

KORUPSI DAN DEMOKRASI

Mathias Daven*

(*dosen STFK Ledalero, Maumere, Flores)

Abstract

Democracy is often seen as a political system which is capable of lessening or preventing corruption. Countries with a democratic system are regarded as relatively free of corrupt practices. Meanwhile, authoritarian political systems are seen as riddled through with corrupt practices because they are not capable of protecting political officials from such practices. However it is apparent that corruption scandals are frequently encountered in democratic systems. Various corruption scandals that befall politicians in Western Europe, the USA and Japan indicate the reality that democratic procedures are not, on their own, capable of protecting officials from corruption. What calls for debate among academics is: Which aspect of democracy can prevent, and which aspect can permit corrupt practices? How can the relationship between corruption and democracy be explained? This essay is presented as a small contribution to this debate.

Kata-kata Kunci: Korupsi, demokrasi, demokratisasi, sistem politik, kemiskinan, kejujuran, indeks persepsi korupsi, indeks demokrasi.

Pendahuluan

Dalam kurun waktu yang cukup lama korupsi dipandang sebagai problem khusus dari sistem pemerintahan yang otoriter. Aneka berita tentang skandal korupsi di bawah diktator Marcos di Filipina¹ atau skandal korupsi di negara-negara Afrika dan Asia, juga Rusia² dan China³

1 Joachim Preuß, "Das Geheimnis der Marcos-Milliarden. Wie die Philippinen geplündert und Schweizer Banken reicher wurden", in: Der Spiegel 23/1987 vom 1.6.1987. Internet: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13522823.html> (akses: 20.1.2016).

2 Verena von Nell, "Gottfried Schwitzgebel", Matthias Vollet (Hrsg.), *Korruption im öffentlichen Raum internationaler Vergleich* (Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag), 2006.

3 Thomas Heberer, *Korruption in China*, Opladen: Westdeutschen Verlag, 1991.

sedikit-banyak membenarkan pandangan tersebut. Sebaliknya sistem pemerintahan yang demokratis selalu dipandang sebagai sistem politik yang mampu melindungi penguasa dari korupsi. Pandangan demikian mungkin amat berlebihan. Dalam kenyataan praktek korupsi juga sering ditemukan dalam demokrasi. Pelbagai skandal korupsi yang menimpa para pejabat di di negara-negara Eropa Barat, Jepang atau USA menunjukkan bahwa aturan main demokrasi tidak dengan sendirinya bisa mencegah korupsi. Bahkan korupsi ditengarai mampu mengubah sistem politik dengan cara mengarahkan proses politik serta mengubah hasil pemilihan umum.⁴

Adalah berguna untuk ditelaah aspek manakah dari demokrasi yang bisa mencegah dan aspek mana yang memungkinkan maraknya korupsi. Bagaimanakah hubungan antara korupsi dan demokrasi dijelaskan? Apa dampak korupsi terhadap demokrasi. Tulisan ini merupakan sumbangan kecil terhadap usaha menggumuli aneka pertanyaan tersebut. Dimulai dengan pemaparan tentang arti konsep korupsi dan demokrasi dan atau demokratisasi, bagian kedua tulisan ini akan memfokuskan diri pada pembahasan sub-tema korupsi sebagai problem dan sekaligus unsur *parasit-subversif* dalam sistem demokrasi. Bagian ketiga memuat telaah kritis atas potensi bahaya korupsi bagi demokrasi. Bagian keempat memuat pembelaan atas pendirian bahwa penguatan demokrasi yang didukung oleh politisi-politisi yang jujur merupakan jalan alternatif untuk membongkar struktur kekuasaan yang korup.

Korupsi dan Demokrasi: Problematik Konsepsional

Konsepsi mengenai korupsi baru timbul setelah adanya pemisahan antara kepentingan keuangan pribadi dari seorang pejabat negara dan keuangan jabatannya. Di dunia Barat prinsip ini muncul setelah revolusi Perancis. Sejak saat itu penyalahgunaan wewenang demi kepentingan pribadi khususnya dalam soal keuangan dianggap korupsi.⁵ Pengertian

4 Undine Ruge, "Ökonomische Vorteile für wenige - politische Konsequenzen für alle: Wie korrupte Politiker das demokratische System verändern", dalam Borchert/ Leitner/ Stolz (Hrsg.) *Politische Korruption* (Wiesbaden: Springer Fachmedien), 2000, hlm. 19-44.

5 Lihat Onghokham, "Tradisi dan Korupsi", dalam: *Prisma*, Thn. XII, Nr. 2, Februari 1983, hlm. 3-13.

bahwa korupsi dalam arti modern baru terjadi kalau ada konsepsi dan peraturan pemisahan keuangan pribadi dan sebagai pejabat amat penting. Sebab seorang raja tradisional yang menggunakan penghasilan negara demi kepentingan keluarga tidak dianggap sebagai koruptor, karena seorang raja atau pejabat pada masa itu dianggap identik dengan negara. Sedangkan sistem politik demokrasi yang muncul akhir abad 18 di Barat melihat pejabat politik sebagai orang yang diberi wewenang atau kekuasaan oleh rakyat dan penyalahgunaan wewenang tersebut demi keuntungan pribadi dianggap korupsi.

Sejak saat itu korupsi selalu didefinisikan sebagai tindakan penyalahgunaan kekuasaan demi keuntungan pribadi atau suatu tindakan melawan hukum demi memperkaya diri.⁶ Keberatan yang dapat diajukan terhadap definisi umum ini adalah bahwa definisi seperti ini lebih menyoroti kepentingan pribadi pejabat politik yang bersifat material dan tidak membantu kita untuk memahami konsep korupsi politik, suatu jenis korupsi yang menunjuk pada wilayah peralihan dari korupsi yang bercorak *individual* menuju korupsi yang bercorak *institusional*. Korupsi politik bertujuan mempengaruhi proses politik bahkan mengubah sistem politik, suatu kejahatan yang sesuai dengan ungkapan Lord Bolingbroke awal abad 18 yaitu “*governing by corruption.*”⁷

Selanjutnya dalam konteks korupsi politik, ungkapan “kepentingan privat” dalam definisi tersebut amat problematis, karena sebab-sebab korupsi politik tidak harus ditemukan dalam motivasi untuk memperkaya diri, melainkan amat terpaut dengan usaha memelihara atau melanggengkan kekuasaan politik sambil membendung kekuatan saingan politik, suatu keberatan yang dalam konteks proses demokratisasi patut mendapatkan perhatian. Itulah sebabnya Susan Rose-Ackerman mendefinisikan korupsi sebagai “[...] *abuse of public power for private or political gain.*”⁸

6 Lembaga *Transparency Internasional* dalam: <http://www.transparency.org> (akses: 21.01-2016).

7 Dikutip dalam Karsten Fischer, “Korruption als Problem und Element politischer Ordnung”, dalam: Jens Ivo Engels cs. *Geld, Geschenke, Politik. Korruption im neuzeitlichen Europa* (München: R. Oldenbourg Verlag, 2009), hlm. 49-65. 52.

8 “Penyalahgunaan kekuasaan untuk tujuan yang bercorak privat atau politis”. Lihat Susan Rose-Ackerman, *Political Corruption and Reform in Democracies: Theoretical Perspectives*, dalam: Junichi

Demikian pula definisi korupsi sebagai tindakan melanggar hukum dan atau undang-undang demi memperkaya diri, amat sulit ditampung dalam konteks pengertian korupsi politik, mengingat bahwa produk hukum pun tak jarang dipengaruhi oleh praktek korupsi. Korupsi politik bisa mengarahkan proses legislasi untuk menghasilkan undang-undang yang bisa melanggengkan kekuasaan. Meminjam formula Birgit Pech: “kita tidak dapat menaruh harapan begitu banyak pada legislator yang korup untuk membuat undang-undang yang berpihak pada keadilan”.⁹

Dorothee de Nève memahami korupsi sebagai “hubungan timbal-balik antara sekurang-kurangnya dua aktor yang secara *sukarela* dan *rahasia* memburu keuntungan politik tanpa mempedulikan norma-norma sosial dan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Melalui korupsi pihak ketiga yaitu kepentingan atau kebaikan umum dikorbankan”.¹⁰ Aspek kerahasiaan menjadi penting untuk membedakan korupsi dari jenis hubungan pertukaran yang lain. Korupsi merupakan permufakatan jahat yang dilakukan secara tertutup dan atau menjadi rahasia bagi pihak ketiga, dalam hal ini publik. Juga sikap sukarela menjadi penting dalam definisi ini untuk membedakan korupsi dari misalnya pemerasan: para pelaku menyepakati secara sukarela syarat dan harga yang harus dibayar. Amat boleh jadi ada terdapat tekanan yang bersifat subyektif dimana para pelaku melibatkan diri dalam kesepakatan-kesepakatan, namun para aktor selalu memiliki opsi ekstra, suatu pilihan yang tidak terjadi pada kasus pemerasan.¹¹

Konsep demokrasi dipahami sebagai tak sekadar kedaulatan rakyat tetapi operasionalisasi kedaulatan rakyat yang menjadi tampak nyata antara lain dalam proses pembuatan keputusan-keputusan yang bersifat

Kawata (Ed.), *Comparing Political Corruption and Clientelism* (Hampshire/ Burlington, 2006), hlm. 45-61.

9 Lihat Birgit Pech, “Korruption und Demokratisierung”. Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 99/2009). Dalam: <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3468/pdf/report99.pdf>, hlm. 8.

10 Dorothee de Nève, “Korruption und Demokratie –Perspektiven der Politikwissenschaft”, dalam: Lukas Achathaler, Domenica Hofmann, Matthias Pázmándy (Hrsg.), *Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung* (Wiesbaden: Springer Fachmedien 2011), hlm. 129-148, 131.

11 *Ibid.*, hlm.132.

kolektif serta mengikat.¹² Pengertian “demokratisasi” menunjuk pada proses perubahan dari sistem politik yang otoriter menuju sistem politik demokratis.¹³ Dengan cara pandang demikian praktek korupsi mesti dipahami dalam bingkai konflik pelbagai kepentingan nyata yang menyertai proses pembuatan keputusan-keputusan politik. Aneka pertanyaan berikut amat relevan: siapakah yang lebih diuntungkan oleh proses legislasi di parlemen, apakah produk undang-undang (misalnya undang-undang tentang pemilu, undang-undang tentang KPK dan lain-lain, mencerminkan kekuatan kaum kapitalis yang bisa mengarahkan sidang parlemen?

Dinamika Pertumbuhan Korupsi dalam Demokrasi

Pelbagai kajian tentang maraknya praktek korupsi di negara-negara seperti, Somalia, Myanmar, Afganistan, Irak, Uzbekistan, Turkmenistan dan Sudan membenarkan pandangan umum bahwa korupsi merupakan problem khusus dari sistem politik otoriter. Korupsi bukanlah monopoli sistem politik otoriter, bukan juga monopoli negara-negara berkembang. Di negara-negara industri maju seperti USA, Eropa dan Jepang sering dijumpai skandal-skandal korupsi.

Sebagaimana ditegaskan Rose-Ackermann, legitimasi demokratis memang menawarkan suatu situasi yang stabil karena kekuasaan politik mendapatkan pengakuan bebas warga. Namun, agar kondisi stabil tersebut beroperasi dengan efisien dan berkesinambungan setiap politisi selalu memperhitungkan keterpilihan kembali dalam pemilu tahap berikutnya dan keterpilihan kembali ini tidak dapat diklaim sebagai pasti atau tidak pasti, suatu situasi yang oleh Rose-Ackermann disebut sebagai *Stabilitätsparadoxon*.¹⁴ Karena rakyat memberikan penilaian kembali atas kinerja setiap politisi dan memberikan sanksi politik dalam pemilu. Kadar ketidaktentuan atau kebarangkalian untuk terpilih kembali dalam pemilu dapat mendorong praktek korupsi dalam demokrasi. Hal yang

12 Tina Olteanu, *Korruperte Demokratie? Diskurs und Wahrnehmung in Österreich und Rumänien im Vergleich* (Wiesbaden: Springer VS, 2012), hlm.19.

13 Lihat Birgit Pech, *Op.Cit.*, hlm. 9.

14 Susan Rose Ackermann, *Politische Korruption*, *Op.Cit.*, hlm. 73.

hendak dikatakan di sini adalah bahwa praktek korupsi dalam demokrasi amat terkait dengan perpaduan antara aturan main pemilihan umum, proses pembuatan undang-undang, pembiayaan pemilu atau kampanye pemilu dan konflik kepentingan nyata.¹⁵ Pemilu membutuhkan biaya besar dan pemilik modal amat berkepentingan dan bersedia menjadi kekuatan finansial dengan harapan bisa mempengaruhi hasil pemilu dan selanjutnya bisa mengarahkan, mempengaruhi proses politik pembuatan undang-undang di parlemen dan kebijakan-kebijakan eksekutif. Pemilik modal yang telah bersedia membiayai kampanye pemilu seorang kandidat politisi, tentu mengharapkan imbalan politik dan ekonomi.¹⁶

Solusi tentatif yang umumnya diambil adalah pembatasan biaya kampanye dan transparansi jumlah dana kampanye. Tanpa pembatasan biaya kampanye pemilu terbuka ruang yang leluasa bagi calon politisi untuk mengadakan hubungan transaksional dengan pemilik modal atau perusahaan yang selanjutnya jika terpilih politisi bersangkutan akan lebih melayani kepentingan donatur yang paling banyak menyumbang ketimbang kepentingan umum.¹⁷ Kondisi ini akan menyebabkan hilangnya kepercayaan publik terhadap pemerintahan yang berjalan dan bahkan terhadap demokrasi itu sendiri. Yang tersisa adalah penguatan *plutokrasi*, yaitu “sistem politik yang dikuasai oleh pemilik modal/kapitalis”.¹⁸

Sejauh menyangkut penjelasan tentang hubungan antara demokrasi dan korupsi, selalu dikatakan bahwa intensitas kejahatan korupsi suatu negara mencerminkan kualitas demokratisasi di suatu negara. Bila demokrasi di suatu negara berkembang ke arah semakin sempurna, maka hampir dipastikan bahwa negara bersangkutan relatif bersih dari korupsi. Sebaliknya bila demokrasi suatu negara belum mencapai kematangan,

15 *Ibid.*, hlm. 74.

16 *Ibid.*, hlm. 79.

17 *Ibid.*, hlm.80.

18 Di Indonesia bukan lagi rahasia bahwa yang bisa menjadi ketua partai adalah pemilik modal atau pengusaha. Posisi sebagai pengusaha sekaligus sebagai pemimpin partai akan menyebabkan sulitnya pihak bersangkutan untuk membedakan kepentingan partai dari kepentingan perusahaan. Apalagi kalau diingat bahwa perusahaan-perusahaan tersebut menguasai berbagai hajat hidup orang banyak, seperti; bahan bakar dan energi, bahan makanan dasar dan olahan, transportasi, perumahan, keuangan dan perbankan, bahkan media masa dimana pada saat ini setiap stasiun televisi dikuasai oleh oligarki tersebut. Lihat Yusuf Kurniadi, Dampak Masif Korupsi, dalam: Nanang T. Puspito at.al (ed.), *Pendidikan Antikorupsi Untuk Perguruan Tinggi* (Jakarta: Kemendikbud, 2011), hlm. 53-71, 64.

praktek korupsi merajalela. Demikian umumnya kesimpulan yang dapat ditarik dari pelbagai laporan tentang *Corruption Perception Index* (CPI) dari lembaga *Transparansi Internasional*¹⁹ dan laporan tentang indeks demokrasi dari *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*²⁰ yang diterbitkan secara berkala tiap tahun.

Laporan tentang data CPI tahun 2010 memperlihatkan bahwa CPI kedua negara seperti Denmark dan Selandia Baru masing-masing diberi nilai 9,3, sedangkan Italia, Brasil, Rumania dan Bulgaria diberi nilai kurang dari 4.²¹ Kenyataan ini memberikan kita gambaran umum bahwa korupsi bukanlah sesuatu yang asing dalam sistem demokrasi, melainkan sesuatu yang bersifat *subversiv-parasit*, dan keberadaannya amat bergantung dari tingkat kualitas demokrasi.²² Di negara-negara yang mempunyai tingkat kualitas demokrasi yang tinggi hampir tak ditemukan skandal korupsi seperti Swedia. Sebaliknya negara-negara dengan kualitas demokrasi yang rendah, dijumpai banyak skandal korupsi seperti Rumania.²³

Indeks persepsi korupsi (*Corruption Perception Index/CPI*) merupakan indeks gabungan yang mengukur persepsi korupsi secara global. Indeks gabungan ini berasal dari tiga belas data korupsi yang dihasilkan oleh berbagai lembaga independen yang kredibel. Tujuan CPI adalah menyajikan data persepsi subyektif terkait maraknya perilaku korup politisi dalam suatu negara. CPI memberikan gambaran maraknya praktek korupsi dari peringkat paling bersih dengan nilai 10 hingga nilai 0. Namun sejak 2012 *Transparency International* mengubah rentang indeks CPI menjadi 0-100. Semakin besar nilai CPI yang dicapai suatu negara, semakin bersih negara tersebut dari korupsi.

19 *Transparency International* merupakan organisasi non-pemerintah yang membuat kajian berkala tentang korupsi yang dilakukan oleh korporasi dan korupsi politik di tingkat internasional. Setiap tahun lembaga ini menerbitkan *Corruption Perception Index* (CPI) serta daftar perbandingan indeks korupsi di negara-negara di seluruh dunia. Lihat Johann Graf Lambsdorff, *Wie läßt sich Korruption messen? Der Korruptionsindex von Transparency International*, dalam: Borchert/ Leitner/ Stolz (Hrsg.) *Politische Korruption* (Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2000), hlm. 45-71, 45.

20 The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2015, dalam: <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf> (akses 14 Pebruari 2016).

21 Dorothee de Nève, *Op.Cit.*, hlm.136.

22 Karsten Fischer, *Op.Cit.*, hlm. 49-65.

23 Dorothee de Nève, *Op.Cit.*, hlm.136.

Indeks demokrasi yang dikaji oleh lembaga *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy* terutama didasarkan pada penilaian terhadap lima kategori dalam tatanan demokrasi, yaitu kualitas pemilu dan pluralitas, kebebasan sipil, fungsi pemerintahan, partisipasi politik dan kultur politik. Indeks demokrasi diberi nilai yang terentang antara 0 hingga 10: Angka 10 menunjukkan tingginya kualitas demokratisasi suatu negara. Berdasarkan nilai yang diberikan pada masing-masing kategori ini negara-negara digolongkan ke dalam tipe demokrasi: “demokrasi penuh”; “demokrasi kurang sempurna”; “rejim hibrida”; dan “rejim autoritarian”.²⁴

Indeks persepsi korupsi tahun 1998 misalnya memperlihatkan hasil yang menarik. Denmark menempati peringkat satu dari 85 negara yang disurvei dengan skor 10 ditempatkan; diikuti oleh Finlandia dengan skor 9,6; lalu Swedia menempati urutan ke-3 dengan skor 9,5. Singapura menempati peringkat 7 dengan nilai 9,1. Sedangkan Jerman menempati peringkat 15 dengan skor 7,9; USA bersama Austria menduduki peringkat 17 dengan skor 7,5. Indonesia menduduki peringkat 80 dengan nilai 2,0 dan peringkat terakhir (85) ditempati oleh Kamerun dengan skor 1,4. Dengan demikian Indonesia digolongkan dalam 6 negara terkorup di dunia bersama Nigeria, Tansania, Honduras, Paraguay dan Kamerun.²⁵ (lihat Tabel 1).

Seiring dengan proses demokratisasi sejak era reformasi bergulir pencapaian CPI Indonesia meningkat dari tahun ke tahun. Tahun 2015 misalnya lembaga *Transparency International* (TI) merilis data CPI dari 168 negara yang disurvei dengan hasil sebagai berikut: Negara di peringkat teratas berturut-turut adalah Denmark, Finlandia, Swedia, Selandia Baru, Belanda, dan Norwegia. Sedangkan negara dengan peringkat terbawah adalah Sudan, Afganistan, Somalia dan Korea Utara.²⁶ Indonesia menempati peringkat ke 88 dari 168 negara dengan skor CPI 36. Skor tersebut meningkat dua poin dari tahun 2014 yang berada di peringkat ke 107. Tahun sebelumnya (2014) CPI Indonesia berada pada posisi 117

24 *Ibid.*

25 Johann Graf Lambsdorff, *Op.Cit.*, hlm.68.

26 Lihat: <http://www.transparency.org/cpi2015> (akses 22 Januari 2016).

dari 175 negara dengan skor 34. Walau demikian diakui bahwa perbaikan CPI diperlambat oleh adanya korupsi di sektor penegakan hukum dan politik.

Tabel 1: Peringkat dan Skor CPI (85 negara) tahun 1998

Rank	Negara	Skor CPI
1	Denmark	10
2	Finlandia	9,6
3	Swedia	9,5
7	Singapura	9,1
12	Jerman	7,9
17	Austria	7,5
17	USA	7,5
29	Malaysia	5,3
57	Filipina	3,3
65	Thailand	3,0
75	Vietnam	2,5
80	Indonesia	2,0
85	Kamerun	1,4

Sumber: pengolahan kembali data dalam Johan Graf Lambsdorff

Tabel 2: Peringkat dan Skor CPI (174 negara) dan Kualitas Demokrasi (167 Negara) Tahun 2015

Negara	Rank CPI	Skor CPI	Rank ID	Skor ID
Denmark	1	91	5	9.11
Finlandia	2	90	8	9,03
Swedia	3	89	3	9,45
Selandia Baru	4	88	4	9,26
Norwegia	5	87	1	9,93
Singapura	8	85	74	6,14
Jerman	10	81	13	8,64
Jepang	18	75	23	7,96
USA	16	76	20	8,05
Timor Leste	123	28	44	7,24
Malaysia	54	50	68	6,43
Filipina	95	35	54	6,84

Thailand	76	38	98	5,09
Indonesia	88	36	49	7,03
Vietnam	112	31	128	3,53
Myanmar	147	22	114	4,14
Korea Utara	167	8	167	1,08

Sumber: Corruption Perceptions Index 2015 dan Democracy Index 2015²⁷

Problem yang memancing perdebatan di kalangan peneliti adalah kesimpulan yang menjelaskan hubungan antara demokrasi dan korupsi. Dikatakan bahwa di negara-negara yang mempunyai indeks demokrasi dengan skor yang tinggi jarang ditemukan skandal korupsi. Atau semakin besar skor pencapaian CPI suatu negara, semakin bersih negara tersebut dari praktek korupsi. Cara baca seperti ini dinilai amat berlebihan.

Simak saja indeks persepsi korupsi dan indeks demokrasi dari kedua negara seperti Jepang dan Cekoslowakia tahun 1998. Kedua negara sama-sama meraih indeks demokrasi dengan skor 8,2, namun pencapaian CPI kedua negara jauh berbeda: CPI Jepang dengan skor nilai 7,7 dan Cekoslowakia mencapai CPI dengan skor 4,9. Artinya dengan pencapaian indeks demokrasi yang sama (8,2), Jepang dipersepsikan sebagai negara yang jauh lebih bersih dari korupsi ketimbang Cekoslowakia. Sebaliknya Cekoslowakia dengan tingkat kualitas demokrasi yang sama dengan Jepang amat rentan dengan praktek korupsi.²⁸ Austria pada tahun 1998 dipersepsikan mencapai kualitas demokrasi yang relatif baik dengan skor 8,5 dan CPI dengan skor nilai 7,5, suatu kondisi dimana Austria dipersepsikan relatif bersih dari korupsi. Namun hasil survei memperlihatkan bahwa hampir 60 % warga Austria melihat korupsi di Austria sebagai problem yang serius.²⁹ Hal ini berarti, maraknya praktek korupsi dalam suatu negara dipersepsikan publik secara berbeda-beda, tergantung kepada siapa pertanyaan-pertanyaan survei diajukan dan bagaimana peran media dalam negara bersangkutan.

27 Transparency International: <http://www.transparency.org/cpi2015>; the Economist Intelligence Unit Limited 2015, <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf> (akses 22 Januari 2016).

28 Dorothee de Nève, *Op.Cit.* hlm.136.

29 *Ibid.* Hlm.138.

Hal ini berarti korelasi antara kualitas demokrasi dan pencapaian skor CPI suatu negara tidak sesederhana sebagaimana dibayangkan. Sejauh menyangkut tema pemberantasan korupsi dan hubungan kausal antara kualitas demokrasi dan korupsi tidak dapat diambil kesimpulan bahwa di negara-negara dengan indeks demokrasi yang baik dengan sendirinya menunjukkan wabah korupsi semakin berkurang dan atau pemberantasan korupsi otomatis meningkatkan kualitas demokrasi. Dengan demikian, hubungan antara korupsi dan demokrasi jauh lebih kompleks dari` pada yang dibayangkan.³⁰ Pelbagai studi empiris-kuantitatif memperlihatkan bahwa demokratisasi dalam bentuknya “matang” dapat dilihat sebagai faktor yang dapat mencegah wabah korupsi, namun pada tahap awal proses demokratisasi hal ini tidaklah demikian. Kajian Birgit Pech misalnya memperlihatkan suatu kesimpulan yang menarik secara akademis dan penting secara politis, bahwa dalam demokrasi yang masih “lemah” korupsi jauh lebih marak ketimbang dalam sistem pemerintahan yang otoriter.³¹

Sebagaimana ditegaskan oleh Johann Graf Lambsdorff³², betapa sulitnya mengukur tingkat kejahatan korupsi secara obyektif, karena CPI hanyalah menyangkut persepsi dan bukanlah merupakan instrumen yang bisa mengukur korupsi secara nyata. Oleh karena itu patut diajukan pertanyaan-pertanyaan seperti: sejauh mana persepsi dapat menyumbangkan sesuatu yang berarti bagi usaha memahami kondisi nyata wabah korupsi dalam suatu negara; sejauh mana CPI menyumbangkan sesuatu yang berguna bagi diskusi politik, bagi keputusan-keputusan politik strategis menyangkut kerja-sama pembangunan dan investasi dan bagi kajian akademis.

Selain itu problem lain dari CPI terletak dalam kenyataan bahwa pihak-pihak yang memberikan jawaban terhadap pertanyaan survei biasanya tidak mencerminkan pengalaman langsung tentang skandal korupsi, melainkan amat dipengaruhi misalnya oleh pemberitaan media massa.³³

30 *Ibid.*

31 Birgit Pech, *Op.Cit.*, hlm. 20.

32 Johann Graf Lambsdorff, *Op.Cit.* hlm.56.

33 *Ibid.*, hlm. 57.

Pemberitaan media massa amat mempengaruhi persepsi. Dalam hal ini hasil CPI juga ikut ditentukan oleh kualitas media massa suatu negara: Negara-negara yang memiliki pers bebas, yang dengan bebas memuat berita skandal korupsi dapat dengan mudah membentuk persepsi yang kurang lebih mencerminkan fenomena korupsi secara nyata. Sebaliknya keabsahan CPI menjadi dipertanyakan jika pers dan media di suatu negara mengalami pembatasan dan pengekangan. Padahal kita semua tahu kebebasan pers amat berperan penting dalam usaha pemberantasan korupsi dan atau kemiskinan. Semakin besar ruang bagi kebebasan pers di suatu negara, semakin sempit ruang bagi praktek korupsi, selanjutnya semakin besar dana dialokasikan bagi proyek-proyek negara demi pengentasan kemiskinan. Kebebasan pers tidak hanya menjadi arena menyatakan aspirasi atau pendapat, melainkan juga sarana partisipasi dan sekaligus benteng untuk melindungi pejabat negara dari korupsi.³⁴

Korupsi sebagai Problem bagi Demokrasi

Pelbagai kajian tentang korupsi beberapa dasa warsa lalu umumnya memfokuskan diri pada sebab-sebab korupsi, problem pembiayaan partai politik, konflik kepentingan, serta analisa sistematis tentang beberapa tipologi korupsi dan jarang sekali menyibukkan diri dengan dampak korupsi pada demokrasi. Padahal korupsi (politik) merupakan semacam tindakan atau upaya mempengaruhi keputusan politik dan sebagai itu bisa membahayakan prinsip-prinsip fundamental demokrasi, yaitu persamaan politik, kedaulatan rakyat/partisipasi, prinsip negara hukum dan kepercayaan rakyat, legitimasi. Berikut ini akan ditelusuri dampak korupsi dari perspektif teori demokrasi.

Demokrasi merupakan sistem politik yang didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat. Prinsip Kedaulatan rakyat tak berarti bahwa rakyat langsung menentukan kehidupan politik kenegaraan, juga tak berarti

34 Bank Dunia mencatat, dari hampir 6 miliar penduduk dunia, hanya 1,2 miliar yang hidup di negara-negara dengan jaminan kebebasan pers, sementara 2,4 miliar penduduk dunia hidup di negara-negara di mana kebebasan pers dilindas. Dengan kata lain: sekitar 80 % penduduk dunia hidup dalam atmosfer tanpa kebebasan pers terutama di negara-negara berkembang dengan pelbagai akibat yang serius. Fakta ini juga memperlihatkan kesenjangan antara negara-negara kaya dan miskin. Lihat James D. Wolfensohn, *Pressefreiheit hilft bei der Armutsbekämpfung*, dalam: <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/jdw-wpfree-de.pdf> (akses 23 Januari 2016).

tidak ada elite politik yang sangat berpengaruh, melainkan bahwa politisi selalu berada di bawah kontrol nyata masyarakat: masyarakat secara efektif dapat menentukan siapa yang memimpinnya, masyarakat dapat secara efektif menentukan arah dasar kemana mereka mau dibawa dengan cara memilih wakil-wakil atau partai-partai yang dikehendaki.³⁵

Konsepsi kedaulatan rakyat hanya dapat dipahami atas dasar kesadaran akan kesamaan harkat kemanusiaan.³⁶ Prinsip kesamaan politik merupakan unsur yang paling universal, karena dalam banyak kebudayaan muncul gagasan bahwa semua anggota sebuah kelompok atau asosiasi sama saja berhak dan mampu untuk berpartisipasi secara sama dengan rekan-rekannya dalam proses pemerintahan atau asosiasi itu. Dengan prinsip ini setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama dan berhak mengambil bagian atau berpartisipasi dalam pemerintahan atau kekuasaan.³⁷

Berbeda dengan pemerintahan yang autoriter di mana kekuasaan politik dilegitimasikan berdasarkan suatu ideologi³⁸, maka kekuasaan dalam sistem demokrasi dilegitimasikan oleh prinsip kedaulatan rakyat. Hal itu tidak berarti bahwa segala keputusan harus diambil langsung oleh rakyat melainkan bahwa warga negara tetap mempunyai hak untuk mengontrol proses politik baik secara langsung melalui pemilihan para wakil maupun secara tidak langsung melalui keterbukaan (*publicity*) pemerintahan. Artinya tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah langsung berhadapan dengan kontrol masyarakat melalui media massa. Prinsip *publicity* pemerintahan ini merupakan tuntutan etis: karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat,

35 Dorothee de Nève, *Op.Cit.*, 139.

36 Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen, 2007, hlm. 23.

37 Franz Magnis-Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi. Sebuah Telaah Filosofis* (Jakarta: Gramedia 1995), hlm. 34.

38 Rezim-rezim ideologis bertitiktolak dari pengandaian bahwa kehidupan negara dan kehidupan masyarakat harus diatur berdasarkan kebenaran suatu ideologi, kebenaran tersebut menetapkan secara definitif (tak terbantah) bagaimana kehidupan bernegara dan bermasyarakat harus ditata. Klaim elite ideologis berdasarkan pada kepercayaan mereka bahwa mereka memiliki kebenaran. Rezim-resim ideologis justru karena mereka memaksakan diri kepada masyarakat, umumnya memakai intimidasi dan penindasan, karena hanya dengan demikian mereka dapat mempertahankan kekuasaan mereka. Aspirasi rakyat tidak menjadi pertimbangan mereka. *Ibid.*, hlm. 44.

seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang dilakukannya.³⁹

Korupsi menjadi problem bagi kedaulatan rakyat dan prinsip kesamaan politik dalam dua arti: Perilaku koruptif para politisi atau wakil rakyat akan menyebabkan kehilangan legitimasi dan kepercayaan. Kepercayaan yang diberikan rakyat pada partai-partai atau wakil-wakil rakyat dalam pemilu, memang tidak memaksa wakil rakyat dan partai-partai politik untuk terikat pada aspirasi yang dititipkan oleh para pemilih. Tetapi karena partai-partai mau terpilih kembali dalam pemilu berikutnya, mereka tidak dapat begitu saja mempermainkan kepercayaan para pendukung mereka.⁴⁰ *Kedua*, melalui dan dengan korupsi kekuasaan politik tidak lagi dilegitimasi oleh partisipasi warga negara dalam proses politik, melainkan oleh keuntungan ekonomi dalam suatu hubungan transaksional.⁴¹ Dalam hal ini korupsi menyebabkan pergeseran prioritas politik, bila keputusan-keputusan politik tidak lagi didasarkan pada kriteria-kriteria obyektif dan argumentasi rasional, melainkan ditentukan oleh kepentingan-kepentingan pemilik modal. Korupsi adalah sebuah strategi dari pelaku/elite ekonomi yang dengan keunggulan ekonomi dapat mempengaruhi secara ilegitim proses politik.⁴²

Amat terkait dengan dampak korupsi pada kesamaan kesempatan akses pada kekuasaan adalah fenomena privatisasi kekuasaan. Korupsi melahirkan ketidaksamaan dalam politik, jika beberapa orang atau kelompok orang mengklaim mampu mengontrol proses politik demi kepentingan sendiri dan mengabaikan kepentingan banyak orang. Sedangkan mereka yang tak sanggup membeli akses pada kekuasaan dikecualikan dan didiskriminasikan. Dengan demikian akses pada kekuasaan politik menjadi monopoli segelintir elite yang bisa membeli akses. Korupsi dengan demikian selalu menyangkut dengan apa yang dinamakan sebagai personalisasi kekuasaan.⁴³ Hannah Arendt memberi tahu kita bahwa dalam sistem demokrasi kekuasaan politik selalu

39 *Ibid.*

40 Tina Olteanu, *Op.Cit.* hlm. 293 dan 298.

41 Dorothée de Nève, *Op.Cit.* hlm.139.

42 *Ibid.*, hlm. 141.

43 Borchert/ Leitner/ Stolz (Hrsg.) *Politische Korruption*, *Op.Cit.* hlm. 9.

menyangkut pengakuan bebas semua warga, sedangkan dominasi (*Herrschaft*) segelintir elite tanpa pengakuan warga merupakan bentuk kekuasaan yang rapuh.⁴⁴ Sebaliknya korupsi akan menyebabkan kehilangan legitimasi dan kepercayaan karena melalui korupsi kekuasaan tidak dilegitimasi melalui partisipasi warga negara, melainkan melalui keunggulan ekonomi⁴⁵ (lihat tabel 3).

Hal yang amat berkaitan dengan logika persamaan politik dalam demokrasi, adalah prinsip mayoritas, suatu prinsip yang mengatakan bahwa bila kata sepakat dalam rangka penetapan undang-undang tidak tercapai, maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Pihak yang kalah mesti menghormati keputusan yang diambil oleh mayoritas. Namun kesediaan pihak yang kalah hanya mungkin bila kepentingan mereka yang fundamental tak dapat diganggu-gugat oleh pihak mayoritas. Jaminan hak asasi manusia dalam hal menjadi amat penting, termasuk hak-hak yang menyangkut identitas kolektif subkomunitas-subkomunitas, agama keyakinan moral, bahasa dan budaya. Prinsip mayoritas demikian tidak hanya akan membuat akses pada kekuasaan itu terbuka sama bagi semua, melainkan juga penyelenggaraan kekuasaan politik dapat menjadi efektif.

Sebaliknya para koruptor amat berkepentingan untuk memanfaatkan celah-celah dalam mekanisme demokrasi -dalam hal ini prinsip mayoritas – untuk memburu kepentingannya yang partikular dengan cara “membeli” suara terbanyak.⁴⁶ Skandal penjualan suara hingga penyuaan KPU misalnya – dapat menghancurkan prinsip persaingan yang *fair play* dan persamaan akses pada kekuasaan. Juga perilaku koruptif dalam partai-partai memiliki efek yang sama, di mana urutan calon-calon legislatif bisa dimanipulasi sesuai dengan jumlah bayaran.⁴⁷

Selain mempertajam ketidaksamaan sosial dan memicu diskriminasi terhadap subkomunitas tertentu dalam masyarakat, korupsi dapat menyebabkan kehilangan kualitas representasi yang selanjutnya

44 Hannah Arendt, *Was ist Politik* (München: Piper Verlag, 1993), hlm.9.

45 Tina Olteanu, *Op.Cit.*, hlm.239; 293, 298.

46 *Ibid.*, hlm. 65.

47 Dorothée de Nève, *Op.Cit.*, hlm. 140.

menyebabkan bahwa keputusan-keputusan menyangkut pelimpahan tugas kepada pihak yang menangani proyek negara tidak lagi didasarkan pada kalkulasi rasional-ekonomis obyektif yang menguntungkan negara melainkan ditentukan oleh pihak yang lebih banyak membayar suap.⁴⁸ (lihat tabel 3). Dengan demikian korupsi tidak saja menyebabkan hilangnya kepercayaan investor-investor asing melainkan juga rasionalitas ekonomi diberangus, yang selanjutnya menghambat usaha pemberantasan kemiskinan.⁴⁹

Usaha pemberantasan suatu fenomena yang tak diinginkan hanya dapat berhasil jika satu dari ciri-cirinya bisa dikenal. Sebaliknya problem pokok dari korupsi adalah bahwa kejahatan itu berlangsung secara rahasia dan karenanya bertentangan dengan prinsip transparansi proses pengambilan keputusan politik. Jika seseorang warga negara tak lagi berkesempatan bagaimana memahami kejahatan korupsi yang bersifat masif dan terstruktur dan tidak memperoleh penjelasan tentang seluruh fenomena itu, politisi atau partai mana yang melakukan kejahatan korupsi, maka ia berkecenderungan untuk mengarahkan ketidakpercayaannya tidak lagi pada pribadi atau partai tertentu, melainkan pada seluruh sistem kenegaraan, atau institusi negara hukum.

Ketidakpercayaan pada seluruh sistem kenegaraan selanjutnya menyuburkan pelbagai jenis kejahatan dalam masyarakat. Semakin tinggi intensitas korupsi semakin besar pula intensitas kejahatan. Terdapat pertalian erat antara korupsi dan intensitas kejahatan. Ketika korupsi marak, kualitas dan kuantitas kejahatan juga meningkat. Sebaliknya ketika korupsi berhasil dikurangi, maka kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum juga meningkat. Melalui praktek korupsi, sindikat kejahatan dapat leluasa melanggar hukum, menyusupi berbagai organisasi negara. Di Amerika Serikat misalnya, polisi yang korup menyediakan proteksi kepada organisasi-organisasi kejahatan dengan pemerintahan yang korup. Di Indonesia pengalaman serupa di Indonesia tercemin dari

48 Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (Cambridge, 1999), hlm. 38.

49 *Ibid.*, hlm.226.

keterlibatan polisi dan tentara dalam hal perdagangan narkoba.⁵⁰

Dalam peradaban modern prinsip negara hukum demokratis justru dikonstruksikan untuk memecahkan konflik-konflik normatif dengan damai dan adil. Sebaliknya korupsi akan menyebabkan bahwa segala konflik normatif dalam masyarakat akan diselesaikan dengan kekerasan, karena masyarakat tidak lagi percaya akan penegakan hukum. Terkait dengan hal itu Dieter Senghaas⁵¹ mengajukan suatu *heksagon* (segi enam) proses peradaban modern yang dinilainya mampu memecahkan konflik tanpa kekerasan. Dua dari enam unsur tersebut, yang terjalin satu sama lain dan saling melengkapi adalah sebagai berikut: *Pertama*, monopoli negara dalam memakai kekerasan fisik, artinya para penduduk tidak diperkenankan memakai senjata untuk membela diri sendiri (main hakim sendiri), sebab tugas itu ditangani negara melalui lembaga kepolisian. *Kedua*, negara hukum dengan berbagai lembaga (pengadilan, kejaksaan, pengacara) sebagai suatu aturan main untuk mengarahkan dan mengontrol monopoli negara atas kekerasan, terutama untuk menghindari munculnya diktator.

Dalam kondisi ketidakpercayaan terhadap institusi negara warga tidak lagi yakin bahwa hak-hak mereka dijamin oleh hukum atau undang-undang yang ada, mereka berjuang untuk memburu kepentingan mereka dengan merapatkan diri kepada kanal-kanal ekstra yang bisa menjamin mempertahankan kepentingan mereka, dan situasi ini membuka ruang bagi praktek penyuapan atau korupsi. Mereka yang tidak bersedia membayar uang suap, atau tidak membayar dengan jumlah memadai, akan diabaikan dalam proses pembangunan. Mengacu pada pengalaman Italia tahun 1990-an, Jens Borchert menulis bahwa bagi kebanyakan warga Italia demokrasi berjalan tak lagi sesuai dengan realitas, ia menjadi barang mewah yang tak bisa dibeli rakyat biasa. Korupsi memanipulasi arah dan hasil pemungutan suara dalam pemilu.⁵² Selain itu para calon politisi lebih melihat politik sebagai “bisnis” dan bukan medan untuk

50 Yusuf Kurniadi, *Op.Cit.*, 60.

51 Dieter Senghaas, *Zivilisierung wider Willen* (Frankfurt: Suhrkamp Verlag 1998), hlm. 32-34.

52 Lihat Jens Borchert, “Einleitung: Von Berufskölner, alten Römern und Paradoxen Konsequenzen”, dalam Borchert/ Leitner/ Stolz (Hrsg.) *Politische Korruption... Op.Cit.* hlm. 7-17, 9.

melayani kepentingan rakyat banyak. Ketidakpercayaan rakyat terhadap demokrasi dan pemerintahan dalam sistem demokrasi terletak dalam kenyataan bahwa korupsi dalam sistem demokratis merupakan indikasi ketidakmampuan pemerintah untuk mengendalikan proses politik di satu pihak dan ketidakpastian hukum semakin besar di pihak lain.

Tabel 3: Potensi Ancaman Korupsi Terhadap Demokrasi Menurut Tina Olteanu (2012)

Persamaan Politik	Mempertajam ketidaksamaan politik Monopoli segelintir elite
Kedaulatan Rakyat	Kinerja parlemen makin jauh dari kepentingan rakyat Penyalahgunaan Jabatan oleh DPR Personalisasi Kekuasaan Pemufakatan Jahat dengan Pengusaha Lemahnya kemauan DPR dalam Usaha pemberantasan Korupsi
Partisipasi	Terbatasnya kesempatan akses ke dalam dunia pendidikan dan dunia informasi Kurangnya Jaminan hidup dan sosial Tidak sama ratanya pembagian kekuasaan
Prinsip Negara Hukum	Kurangnya dukungan terhadap usaha pemberantasan korupsi
Kepercayaan	Kurangnya dukungan masyarakat bagi sistem politik dan elite politik Kehilangan kepercayaan masyarakat pada demokrasi

Sejauh menyangkut prinsip negara hukum, korupsi berpotensi menghancurkan prinsip persamaan di depan hukum. Padahal prinsip negara hukum dalam demokrasi dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang berlaku bersifat mengikat bagi semua warga negara (keadilan). Melalui korupsi semua itu menjadi relatif. Ungkapan “*hukum hanya tajam ke bawah namun tumpul ke atas*” sebetulnya hanya ingin memperlihatkan ironi dalam praktek peradilan: lebih mudah memenjarakan seorang nenek yang mencuri ayam tetangga ketimbang memenjarakan seorang

pengusaha atau penguasa yang mencuri miliaran uang negara. Hal yang hendak ditegaskan di sini adalah bahwa ketiadaan korupsi merupakan prasyarat dasar bagi prinsip kesamaan politik dan bagi kualitas negara hukum.⁵³

Pemberantasan Korupsi melalui Penguatan Demokrasi

Berikut ini akan ditelusuri kaitan erat antara usaha pemberantasan korupsi di satu pihak dan usaha penguatan demokrasi di pihak lain. Dan keberhasilan upaya pemberantasan kemiskinan akan sangat bergantung pada keberhasilan pemberantasan korupsi dan penguatan demokrasi.

Dalam pembahasan terdahulu mengenai maraknya korupsi dalam sistem demokrasi disimpulkan bahwa hubungan antara demokrasi dan korupsi tak sesederhana seperti yang umumnya dikira. Pada tahap kualitasnya yang “matang” – demikian Birgit Pech⁵⁴ - demokrasi dipandang sebagai benteng yang bisa membendung dan mencegah korupsi, namun demokrasi pada tahap awal atau muda justru rentan dengan praktek korupsi. Demokrasi merupakan bentuk kenegaraan yang rumit, di mana pelbagai bentuk egoisme sosial kelihatan dan menyatakan diri. Namun justru itulah kekuatannya. Demokrasi memang mempunyai banyak kekurangan. Realitas demokrasi seringkali jauh dari cita-citanya. Akan tetapi demokrasi adalah satu-satunya bentuk kekuasaan di mana kekurangan-kekurangan itu dapat disuarakan dengan terbuka.⁵⁵ Sebagai paham yang relatif, kontekstual dan dinamis demokrasi merupakan sistem politik yang paling terbuka bagi koreksi.

Sebagai paham yang relatif demokrasi hanya dapat dituntut apabila negara sudah secukupnya berfungsi untuk memenuhi tugas-tugasnya yang paling fundamental, yaitu melindungi nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan paling dasar masyarakatnya. Jika syarat-syarat obyektif pemerintahan demokratis belum ada, tak ada alasan etis menuntut

53 Bdk. Dorothée de Nève, *Op.Cit.*, hlm. 141, Olteanu, *Op.Cit.*, hlm. 270.

54 Birgit Pech, *Op.Cit.*, hlm.12.

55 Sedangkan sistem politik yang didasarkan pada ideologi (tertutup) tidak terbuka terhadap pelbagai koreksi karena ia mengklaim status moral yang mutlak, dengan hak untuk menuntut ketaatan mutlak pula. Ideologi tertutup tidak mungkin toleran terhadap pandangan dunia atau nilai-nilai lain. Lihat Franz Magnis-Suseno, *Filsafat Kebudayaan Politik* (Jakarta: Gramedia, 1995), hlm. 140.

demokrasi.⁵⁶ Sedangkan kontekstualitas paham demokrasi dimaksudkan bagaimana salah satu ciri pemerintahan demokratis harus direalisasikan amat tergantung dari konteks kultur politik negara yang bersangkutan. Misalnya kebebasan berpendapat tidak dapat dituntut tanpa perhatian pada konteks sosial, budaya dan politik negara bersangkutan.⁵⁷ Yang dimaksudkan dengan demokrasi sebagai paham yang dinamis adalah bahwa demokrasi merupakan bentuk kenegaraan yang tak pernah selesai, tak ada demokrasi “maksimal”, selalu masih terbuka untuk disempurnakan, dikoreksi dan kemungkinan itu selalu relatif terhadap konteks masing-masing.⁵⁸

Jika benar bahwa demokratisasi dalam tahap kualitasnya yang “matang” mampu mencegah korupsi, maka jalan alternatif untuk membongkar struktur kekuasaan yang korup adalah demokratisasi terus-menerus yang didukung oleh politisi-politisi yang jujur. Tanpa kejujuran pribadi para pejabat, bidang-bidang pelayanan negara tak berfungsi. Namun apakah relevan menuntut sikap jujur dalam bidang politik? Politisi yang korup akan cenderung memberikan jawaban pragmatis bahwa tuntutan kejujuran hanya berlaku dalam ranah privat, tidak relevan kalau dikaitkan dengan politik. Artinya seorang anggota DPR misalnya jika mau sukses dalam politik, moralitasnya ditinggalkan di luar gedung Senayan. Yang perlu dilakukan adalah menciptakan struktur yang tak membuka peluang bagi korupsi. Sedangkan himbauan agar para politisi secara moral mesti bersikap jujur tak mampu membongkar ketidakjujuran dalam politik.⁵⁹

Argumentasi seperti ini bercorak ideologis karena berfungsi melapangkan jalan bagi yang memang bersedia melakukan korupsi. Sedangkan yang dimaksudkan kejujuran dalam tulisan ini bukan sekedar tuntutan etis, melainkan tuntutan rasionalitas politik. Kejujuran pribadi politisi merupakan salah satu prasyarat agar kegiatan dalam bidang politik mencapai tujuannya, yaitu demi kepentingan umum (rakyat) dan bukan kepentingan pribadi atau kelompok. Dan semakin banyak politisi

56 Franz Magnis-Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi.... Op.Cit.* hlm. 62.

57 *Ibid.*, hlm.66.

58 *Ibid.*, hlm. 68.

59 Bdk. Franz Magnis-Suseno, *Filsafat Kebudayaan Politik, Op.Cit.* hlm. 114-118.

yang bertindak jujur akan semakin berdampak secara struktural. Karena prasyarat struktural bagi kejujuran para politisi adalah kontrol terhadap kekuasaan mereka. Korupsi dan ketidakjujuran merupakan akibat kekuasaan yang tak terkontrol. Dalam hal ini pengentasan korupsi akan selalu berarti penguatan demokrasi.

Hal lain yang relevan dengan tema kejujuran dalam politik adalah perdebatan di seputar relevansi faktor kebudayaan untuk menjelaskan sebab-musabab korupsi. Pola moralitas yang paternalistik dan kekeluargaan dalam kebudayaan Asia misalnya selalu dituduh sebagai biang praktek korupsi karena moralitas semacam itu belum memuat kesadaran untuk membedakan antara hak di bidang kenegaraan dan hak yang bersifat pribadi.⁶⁰ Pandangan demikian pada mulanya lahir dari sikap yang etnosentris para pemikir Barat sejak Max Weber yang menegaskan bahwa birokrasi modern merupakan ciptaan Barat. Mengatakan bahwa sistem kekeluargaan dalam kebudayaan Jawa misalnya mendorong orang ke arah nepotisme dan korupsi adalah sama dengan mengatakan bahwa kebudayaan Jawa pada dasarnya adalah kebudayaan pencurian dan penipuan yang merupakan hakekat korupsi.

Pandangan kulturalis yang amat menekankan hubungan kausal antara pembangunan dan kebudayaan dapat bermuara pada sikap politik yang ekstrim bahwa suatu kebudayaan yang tidak lagi mendukung pembangunan ekonomi mesti dilindas. Bahwa setiap faktor budaya amat memainkan peran dalam pembangunan politik dan ekonomi dalam suatu negara tak dapat dibantah.⁶¹ Namun sebab yang amat menentukan bagi keberhasilan atau kegagalan pembangunan suatu negara mesti dicari dalam kualitas institusi-institusi politik, struktur politik dalam negara bersangkutan dan juga dalam kemampuan struktur politik menyesuaikan diri dalam sistem kekuasaan dan ekonomi internasional.⁶²

60 S.H. Alatas, *Korupsi. Sifat, Sebab dan Fungsi* (Jakarta: LP3ES 1987), hlm. 123.

61 Dalam hal ini tak boleh dilupakan bahwa setiap budaya bercorak ambivalen. Dalam suatu kebudayaan termuat aspek-aspek negatif maupun positif bagi pembangunan. Lihat Johannes Müller, *Perkembangan Masyarakat Lintas Ilmu* (Jakarta: Gramedia 2006), bab VI.

62 Amat problematis misalnya jika kemajuan Jepang dikembalikan pada faktor kebudayaan Jepang saja. Hal yang menentukan adalah interaksi kebudayaan Jepang dengan budaya industri modern Barat sejak abad 19 dan interaksi tersebut bermuara pada apa yang kemudian disebut Restorasi Meiji

Hal yang hendak ditegaskan di sini ialah bahwa relevansi faktor kebudayaan untuk menjelaskan sebab-musabab korupsi amat terbatas. Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa maraknya korupsi di banyak negara walau dengan kebudayaan berbeda-beda tidak terutama disebabkan oleh faktor kebudayaan, melainkan karena kekuasaan yang tidak dikontrol.⁶³ Susan Rose-Ackermann menyimpulkan: “Korupsi amat boleh jadi berakar dalam kebudayaan, namun sesungguhnya ia tetap merupakan problem politik dan ekonomi.[...] Korupsi merupakan tanda ketidakpedulian dan ketidakberpihakan suatu sistem politik pada kepentingan rakyat banyak”.⁶⁴

Oleh karena itu usaha pemberantasan korupsi tetap mesti dilakukan dengan cara memperkuat mekanisme-mekanisme demokratis termasuk kebebasan pers yang memungkinkan munculnya pejabat-pejabat politik yang jujur. Karena kehidupan politik berada dibawah kontrol demokratis dan sorotan media massa yang ketat, maka bagi mereka yang mempunyai ambisi politik, kejujuran merupakan alternatif yang lebih rasional daripada penipuan dan pencurian serta penyelewengan. Struktur demokratis seperti itu merupakan dukungan struktural kuat bagi kejujuran para politisi. Jika dalam demokrasi yang matang korupsi tidak sampai berkembang secara masif-marak alasannya tidak terletak dalam faktor kebudayaan, melainkan dalam adanya institusi-institusi demokratis yang memastikan bahwa korupsi menjadi ancaman serius bagi seluruh karier seorang politis. Argumentasi yang mengembalikan praktek korupsi pada faktor kebudayaan sama artinya dengan mengatakan bahwa masyarakat bertanggungjawab atas maraknya korupsi. Argumentasi semacam itu hanya memberikan pembenaran atau pembiaran terhadap penguasa yang tidak jujur.⁶⁵

dan keputusan mengubah sistem pendidikan Jepang. Jadi perubahan ini terjadi melalui interaksi ekonomi dan politik dengan kebudayaan lain serta reformasi sistem pendidikan. Bdk. Amartya Sen, *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft* (München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 2000), hlm. 277.

63 Franz Magnis-Suseno, *Filsafat Kebudayaan Politik, Op.Cit.* hlm., 126.

64 Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government..Op.Cit.*, hlm. 226.

65 Franz Magnis-Suseno, *Filsafat Kebudayaan Politik, Op.Cit.* hlm. 129.

Jika benar bahwa penguatan demokrasi menuju kematangannya⁶⁶ mampu mencegah korupsi, hal yang sama juga bisa dikatakan terhadap usaha pengentasan kemiskinan. Korupsi merupakan *symptom* dari absennya “*Good Governance*”, pola pemerintahan yang menunjuk pada sejumlah tolok ukur pokok seperti hak asasi manusia, partisipasi rakyat dalam keputusan politik serta usaha pemberantasan korupsi. Ada hubungan kausal antara kemiskinan dan *Bad Governance* pada umumnya dan korupsi pada khususnya. Korupsi menghambat pembangunan yang berkelanjutan dan dengan demikian menghambat usaha pengentasan kemiskinan, maka *Good-Governance* merupakan prasyarat dasar bagi usaha pengentasan kemiskinan. Dengan kata lain: pengentasan kemiskinan hanya bisa diupayakan melalui penguatan demokrasi.⁶⁷

Mengapa demokrasi menjadi amat penting bagi usaha pengentasan kemiskinan telah ditunjukkan oleh Amartya Sen.⁶⁸ Dalam pandangan Sen demokrasi bukan barang mewah yang menunggu datangnya kemakmuran, dan hanya terdapat sedikit bukti di mana orang-orang miskin yang akan menolak demokrasi jika mereka diberikan suatu pilihan. *Pertama*, demokrasi memberikan kepada seorang individu lebih banyak kebebasan dan menjaminkannya untuk menikmati kebebasannya tanpa halangan. Jaminan ini diberikan oleh hak-hak politik dan hak-hak sipil seorang individu demi perkembangan yang wajar dan matang seorang individu.⁶⁹ Menurut Sen pembangunan diartikan sebagai ikhtiar pengurangan ketidak-bebasan, yang menghambat pelbagai kemungkinan tindakan dan pilihan manusia. Dan pengurangan ketidakbebasan ini tidak

66 Dan tingkat kematangan suatu demokrasi akan ditentukan tidak hanya oleh adanya lembaga-lembaga demokrasi seperti pemilu berkala, lembaga parlemen, lembaga yudikatif dan eksekutif, pers atau media, melainkan apakah lima gugus ciri demokrasi betul-betul terlaksana secara nyata. Lima gugus yang menjadi ciri demokrasi: (i) Negara hukum; (ii) kontrol efektif terhadap penguasa; (iii) Lembaga Pemilu yang berkualitas; (iv) Prinsip Mayoritas: DPR mengambil keputusan-keputusannya secara sepakat, dan jika kesepakatan tidak tercapai, dengan suara terbanyak, (v) Jaminan atas hak-hak dasar demokratis rakyat. Bdk. Franz Magnis-Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi,.... Op.Cit.*, hlm.74.

67 Uwe Holtz, “Die Millennium-Entwicklungsziele – eine defekte Vision. Armutsbekämpfung durch Demokratie, Menschenrechte und *good governance*”, dalam Tilman Mayer/ Volker Kronenberg (Hg.), *Streitbar für die Demokratie*, Bonn 2009, hlm.497- 517.

68 Lihat Amartya Sen, *Ökonomie für den Menschen ..Op.Cit.* hlm.180.

69 Ignas Kleden, *Masyarakat dan Negara. Sebuah Persoalan* (Magelang: IndonesiaTera), 2004, hlm.66-72.

dapat ditempuh melalui peningkatan pendapatan. Yang mutlak dilakukan adalah terbukanya akses bagi kaum miskin pada jaminan sosial dasar seperti sekolah dan pelayanan kesehatan dan juga hak-hak dasar warga negara sebagai prasyarat bagi partisipasi dalam proses sosial. Perluasan kebebasan dalam pelbagai dimensi ekonomi sosial dan politik merupakan tujuan utama dan sekaligus sarana penting bagi pembangunan.

Kedua, mekanisme demokrasi mendorong pemerintah untuk memberikan respons cepat terhadap keluhan dan kebutuhan rakyatnya. Demokrasi merupakan sarana bagi pemerintah untuk mendapatkan legitimasi dari rakyatnya. Terkait dengan hal ini Sen mengemukakan tesis bahwa kelaparan tidak disebabkan oleh kekurangan makanan, melainkan oleh absennya demokrasi. Dalam sistem demokrasi, rakyat dimungkinkan melalui partai-partai atau perwakilannya di parlemen dapat memaksa dan menekan pemerintah untuk memberikan perhatian kepada penderitaan kelaparan yang melanda rakyatnya. Hal ini tak dialami oleh penguasa dalam sistem otoriter: penguasa tidak dipaksa untuk memberikan respons untuk itu sekalipun dalam negara tersebut persediaan makanan memadai. Menurutnya indikator produksi pangan per kapita bukanlah indikator yang sangat penting. Sen memperlihatkan bahwa kekurangan pangan di Bengal tahun 1943 terjadi justru ketika jumlah produksi pangan per kapita meningkat, seperti juga yang terjadi di Cina tahun 1958-1961. Soalnya bukanlah pada jumlah produksi pangan per kapita, melainkan lebih pada masalah akses terhadap makanan itu. Kelaparan merupakan kondisi ketika orang tidak bisa memiliki akses terhadap makanan dan bukan sekadar kondisi tidak adanya makanan.⁷⁰ Kasus China memperlihatkan bahwa sistem pemerintahan yang otoriter turut bertanggungjawab atas meninggalnya jutaan orang, karena kontrol serta kritik terhadap kekuasaan dan segala kebijakan yang dimustahilkan. Singkatnya, kelaparan terjadi karena absennya demokrasi. Pandangan Sen ini merupakan sanggahan langsung terhadap konsep Malthus yang menegaskan bahwa kelaparan akan terjadi jika jumlah makanan lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah penduduk.

70 Lihat Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (New York: Oxford University Press, 1981), hlm. 6; 42.

Ketiga, demokrasi menjamin transparansi dalam masyarakat yang memungkinkan pelbagai elemen masyarakat untuk melakukan pelbagai dialog, diskusi, pertukaran pikiran, perdebatan, kompetisi, dan aneka bentuk interaksi sosial politik lainnya. Hal ini menjadi penting untuk membentuk konsensus, penentuan prioritas, agar pembangunan sungguh-sungguh membebaskan orang dari derita kemiskinan.

Penutup

Pemaparan singkat ini memperlihatkan bahwa hubungan antara korupsi dan demokrasi tidak sesederhana sebagaimana dibayangkan pada umumnya: bahwa sistem demokrasi dipersepsikan sebagai sistem politik yang mampu mencegah korupsi dan dalam negara-negara demokratis tidak atau jarang ditemukan praktek korupsi. Sebaliknya sistem non-demokrasi dipersepsikan sebagai amat rentan dengan korupsi karena kekuasaan tak dikontrol dan karena itu tak mengherankan bila dalam negara-negara dengan sistem non-demokrasi sering dijumpai banyak praktek korupsi. Korupsi bukan monopoli negara-negara berkembang. Di negara-negara maju juga masih sering ditemukan skandal korupsi yang berpotensi membahayakan prinsip-prinsip demokrasi seperti persamaan politik, kedaulatan rakyat, representasi, legitimasi, mekanisme kontrol dan kepercayaan.

Korupsi dapat menghancurkan sistem kenegaraan seluruhnya, karena korupsi modern dapat menggerogoti ketahanan nasional bangsa dalam segala dimensi, melumpuhkan usaha-usaha pengentasan kemiskinan dan memerosotkan kesadaran nasional. Dengan rumusan lain: korupsi berpotensi membahayakan prinsip dasar demokrasi seperti: persamaan politik, kedaulatan rakyat, partisipasi, negara hukum dan kepercayaan publik. Dipandang demikian maka korupsi mesti diposisikan sebagai *extraordinary crime* yang membutuhkan upaya ekstra untuk mencegahnya.

Jika benar bahwa demokrasi dalam tahap kualitasnya yang matang diyakini mampu mencegah korupsi, maka jalan alternatif untuk membongkar struktur kekuasaan yang korup adalah demokratisasi terus-menerus yang didukung oleh politisi-politisi yang jujur demi terciptanya suatu *Good Governance*. Betul bahwa suatu peradaban tanpa korupsi

tak dikenal dalam sejarah, namun kita mesti membangun kesadaran bahwa dalam suatu masyarakat yang serius memerangi korupsi pada kenyataannya juga membuat intensitas korupsi berkurang. Namun kita tetap waspada karena korupsi tetap bergerak mengalir bagai air memanfaatkan celah dan kekurangan-kekurangan dalam sistem demokrasi itu sendiri bila mekanisme-mekanisme kontrol terhadap kekuasaan absen. Penciptaan struktur-struktur yang menunjang kejujuran para pejabat dan politisi merupakan keharusan. Pemberantasan korupsi mengandaikan tekad bersama untuk menciptakan suasana dan kultur politik di mana korupsi dan ketidakjujuran harus diperlakukan sebagai wabah penyakit yang harus dihindari; suatu kultur politik yang menumbuhkan kesadaran umum bahwa hanya orang-orang yang jujur dan bukan orang-orang yang berduit yang pantas mengurus negara ini.

Daftar Rujukan

- Alatas, S.H. *Korupsi. Sifat, Sebab dan Fungsi*. Jakarta: LP3ES 1987.
- Arendt, Hannah. *Was ist Politik*. München: Piper Verlag, 1993.
- de Nève, Dorothee. *Korruption und Demokratie – Perspektiven der Politikwissenschaft*, dalam: Lukas Achathaler, Domenica Hofmann, Matthias Pázmándy (Hrsg.), *Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung*, Wiesbaden: Springer Fachmedien 2011, hlm. 129-148.
- Fischer, Karsten. *Korruption als Problem und Element politischer Ordnung*, dalam: Jens Ivo Engels cs. *Geld, Geschenke, Politik. Korruption im neuzeitlichen Europa*. München: R. Oldenbourg Verlag 2009, hlm. 49-65.
- Heberer, Thomas. *Korruption in China*. Opladen: Westdeutschen Verlag, 1991.
- Holtz, Uwe, *Die Millennium Entwicklungsziele – eine defekte Vision. Armutsbekämpfung durch Demokratie, Menschenrechte und good governance*, in: Tilman Mayer/ Volker Kronenberg (Hg.): *Streitbar für die Demokratie*, Bonn 2009: 497-517.
- Johannes Müller. *Perkembangan Masyarakat Lintas Ilmu*. Jakarta: Gramedia 2006.
- Kleden, Ignas. *Masyarakat dan Negara. Sebuah Persoalan*. Magelang: IndonesiaTera, 2004.

- Kurniadi, Yusuf, Dampak Masif Korupsi, dalam: Nanang T. Puspito at.al (ed.). *Pendidikan Antikorupsi Untuk Perguruan Tinggi*. Jakarta: Kemendikbud, 2011, hlm. 53-71.
- Lambsdorff, Johann Graf. Wie läßt sich Korruption messen? Der Korruptionsindex von Transparency International, dalam: Borchert/ Leitner/ Stolz (Hrsg.) *Politische Korruption*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2000, hlm. 45-71.
- Magnis-Suseno, Franz. *Filsafat Kebudayaan Politik*. Jakarta: Gramedia 1995.
- . *Mencari Sosok Demokrasi. Sebuah Telaah Filosofis*. Jakarta: Gramedia 1995.
- Nohlen, Dieter. *Wahlrecht und Parteiensystem*. Opladen, 2007.
- Olteanu, Tina. *Korrumperte Demokratie? Diskurs und Wahrnehmung in Österreich und Rumänien im Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS, 2012.
- Onghokham, Tradisi dan Korupsi, dalam: *Prisma*, Thn. XII, Nr. 2, Februari 1983, 3-13
- Pech, Birgit, Korruption und Demokratisierung. Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg Essen (INEF Report 99/2009).
- Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, 1999.
- . Political Corruption and Reform in Democracies: Theoretical Perspectives, dalam: Junichi Kawata (Ed.). *Comparing Political Corruption and Clientelism*. Hampshire/ Burlington, 2006, hlm. 45-61.
- Ruge, Undine, Ökonomische Vorteile für wenige - politische Konsequenzen für alle: Wie korrupte Politiker das demokratische System verändern, dalam: Borchert/ Leitner/ Stolz (Hrsg.) *Politische Korruption*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2000 19-44.
- Sen, Amartya. *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 2000.
- . *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. New York: Oxford University Press, 1981.
- Senghaas, Dieter. *Zivilisierung wider Willen*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag 1998.

Von Nell, Verena, Schwitzgebel, G., Vollet, M (Hrsg.). *Korruption im öffentlichen Raum internationaler Vergleich*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2006.

Internet:

<http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>

<http://www.transparency.org>

<http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>

<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/jdw-wpfree-de.pdf>

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13522823.html>