

Korupsi di Indonesia, Dari Mana Kita Harus Memberantasnya?

Oleh : Muhammad Husni Thamrin¹

Pengantar

Rezim Orde Baru Soeharto, dan diteruskan oleh “muridnya” Habibie², telah meninggalkan banyak persoalan pelik bagi rezim Gus Dur-Megawati. Persoalan-persoalan tersebut bukan hanya persoalan krisis ekonomi, disintegrasi, kersusuhan (persoalan SARA), hak asasi manusia (HAM), ataupun utang luar negeri yang semakin menumpuk, namun juga persoalan pemberantasan dan pembersihan KKN yang merupakan “najis warisan” Orde Baru.

Soeharto dipercaya meninggalkan banyak persoalan KKN, yang juga melibatkan diri dan keluarganya. Bahkan isu KKN merupakan salah satu isu yang diusung oleh para mahasiswa, saat melancarkan aksi reformasi yang menggulingkan Soeharto.

Namun yang menjadi persoalan kini adalah lambannya proses penyelesaian persoalan KKN tersebut. Bahkan terkesan Kejaksaan Agung *ogah-ogahan* dalam menuntaskan kasus-kasus KKN yang melibatkan Soeharto dan para kroninya. Kasus-kasus besar yang masuk ke Kejaksaan Agung, seperti kasus KKN Soeharto dan keluarganya, kasus Bank Bali, Kasus Andi Ghalib, kasus Texmaco, kasus BLBI, kasus Goro, dan sebagainya, belum ada yang tuntas digarap oleh Kejaksaan Agung.

Korupsi seolah hanya menjadi komoditi politik belaka. Para politisi, yang pada saat gerakan reformasi menumbangkan gencar meneriakan isu KKN Soeharto dan kroni-kroninya, kini seolah bungkam. Bahkan Gus Dur sendiri hingga kini belum juga mengungkapkan tiga orang menteri dalam kabinetnya yang ia isukan terlibat KKN. Anehnya inisiatif untuk menuntaskan persoalan korupsi ini justru datang dari lembaga-lembaga kreditor yang memberikan utang kepada Indonesia. Bank Dunia dan Asia Development Bank (ADB) menganggarkan bantuan sebesar USD 1 juta untuk menuntaskan persoalan korupsi di Indonesia. Dan lucunya para praktisi politik mulai kembali berteriak soal korupsi setelah adanya desakan dan janji bantuan Bank Dunia tentang korupsi di dalam sidang CGI di Jakarta, 1-2 Februari 2000. Dalam sebuah seminar di Jakarta, Amien Rais tiba-tiba muncul kembali meneriakan tentang perlunya untuk membentuk komisi anti korupsi sesegera mungkin.³

Ada satu pertanyaan yang agaknya layak untuk dilontarkan; apa susahya menyeret seorang mantan presiden yang bernama Soeharto, yang dipercaya oleh banyak orang sebagai dalang utama korupsi di masa Orde Baru? Lagi-lagi jawabannya akan terbentur pada azas hukum dan praduga tak bersalah. Akan tetapi patutkah kita menyandarkan penegakan keadilan pada sistem hukum yang dijalankan oleh aparat hukum yang masih merupakan bagian dari masa lalu? Jangan-jangan benar apa yang pernah diucapkan oleh mantan wakil presiden M. Hatta, bahwa korupsi di Indonesia sudah begitu berurat berakar dan telah menjadi suatu budaya yang amat susah untuk dihilangkan.

Jika demikian logikanya maka satu-satunya jalan yang dapat ditempuh adalah perombakan total terhadap sistem politik dan ekonomi yang ada. Karena toh upaya pemberantasan korupsi yang pernah dilakukan sejak masa VOC, Hindia Belanda, ataupun Orde Baru, dengan meningkat gaji para pegawai negeri, telah gagal. Persoalan korupsi agaknya sudah harus dilihat dalam kerangka sistem. Korupsi merupakan hasil ataukses yang timbul dari suatu sistem ekonomi dan politik yang dijalankan oleh mesin pemerintahan modern.

Definisi Korupsi

¹ Disusun untuk bahan kurikulum pendidikan dan training, Departemen Jaringan dan Pendidikan ICW, 2000.

² Hal ini diakui sendiri oleh B.J. Habibie yang berkali-kali mengatakan bahwa Soeharto adalah guru yang dihomatinya.

³ Lihat halaman muka Kompas, 18 Februari 2000.

Korupsi adalah persoalan klasik yang telah lama ada. Sejarawan Onghokham menyebutkan bahwa korupsi ada ketika orang mulai melakukan pemisahan antara keuangan pribadi dan keuangan umum. Menurut Onghokham pemisahan keuangan tersebut tidak ada dalam konsep kekuasaan tradisional. Dengan kata lain korupsi mulai dikenal saat sistem politik modern dikenal.⁴

Konsepsi mengenai korupsi baru timbul setelah adanya pemisahan antara kepentingan keuangan pribadi dari seorang pejabat negara dan keuangan jabatannya. Prinsip ini muncul di Barat setelah adanya Revolusi Perancis dan di negara-negara Anglo-Sakson, seperti Inggris dan Amerika Serikat, timbul pada permulaan abad ke-19. Sejak itu penyalahgunaan wewenang demi kepentingan pribadi, khususnya dalam soal keuangan, dianggap sebagai tindak korupsi.

Demokrasi yang muncul di akhir abad ke-18 di Barat melihat *pejabat* sebagai orang yang diberi wewenang atau otoritas (kekuasaan), karena dipercaya oleh umum. Penyalahgunaan dari kepercayaan tersebut dilihat sebagai pengkhianatan terhadap kepercayaan yang diberikan. Konsep demokrasi sendiri mensyaratkan suatu sistem yang dibentuk oleh rakyat, dikelola oleh rakyat dan diperuntukkan bagi rakyat.

Konsep politik semacam itu sudah barang tentu berbeda dengan apa yang ada dalam konsep kekuasaan tradisional. Dalam konsep kekuasaan tradisional raja atau pemimpin adalah negara itu sendiri. Ia tidak mengenal pemisahan antara raja dengan negara yang dipimpinnya. Seorang raja atau pemimpin dapat saja menerima upeti dari bawahannya atau raja menggunakan kekuasaan atau kekayaan negara guna kepentingan dirinya pribadi atau keluarganya. Perbuatan tersebut tidak dianggap sebagai korupsi, kekuasaan politik yang ada di tangan raja bukan berasal dari rakyat dan ia rakyat sendiri menganggap wajar jika seorang raja memperoleh manfaat pribadi dari kekuasaannya tersebut.

Pengertian korupsi dalam arti modern baru terjadi kalau ada konsepsi dan pengaturan pemisahan keuangan pribadi dan sebagai pejabat sangat penting, sebab seorang raja tradisional tidak dianggap sebagai koruptor jika menggunakan uang negara, karena raja adalah negara itu sendiri.

Namun secara tidak sadar sebenarnya konsepsi tentang anti korupsi sudah ada sejak lama, bahkan sebelum pemisahan kekuasaan politik secara modern dikenal. Justru dimana tidak adanya pemisahan antara keuangan dari raja/pejabat negara dengan negara itulah yang memunculkan konsepsi anti korupsi.

Dengan demikian korupsi dapat didefinisikan sebagai suatu tindak penyalahgunaan kekayaan negara (dalam konsep modern), yang melayani kepentingan umum, untuk kepentingan pribadi atau perorangan. Akan tetapi praktek korupsi sendiri, seperti suap atau sogok, kerap ditemui di tengah masyarakat tanpa harus melibatkan hubungan negara.

Istilah korupsi dapat pula mengacu pada pemakaian dana pemerintah untuk tujuan pribadi. Definisi ini tidak hanya menyangkut korupsi moneter yang konvensional, akan tetapi menyangkut pula korupsi politik dan administratif. Seorang administrator yang memanfaatkan kedudukannya untuk mengurus pembayaran tidak resmi dari para investor (domestik maupun asing), memakai sumber pemerintah, kedudukan, martabat, status, atau kewenangannya yang resmi, untuk keuntungan pribadi dapat pula dikategorikan melakukan tindak korupsi.

Definisi ini hampir sama artinya dengan definisi yang dilontarkan oleh pemerintah Indonesia baru-baru ini. Dalam siaran pers yang dikeluarkan oleh Menko Wasbang *tentang menghapus KKN dari perekonomian nasional*, tanggal 15 Juni 1999, pengertian KKN didefinisikan sebagai praktek kolusi dan nepotisme antara pejabat dengan swasta yang mengandung unsur korupsi atau perlakuan istimewa.⁵ Sementara itu batasan operasional KKN didefinisikan sebagai pemberian fasilitas atau perlakuan istimewa oleh pejabat pemerintah/BUMN/BUMD kepada suatu unit

⁴ Lihat tulisan Onghokham tentang "Tradisi dan Korupsi," pada *Prisma* No. 2, Februari 1983.

⁵ Siaran pers Menkowasbang Tentang Menghapuskan KKN Dari Perekonomian Nasional, 15 Juni 1999.

ekonomi/badan hukum yang dimiliki pejabat terkait, kerabat atau konconya. Bentuk fasilitas istimewa tersebut meliputi:

1. Pelaksanaan pelelangan yang *tidak wajar* dan *tidak taat azas* dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah atau dalam rangka kerjasama pemerintah/BUMN/BUMD dengan swasta.
2. Fasilitas kredit, pajak, bea masuk dan cukai yang menyimpang dari ketentuan yang berlaku atau membuat aturan/keputusan untuk itu secara eksklusif.
3. Penetapan harga penjualan atau ruislag.

Suatu analisa menarik dilontarkan oleh John Girling bahwa korupsi sebenarnya mewakili persepsi yang normatif dari eksekutif kapitalisme, yaitu kulminasi dari proses yang sistematis dari praktik-praktek kolusi yang terjadi diantara elite politik dan pelaku ekonomi, yang melibatkan kepentingan publik dan kepentingan pribadi (swasta).⁶ Dengan kata lain, korupsi terjadi pada saat pelaku ekonomi mencoba memanfaatkan kekuasaan yang dimiliki oleh elite politik untuk mengejar keuntungan (profit), di luar proses yang sebenarnya. Sementara elite politik sendiri memanfaatkan hubungan tersebut untuk membiayai dirinya sendiri atau bahkan membiayai praktik politik yang dilakukannya.⁷

Konsep demokrasi modern dan kapitalisme telah melahirkan kontradiksi antara kepentingan birokrasi pemerintahan yang harus melayani kepentingan umum dengan perkembangan dan intervensi kepentingan pasar. Di satu sisi, dengan mandat atas nama rakyat yang diperoleh oleh sistem pemerintahan demokratik, maka ia harus mengedepankan kepentingan rakyat secara umum. Sementara perkembangan kapitalisme, yang juga berkepentingan terhadap birokrasi modern, berbanding terbalik dengan kepentingan umum. Akumulasi modal yang menjadi logika dasar dari kapitalisme mengharuskan adanya kontrol pasar dan jalur distribusi. Maka untuk meraih kepentingan tersebut tak jarang para pengusaha menggunakan jalur birokrasi publik untuk kepentingan mereka. Inilah yang dikenal sebagai *kolusi*, yang merupakan bentuk akomodasi normal antara kepentingan politik dan ekonomi. Kolusi merupakan bentuk pra-kondisi dari korupsi.⁸

Sudah barang tentu pelaku ekonomi memperoleh manfaat keuntungan ekonomi dari hubungan tersebut. Sementara para elite politik memperoleh keuntungan untuk membiayai kepentingan-kepentingan politik yang akan mereka raih.

Lantas bagaimana korupsi itu dipraktekkan?

Menurut Onghokham ada dua dimensi dimana korupsi bekerja. Dimensi yang pertama terjadi di tingkat atas, dimana melibatkan penguasa atau pejabat tinggi pemerintahan dan mencakup nilai uang yang cukup besar. Para diktator di Amerika Latin dan Asia Tenggara misalnya berhasil mengumpulkan uang jutaan dollar dari sumber alam dan bantuan luar negeri.⁹

Sementara itu dalam dimensi yang lain, yang umumnya terjadi di kalangan menengah dan bawah, biasanya bersentuhan langsung dengan kepentingan rakyat atau orang banyak. Korupsi yang terjadi di kalangan menengah dan bawah acap menghambat kepentingan kalangan menengah dan bawah itu sendiri, sebagai contoh adalah berbelitnya proses perizinan, pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Surat Izin Mengemudi (SIM), proses perizinan di imigrasi, atau bahkan pungutan liar yang dilakukan oleh para polisi di jalan-jalan yang dilalui oleh kendaraan bisnis, dan lain sebagainya. Sejarah sendiri mencatat bahwa Perang Diponegoro, yang terjadi pada tahun 1825-1830, muncul akibat protes rakyat terhadap perbuatan pejabat-pejabat menengah, seperti Demang atau Bekel, dalam soal pungutan pajak, pematokan tanah untuk jalan tol, dan khususnya pungutan-pungutan yang dilakukan oleh para pejabat yang bertanggungjawab terhadap pintu gerbang tol.

⁶ Lihat John Girling, *Corruption, Capitalism, and Democracy*, Routledge, New York, 1997, hlm 1-3.

⁷ Kasus Bank Bali adalah salah satu contoh menarik dari praktik korupsi model ini.

⁸ Op Cit, John Girling, *Corruption, Capitalism, and Democracy*, hlm 9.

⁹ Lihat Onghokham, "Tradisi dan Korupsi," hlm 5.

Korupsi Dalam Dimensi Sejarah Indonesia

Di tahun 1799 asosiasi dagang VOC (Verenigde Oost Indische Compagnie) diplesetkan menjadi Verhaan Onder Corruptie, runtuh lantaran korupsi.¹⁰

Catatan sejarah memang menunjukkan bahwa pada paruh kedua abad 18 VOC digerogeti oleh korupsi yang akut. Pada tanggal 12 Desember 1642 Gubernur Jendral Antonio Van Diemen bahkan menyurati Heeren XVII tentang parahnya korupsi yang terjadi di tubuh VOC. Berbagai upaya untuk memberantas korupsi di dalam tubuh asosiasi dagang ini tak berhasil. Sehingga tak jarang dikatakan bahwa korupsi saat itu sudah menjadi suatu kenyataan hidup.

Pasal utama penyebab korupsi ini adalah kecilnya gaji yang diterima oleh para pegawai VOC. Sementara gaji pegawai rendah VOC, yang hanya berkisar antara 16 gulden hingga 24 gulden per bulan, tak sesuai dengan gaya hidup di Batavia pada saat itu. Para pegawai setingkat juru tulis rata-rata menerima gaji 24 Gulden setiap bulan, sementara seorang Gubernur Jendral menerima 600 hingga 700 Gulden setiap bulan. Para pejabat VOC, mulai dari Gubernur Jendral hingga juru tulis, banyak memanfaatkan jabatannya untuk kepentingan pribadi. Bahkan dalam banyak kasus ditemukan jabatan-jabatan khusus yang berhubungan dengan perdagangan diperjualbelikan dan diberikan kepada orang yang memberikan penawaran tertinggi.¹¹

Sudah barang tentu sebagai sebuah perusahaan dagang VOC melarang para pegawainya terlibat dalam perdagangan. Akan tetapi dengan alasan gaji yang kecil, pada saat itu taklah heran jika dijumpai para pejabat VOC yang melakukan kerjasama dagang dengan para pedagang Portugis, India, atau Perancis. Bahkan praktek tersebut mungkin dikerjakan sebagai prioritas ketimbang kerja untuk VOC sendiri. Tak jarang mereka memanfaatkan kapal VOC untuk mengangkut barang yang bukan diperuntukkan bagi VOC sendiri. Dalam sebuah laporan yang diterbitkan di London pada tahun 1743, "***A Description of Holland, or the Present State of the United Provinces,***" dilaporkan banyak kapal VOC yang karam akibat kelebihan muatan.

Persoalan korupsi ini tidak berarti tuntas tatkala VOC digantikan oleh pemerintahan Hindia Belanda. Sistem birokrasi Hindia Belanda yang mengenal dua sistem, Bestuurs Beambten (BB) dan Pangreh Praja, memicu tindakan korupsi dalam bentuk yang lain.

Pada masa Tanam Paksa, 1830-1870, penduduk pribumi diwajibkan untuk menanam beberapa jenis tanaman yang laku di pasar-pasar Eropa. Menurut peraturan petani diharuskan untuk menanam 1/3 bagian dari tanahnya bagi tanaman wajib tersebut. Umumnya tanaman tersebut berusia tahunan seperti kopi, teh, atau nila. Berdasarkan peraturan harus mengubah 1/3 bagian dari sawah-sawah produktif mereka guna tanaman tersebut dan meluangkan 1/3 waktu mereka untuk mengawasi tanaman tersebut.

Akan tetapi dalam prakteknya kepala desa, demang, wedana, atau bupati yang bertanggung jawab atas tanam paksa tersebut justru memaksa para petani untuk menanam 2/3 bagian dari tanahnya untuk tanaman wajib. Keuntungan yang didapat sudah barang tentu masuk dalam kantong pribadi para pejabat tersebut. Sementara itu residen-residen dan pengawas (controluer) Hindia Belanda mendiadakan saja praktek tersebut karena mendapat bagian yang tidak sedikit. Taklah heran bila pada masa Tanam Paksa wabah penyakit dan kelaparan melanda penduduk pedesaan, terutama di Pulau Jawa, karena di dalam prakteknya mereka lebih banyak menghabiskan waktunya untuk mengawasi tanaman tahunan yang diwajibkan dan tak memiliki waktu lagi untuk sawah-sawah mereka. Belum lagi 1/3 bagian yang dapat mereka tanami untuk padi, tak mencukupi kebutuhan keluarga mereka dalam setahun.

Situasi tersebut tidak berubah banyak meskipun sistem Tanam Paksa dihapuskan pada tahun 1870 dan diganti oleh sistem perekonomian liberal, dimana perusahaan-perusahaan swasta diizinkan untuk membuka perkebunan-perkebunan dalam skala besar. Perubahan ini juga menandai diterapkannya sistem kerja upahan.

¹⁰ Lihat "Gaji dan Korupsi," Rizal, Harian Warta Kota, 11 Februari 2000.

¹¹ Lihat Onghokham, "Korupsi dan Tradisi," hlm 6-7.

Modal asing semakin deras masuk ke Hindia Belanda, yang bukannya memberikan kebaikan, tetapi justru semakin memperburuk kondisi kehidupan masyarakat. Para pemilik modal, selain bisa memiliki tanah, juga dapat menyewa dari penduduk setempat atau pemerintah. Sawah-sawah desa yang bersifat komunal mulai banyak disewakan para kepala desa dimana mereka mendapat premi tertentu, sementara penduduknya menjadi kuli secara massal. Petani telah menjadi budak di lahannya sendiri.¹²

Meskipun industri Gula semakin berkembang, kehidupan kaum buruh dan tani yang menggerakkan produksi tebu dan pabrik gula kian lama kian terpuruk. Kehidupan kaum buruh dan petani yang buruk itu tak ada satupun mendapat pembelaan dari aparat birokrasi pemerintah, yang seharusnya memeberikan perlindungan. Para kepala desa sudah sepenuhnya menjadi alat perusahaan perkebunan tebu dengan berbagai suap yang mereka terima. Pemberontakan-pemberontakan kecil petani tebu mulai muncul, dengan membakar area perkebunan tebu.¹³

Di sisi yang lain persoalan klasik yang ada pada masa-masa sebelumnya tetap dijumpai. Gaji yang diterima oleh para pangreh praja, terutama pangreh praja rendahan seperti wedana, camat-camat dan mantri, tetaplah kecil. Keuntungan besar yang didapat pemerintah Hindia Belanda dari sewa-menyewa lahan perkebunan dan pajak yang mereka peroleh dari penguaha-pengusaha perkebunan tak digunakan untuk mensejahterakan aparat birokrasi pada level menengah ke bawah. Sementara sebagai bagian dari pemerintahan Hindia Belanda dan sistem birokrasi tradisional, para pangreh praja ini harus memelihara gaya hidup sebagai priyayi. Diduga mereka menerima segala macam upeti dari rakyat untuk membiayai hidup mereka. Para patih dan bupati, meskipun gaji yang mereka terima lebih tinggi, juga banyak menerima upeti yang tidak resmi dari rakyat. Selain itu mereka pun masih memelihara kewajiban kerja bakti bagi para kawula yang berada dibawah kekuasaan mereka. Kewajiban-kewajiban tidak resmi ini baru dihapuskan sama sekali oleh pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1890. Peristiwa antara Bupati Lebak dan Multatuli mungkin salah satu contoh yang menarik tentang penindasan dan tindak korupsi yang dilakukan oleh pangreh praja Hindia Belanda.

Dengan diperluasnya pemungutan pajak oleh Belanda atas tanah dan hasilnya, pejabat pribumi setingkat kepala desa dan pembantunya memanfaatkan kesempatan dari peluang baru tersebut untuk mengambil keuntungan yang besar. Di Jawa, Bekel (petugas pemungut pajak) menaikkan 20 kali lipat apa yang mereka bayar kepada atasan mereka.¹⁴

Dalam catatan banyak ahli sejarah, periode pendudukan Jepang dipercaya sebagai masa merajalelanya korupsi. Pemerintah pendudukan Jepang memberlakukan Indonesia sebagai arena perang, dimana segala sumber alam dan manusia harus dipergunakan untuk kepentingan perang bala tentara Dai Nippon. Bahkan akibat langkanya minyak tanah, yang diprioritaskan bagi kepentingan bala tentara Jepang, rakyat diwajibkan untuk menanam pohon jarak, yang akan diambil bijinya sebagai alat penerangan. Sangat sulit untuk mendapatkan beras atau pakaian pada saat itu.

Namun kesulitan tersebut “agak tertolong” jika ada yang mau berkolaborasi dengan pemerintah pendudukan Jepang. Jika ada yang mau menjadi corong kampanye Jepang, salah satunya adalah kampanye gerakan tiga A, maka kesulitan untuk mendapat pakaian atau bahan makanan sedikit teratasi.

Selepas revolusi kemerdekaan tahun 1945-1949, negara Indonesia yang baru lahir lebih banyak disibukkan dengan persoalan penataan sistem politik. Persoalan ekonomi menjadi nomor dua. Melalui kesepakatan yang diperoleh pada Perjanjian Meja Bundar (KMB) pada tahun 1949 secara

¹² Soe Hok Gie, Di Bawah Lentera Merah: Riwayat Sarekat Islam Semarang 1917-1920, Yayasan Bentang Budaya untuk Franz Fanon Foundation, Yogyakarta, 1999, hlm 10.

¹³ Ibid, hlm 11

¹⁴ Theodore M. Smith, Korupsi, Tradisi, dan Perubahan di Indonesia, dalam Korupsi Politik, Mochtar Lubis dan James Scott (ed), Yayasan Obor, Jakarta, 1993, hlm 52. Lihat juga Clive Day, The Dutch in Java, Oxford University Press, London, 1966, hlm 100-103.

resmi kemerdekaan Indonesia diakui oleh Belanda, kendati sebagian besar sektor perekonomian masih dikuasai oleh Belanda.

Pada tahun 1951 desakan untuk melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan Belanda, dan perusahaan Barat lainnya, semakin kuat. Akhirnya di tahun 1958 ini pemerintah Indonesia mengeluarkan UU No. 86/1958 tentang kebijakan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda yang beroperasi di Indonesia, terutama pada sektor perkebunan, minyak dan gas bumi, serta pertambangan.¹⁵ Undang-undang tersebut berlaku surut hingga Desember 1957, dan pada prakteknya bukan hanya diterapkan pada perusahaan-perusahaan Belanda saja, namun juga pada perusahaan-perusahaan Barat lainnya.

Sebelum adanya undang-undang nasionalisasi tersebut, dengan alasan untuk memberikan proteksi kepada pengusaha-pengusaha pribumi, pemerintah Indonesia menerapkan suatu kebijakan yang diberi nama Politik Benteng. Berdasarkan kebijakan ini pengusaha-pengusaha pribumi diberikan bantuan kredit dan fasilitas, salah satunya adalah lisensi untuk mengimpor barang. Laba yang diperoleh oleh para pengusaha pribumi tersebut, dari penjualan barang impor di dalam negeri, diharapkan dapat menjadi modal untuk melakukan ekspansi usaha.¹⁶

Namun pada akhirnya Politik Benteng ini tidak melahirkan pengusaha pribumi yang tangguh. Yang muncul justru praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Pengusaha-pengusaha yang mendapatkan lisensi tersebut hanyalah pengusaha-pengusaha yang dekat dengan pemerintah dan kekuatan-kekuatan politik yang dominan. Pengusaha-pengusaha pribumi "dadakan" tersebut sama sekali tidak memiliki bekal kemampuan usaha yang memadai. Akhirnya mereka hanya "menyewaka" lisensi yang mereka punyai tersebut kepada pengusaha-pengusaha swasta lainnya, yang umumnya berasal dari pengusaha keturunan Cina. Praktek kongkalingkong ini lah yang melahirkan istilah Ali-Baba. Si Ali yang memiliki lisensi dan di Baba yang memiliki uang untuk modal kerja lisensi tersebut.

Upaya untuk melakukan rasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda, dan Barat lainnya, justru melahirkan persoalan baru. Sebelum UU tersebut diberlakukan pada tahun 1958, pihak militer, terutama Angkatan Darat (AD), telah melakukan aksi sepihak dan merebut perusahaan-perusahaan asing tersebut. Pada tanggal 13 Desember 1957 Mayor Jenderal A.H. Nasution (KSAD pada saat itu) mengeluarkan larangan pengambilalihan perusahaan Belanda tanpa sepengetahuan militer dan menempatkan perusahaan-perusahaan yang diambil alih tersebut dibawah pengawsan militer.

Dapat dikatakan hingga tahun 1958 perusahaan-perusahaan yang diambil alih tersebut berada sepenuhnya dibawah pengwasan militer. Merekalah yang pada akhirnya memiliki wewenang untuk memberikan hak pengelolaan kepada pihak lain. Praktek ini lagi-lagi menimbulkan bentuk KKN baru dan praktek Ali-Baba, karena pengusaha-pengusaha swasta yang mendapatkan hak pengelolaan tersebut adalah pengusaha-pengusaha yang telah lama dekat dengan pihak militer.

Demokrasi terpimpin yang kemudian dijalankan oleh Soekarno pun gagal untuk mengatasi disintegrasi administrasi kenegaraan. Perekonomian tetap tergantung pada birokrasi partai-partai politik dan militer. Aparat negara tak bekerja dengan baik dan korupsi semakin merajalela. Jaringan komunikasi dan transportasi tak berjalan dengan baik, dan upaya pemerintah untuk mendapat pemasukan dari pajak tak berhasil.

Akan tetapi unsur militer, terutama angkatan darat, mampu untuk bertahan dan menghidupi diri mereka sendiri melalui sumber-sumber perekonomian yang mereka kuasai. Namun banyak pula sumber perekonomian tersebut menjadi sarang praktek kolusi dan korupsi serta menguntungkan

¹⁵ Lihat Dani W. Munggoro Chalid Muhammad, Dicky Lopulalan, Pitono Adhi, *Menggugat Ekspansi Industri Pertambangan di Indonesia*, terbitan bersama LSPP, Walhi, Latin, dan Pikul, Bogor, 1999, hlm 8-10.

¹⁶ *Ibid*, Dani W. Munggoro (dkk) hlm 10. Lihat juga Richard Robison, *Indonesia; the Rise of Capital*, Allen & Unwin Pty Ltd, Australia, 1986, hlm 42.

beberapa gelintir petinggi militer.¹⁷ Hal ini banyak melahirkan ketidakpuasan di kalangan militer, terutama kelompok perwira muda yang lebih berorientasi nasional.

Gerakan 30 September 1965 yang sering didengungkan oleh rezim Soeharto sebagai upaya kudat yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) sebenarnya lebih merupakan suatu gerakan pembersihan yang coba dilakukan oleh kelompok perwira muda terhadap beberapa petinggi militer, yang mereka cap lebih dekat dengan Barat dan banyak melakukan penyimpangan.

Rezim Orde Baru yang mengambil alih kekuasaan pada tahun 1965 percaya bahwa persoalan-persoalan yang muncul di masa Orde Lama dapat diselesaikan dengan melakukan "pembangunan" terutama di sektor ekonomi. Oleh karenanya Soeharto mulai melirik dan mengundang kembali investasi asing, yang tidak menyukai Orde Lama. Oleh karenanya pertumbuhan ekonomilah yang menjadi target utama rezim Orde Baru. Persoalan kebocoran atau korupsi menjadi persoalan nomor dua. Bagi rezim Orde Baru yang terpenting adalah kemajuan dan pertumbuhan ekonomi serta tetap melakukan kontrol terhadap kekuasaan politik, sehingga mereka dapat menjalankan program pembangunan tersebut.

Pemerintahan Orde Baru dimasa Soeharto diwarnai oleh tiga fenomena yang menarik. *Pertama*, adalah kerjasama antara pimpinan militer dengan bisnismen keturunan Cina. *Kedua*, adalah kompetisi antara pengusaha pribumi dengan pengusaha keturunan Cina. *Ketiga*, adalah pengaruh perusahaan-perusahaan negara yang dikontrol oleh militer melawan tehnokrat yang mendukung liberalisasi dan intervensi Barat.

Dalam upaya mereka untuk menumbuhkan "kesejahteraan,"¹⁸ para penguasa militer banyak bekerjasama dengan pengusaha keturunan Cina (yang dikenal dengan sebutan Cukong), salah satunya adalah Liem Sioe Liong, pengusaha yang sudah memiliki hubungan dengan Soeharto sejak ia menjadi Panglima Divisi Diponegoro. Beberapa jenderal juga memiliki perusahaan pribadi yang pada umumnya menjadi "topeng" dari perusahaan yang didukung oleh pengusaha keturunan Cina.

Perjanjian-perjanjian yang dibuat dengan birokrasi administrasi menjadi tergantung pada persetujuan yang didapat dari petinggi tentara. Militer memegang peran yang penting dalam urusan pemberian lisensi kontrak, keputusan tentang proyek, dan sebagainya.

Kekuatan absolut militer di masa awal Orde Baru berkuasa didukung oleh sumber perekonomian yang mereka peroleh dari naiknya harga minyak dan perusahaan-perusahaan milik negara, serta kerjasama mereka dengan pelaku bisnis keturunan Cina. Meskipun pada tahun 1966 Indonesia telah membuka diri seluas mungkin bagi penanaman modal asing, namun hasil minyak yang melimpah pada awal 1970-an membuat Orde Baru memiliki modal yang cukup untuk membiayai pembangunan dan program-program politiknya.

Akan tetapi kekuasaan absolut ini meminta konsekuensi kontrol politik yang ketat dari negara, termasuk pelarangan aktivitas partai politik hingga tingkat pedesaan dan kontrol terhadap partai politik. Pada sisi lain Golkar memainkan peran yang efektif dengan mengalokasikan sumber-sumber yang dimiliki oleh pemerintah kepada kelompok strategis perkotaan (seperti pegawai negeri dan kelas menengah profesional) dan para pemilik tanah di pedesaan. Subsidi tersebut diperoleh dari pendapatan minyak bumi yang meningkat pada awal tahun 1970-an.¹⁹ Kebijakan ekonomi semacam itu sudah barang tentu didukung oleh pemerintah (yang memang berkepentingan), tehnokrat, dan organisasi keuangan internasional seperti Bank Dunia, IMF, atau ADB, serta bantuan-bantuan asing bilateral yang berasal dari Jepang, Eropa Barat, dan Amerika Serikat.

¹⁷ Lihat John Girling, hlm 54-55.

¹⁸ Kesejahteraan hanya menjadi jargon Orde Baru untuk mendapatkan legitimasi menjalankan roda kekuasaan. Yang tercipta bukanlah kesejahteraan, melainkan kesengsaraan bagi rakyat dan ketergantungan pada utang luar negeri. Konsep kesejahteraan hanya berlaku bagi Soeharto, keluarga Soeharto dan kroni-kroninya.

¹⁹ Lihat John Girling hlm 55.

Dapat dikatakan Pertamina adalah mesin utama pendukung kekuasaan Soeharto dan Orde Baru. Namun Pertamina juga menjadi sarang korupsi, patronase, dan penyedotan sumber dana yang membuat Pertamina ambruk pada tahun 1975-1976. Dibawah pimpinan Ibnu Sutowo operasi Pertamina tertutup bagi publik dan laporan tahunan keuangan Pertamina tidak pernah diumumkan.

Kepentingan Soeharto dan tentara sangat besar terhadap Pertamina . Seperti apa yang dikatakan oleh Richard Robison bahwa Pertamina menjadi semacam saluran dimana pemerintah memperoleh pendapatan untuk membiayai ongkos-ongkos politiknya. Dipertengahan tahun 1970-an setengah dari pendapatan negara berasal dari Pertamina. Pendapatan ini meningkat pada permulaan 1980-an menjadi 2/3.²⁰

Tatkala Pertamina bangkrut pada tahun 1975-1976, ditemukan utang tidak kurang dari USD 10 miliar. Dalam persidangan yang dilakukan terhadap asisten pribadi Ibnu Sutowo, ditemukan bahwa ia adalah bagian dari jaringan keuangan yang besar yang meliputi Ibnu Sutowo, Liem Sioe Liong, Ibu Tien, Soeharto, dan keluarganya.

Keruntuhan Pertamina juga membuat Soeharto harus berkompromi terhadap tehnokrat yang mendukung Barat dan lembaga keuangan internasional yang selama ini mengkritik Pertamina sebagai pusat keuangan Orde Baru.

Pada bulan Januari 1970 beberapa organisasi mahasiswa Indonesia turun ke jalan-jalan untuk memprotes korupsi yang terjadi di dalam tubuh pemerintahan. Presiden Soeharto pada saat itu segera mengumumkan pembentukan Komisi IV, dimana mantan wakil presiden M. Hatta ditunjuk sebagai penasehat presiden untuk tersebut. Di dalam pidato tahunan di Hari Kemerdekaan presiden meninjau rekomendasi yang diberikan oleh Komisi dan dengan tegas menyatakan bahwa "tidak ada keragu-raguan lagi. Saya sendiri akan memimpin perjuangan melawan korupsi."²¹

Akan tetapi, meskipun mendapat jaminan untuk diberantas oleh Soeharto sendiri, toh praktek korupsi tetap berlangsung dan semakin parah. Pada saat itu mantan wakil presiden M. Hatta sempat berujar bahwa praktek korupsi sudah menjadi budaya masyarakat dan susah untuk dihilangkan. Praktek korupsi, kolusi dan nepotisme bukan hanya terjadi di kalangan pejabat militer dan aparat birokrasi Orde Baru, namun juga telah menjalar pada keluarga Soeharto sendiri. Dipertengahan tahun 1970-an dikenal istilah "Madame Ten Percent." Istilah ini muncul karena setiap ijin investasi baru harus mendapat restu dari istri Soeharto, Ny. Tien Soeharto, yang biasanya meminta imbalan saham 10-15%. Ny. Tien Soeharto pula yang pada saat itu memiliki ide untuk membangun proyek mercu suar Taman Mini Indonesia Indah, dengan memakai dana negara dan menemukannya sebagai asset keluarga Soeharto.²²

Meskipun dalam sistem politik yang diterapkan oleh Indonesia mengenal lembaga kontrol pemerintahan, seperti DPR, BPK, ataupun Kejaksaan Agung dan Badan Penertiban Aparatur Negara, akan tetapi lembaga-lembaga tersebut tidak berfungsi sebagai mana mestinya. Perangkat hukum yang dibuat untuk melakukan pemberantasan korupsi, UU No. 3 tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, tidak berfungsi seperti yang diharapkan.

Di tahun 1990 Jendral M. Yusuf sebagai Ketua BPK telah menyerahkan hasil pemeriksaan tahunan yang dilakukan BPK atas APBN 1988/1989 kepada ketua DPR. Dalam acara tersebut M.

²⁰ Lihat Giring, hlm 57. Lihat juga Richard Robison, *Indonesia; the Rise of Capital*, Allen & Unwin, Australia, 1986.

²¹ Pidato kenegaraan oleh Presiden Republik Indonesia di depan DPR dalam rangka menyambut Hari Kemerdekaan ke 25, 16 Agustus 1970.

²² Salah satu bentuk kekecewaan atas pemerintahan yang otoriter dan korup tersebut muncul dalam diri Sawito Kartowibowo. Pada tahun 1976, dengan landasan gerakan kebatinan, ia membuat konsep pengalihan kekuasaan, semacam Supersemar, dan mengumpulkan tanda tangan para tokoh politik saat itu, seperti mantan wakil presiden M. Hatta. Dalam persidangan terhadap dirinya, Sawito menggugat praktek korupsi rezim Soeharto yang sudah merajalela saat itu. Lihat Sumi Narto, *Sawito: Ratu Adil, Guruji, Tertuduh, CV Aneka, Semarang, 1978.*

Yusuf mengatakan bahwa lembaga yang dipimpinnya menemukan banyak penyimpangan terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam pemakaian dana-dana pembangunan. Diantaranya ditemukan penyertaan modal pemerintah dalam BUMN yang tidak jelas statusnya. Dilaporkan pula penemuan penangan kredit macet yang tidak didasarkan atas ketentuan-ketentuan yang berlaku. Berbagai proyek pemerintah di daerah yang tidak efektif dan efisien juga ditemukan. Juga ditemukan instansi-instansi yang melakukan pengeluaran yang tidak pada tempatnya, misalnya melakukan pembelian barang untuk waktu lama. Sayangnya laporan BPK ini tidak disiarkan seluruh isinya dari tahun ke tahun untuk diketahui masyarakat.²³

Praktek korupsi ini terus tumbuh subur selama Orde Baru. Ditemukannya sumber penghasil devisa yang baru pada awal tahun 1980-an dari sektor kehutanan, menjadi ajak penjarahan baru bagi Soeharto dan kroni-kroninya. Setelah runtuhnya masa kejayaan "Oil Boom," pada akhir tahun 1970-an, maka hutanlah yang menjadi primadona pensuplai kocek keuangan Orde Baru. Di awal tahun 1980-an kita mengenal istilah "Green Gold" atau emas hijau. Hasil hutan yang diekspor oleh Indonesia menjadi penghasil devisa nomor dua setelah minyak dan gas bumi.

Berdasarkan catatan yang dilakukan oleh peneliti asal Amerika Serikat, David W. Brown, hingga akhir tahun 1995, luas HPH yang ada di Indonesia berjumlah 62 juta hektar. David W. Brown yang melakukan penelitian tentang hutan tropis di Indonesia juga mencatat bahwa ada lima perusahaan besar pemegang konsesi HPH, yaitu Barito Pasific, Djajanti, Alas Kusuma, Kayu Lapis Indonesia (KLI), dan Bob Hasan group. Kelima pengelola HPH tersebut mengontrol area seluas 18 juta hektare. Luas tersebut berarti merupakan 30 persen dari luas seluruh HPH yang ada yang dikelola oleh sekitar 585 perusahaan pemegang konsesi hutan.²⁴

Berdasarkan laporan penelitian tersebut, ternyata diantara lima perusahaan HPH swasta terbesar, dua diantaranya menyerahkan sebagian saham dan pengelolaan pada keluarga Soeharto. Kedua perusahaan tersebut adalah Kelompok Barito Pasific dan Kelompok Bob Hasan. Dengan praktek semacam itu diduga kedua kelompok besar ini telah menyumbang miliaran dollar ke dalam kocek keluarga Soeharto.

Salah satu contoh kedekatan Soeharto dengan pengusaha-pengusaha swasta tersebut dapat dicontohkan oleh kasus Prajogo Pangestu. Hubungan antara Barito Pasific dengan mantan presiden Soeharto dimulai pada tahun 1980-an, saat Barito membeli hak atas 35 konsesi kayu yang dimiliki oleh perusahaan lain. Hal ini dapat terjadi karena campur tangan Soeharto. Barito Pasific bahkan mendapatkan kemudahan pinjaman dari tiga bank milik pemerintah, yaitu Bank Bumi Daya, Bapindo, dan Bank Dagang Negara. Pada tahun 1991 Barito Pasific mendapat subsidi dari perusahaan hutan milik negara, Inhutani II, sebesar US\$ 45 juta dan pinjaman dari Bank Bumi Daya sebesar US\$ 550 juta.

Berdasarkan laporan joint committee antara Bank Indonesia dengan Menteri Keuangan pada tahun 1994, Barito Pasific adalah perusahaan swasta yang memiliki utang terbesar di bank-bank pemerintah. Berdasarkan laporan tersebut jumlah utang Barito Pasific kepada bank pemerintah adalah Rp 3,8 triliun. Ranking ini turun pada tahun 1999 ke posisi nomor tiga di belakang dua anak laki-laki Soeharto. Namun David Brown percaya bahwa berdasarkan data yang ada di Indonesian Bank Restructuring Agency (IBRA), Barito Pasific adalah konglomerat keenam yang memiliki utang besar pada bank-bank milik negara.

Selain mendapat kemudahan pinjaman dari bank-bank milik negara, konsesi-konsesi yang dimiliki oleh Barito memang telah memberikan penghasilan yang melimpah bagi Prajogo Pangestu. Dari penghasilan tersebut Prajogo mampu menghidupkan dan membesarkan bisnisnya, serta membiayai hubungan-hubungannya dengan Soeharto.

²³ Lihat Mochtar Lubis dan James C. Scott (ed), *Korupsi Politik*, Yayasan Obor, Jakarta, 1990, hlm vi-vii.

²⁴ Lihat David W. Brown, "Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resource In Indonesia; Implication for Forest Sustainability and Government Policy," *Indonesia-UK Tropical Forest Management Programme*, Jakarta, September, 1999.

Sementara itu berdasarkan data yang dimiliki oleh Walhi, hingga tahun 1998 terdapat sekitar 600 perusahaan pemilik konsesi HPH yang menguasai sekitar 67 juta hektar. Lihat Logena Ginting, *Op Cit*, Walhi, Jakarta.

Pada tahun 1991 Barito telah mengeluarkan uang sebesar US\$ 220 juta untuk mem-*bail out* Bank Duta. Bank Ini merupakan milik Nusamba, yang merupakan sebuah holding dengan 80 persen saham dimiliki oleh tiga yayasan terbesar mantan Presiden Soeharto. Konglomerat yang lain Salim Group, yang juga merupakan pemegang konsesi hutan terbesar ke enambelas, ikut membantu Barito Pasific mem-*bail out* Bank Duta.

Barito Pasific juga memberikan dukungan, melalui Barito Pasific Delta Mustika, saat Soeharto memerintahkannya untuk mem-*bail out* Astra, yang saat itu terkena ancaman bangkrut akibat kegagalan proyek bank pedesaan antara Bank Summa dengan Nahdlatul Ulama.

Keuntungan yang diperoleh Barito Pasific dari konsesi kayu juga dipergunakan untuk membangun kerjasama bisnis dengan dua orang anak Soeharto. Pabrik pulp milik Barito Pasific, PT. Tanjung Enim Lestari, yang bernilai sekitar US\$ 1.1 miliar, telah memberikan sekitar 15% saham kepada anak perempuan Soeharto, yang juga mantan Menteri Sosial, Siti Hardijanti Rukmana., alias Mbak Tutut. Mbak Tutut juga memiliki saham sekitar 35% pada PT. Musi Hutan Persada, yang mengelola perkebunan penghasil kayu untuk diolah sebagai pulp. Tutut serta Prajogo Pangestu juga memiliki perkebunan gula yang sangat luas di Sulawesi.

Keterlibatan Barito dalam bisnis dan politik pun terbukti dalam pemilihan umum 1999. Sebuah laporan yang dimuat di dalam majalah Far Eastern Economic Review menyebutkan bahwa dari sekitar Rp 350 miliar yang dihabiskan oleh Golkar pada Pemilu bulan Juni 1999, sebesar Rp 80 miliar merupakan kontribusi pemilik Barito, Prajogo Pangestu. Selain itu Prajogo juga diduga telah melakukan transfer ke rekening milik mantan Jaksa Agung Andi Ghalib.²⁵

Penutup

Pada akhirnya praktek KKN tersebut jualah yang membawa Soeharto turun dari tahtanya pada tahun 1998. Gerakan mahasiswa, yang menyuarakan reformasi, sejak tahun 1997 merupakan akumulasi dari kekecewaan terhadap kinerja rezim Orde Baru. Krisis ekonomi yang muncul pada tahun 1997 merupakan wujud dari kebijakan-kebijakan ekonomi Orde Baru yang sarat dengan KKN serta ketergantungannya pada modal asing dan utang.

Pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) adalah salah satu agenda yang diperjuangkan oleh gerakan reformasi 1997. Pemberantasan ini bermakna mengusut praktek KKN yang telah dilakukan oleh Soeharto dan kroninya di masa Orde Baru serta menciptakan pemerintahan yang bersih dari KKN di masa yang akan datang.

Beberapa perangkat hukum yang mengatur soal pemberantasan dan menciptakan aparat pemerintahan yang bersih ini segera dibuat oleh Habibie saat ia naik menjadi presiden menggantikan Soeharto. Beberapa peraturan tersebut adalah;

1. TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN.
2. UU No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN.
3. Inpres No. 30 tahun 1998 tentang pembentukan komisi pemeriksa harta pejabat.
4. Gagasan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Berdasarkan TAP No XI/MPR/1998 Habibie sebenarnya mendapat mandat untuk melakukan pemberantasan korupsi dan pengusutan KKN Soeharto sesegera mungkin. Namun entah apa yang menjadi alasan, bukti untuk menyeret Soeharto ke pengadilan tak jua ditemukan. Laporan yang dimuat dalam majalah Time, tentang kekayaan Soeharto dan keluarganya, tak cukup menjadi modal untuk menyeretnya ke pengadilan. Yang ada justru penghentian penyelidikan kasus tersebut.

²⁵ Lihat David W. Brown, Op Cit, hlm 15-16.

Oleh karenanya langkah pencabutan SP3 Soeharto yang dilakukan oleh Jaksa Agung yang baru, Marzuki Darusman, membawa sedikit harapan terhadap upaya pengusutan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Kemampuan pemerintah untuk menuntaskan perkara Soeharto ini akan menjadi batu ujian, untuk membuktikan bahwa rezim yang baru ini memang berniat untuk melakukan pemberantasan korupsi.