

**KORUPSI :
KERIKIL TAJAM DALAM SEPATU GOOD GOVERNANCE**

Muslimin

Program Doktor Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Jl. Veteran Malang

Email: airlangakonveksi@gmail.com

Abstract: Corruption is a disease that disrupt and damage mechanisms of public administration. The phenomenon of corruption has made public service misdirected, wasteful, increasing poverty, thwarted welfare programs, making deforestation, courts without justice, and affect the relationship between the elite with the masses into gaps, leaders do not aspirational and not responsive to the public interest, as well as the social system becomes selfish individuals in society into mutual distrust and mutual suspicion, competition in the pursuit of economic values become unhealthy. And corruption in Indonesia already in the most acute stage, at least it has been shown by the data of Transparency International survey last few years Indonesia ranks as the most corrupt country in the world. Despite the Anti-Corruption Commission has been established and has managed to imprison corrupt officials, both at central and local levels, but corruption continues to increase. Diverse forms of corruption have, first, the daily petty corruption that became a habit in the environment of government employees, conducted when spending public money for purposes public services, for example, a copy of the document, meubelair shopping, and so on which of the funds is not how. The second intermediate corruption, embezzled funds fairly dozens to tens of millions, occurs in mid-level officials. And are often carried out by private parties who carry out government projects, such as building rural roads or district. The impact on the quality of roads or buildings to be bad. The third high-level corruption involving officials of the minister or the governor doing my level of cooperation with the private sector in the implementation of the procurement of goods and services.

Keywords: Corruption, New Public Management (NPM), Good Governance, Effectiveness, Efficiency, Productivity,

Abstrak: Korupsi merupakan penyakit yang mengganggu dan merusak mekanisme administrasi publik. Fenomena korupsi telah menjadikan pelayanan publik salah sasaran, boros, meningkatkan kemiskinan, menggagalkan program kesejahteraan, menjadikan hutan gundul, peradilan tanpa keadilan, dan mempengaruhi hubungan antara elit dengan massa menjadi senjang, pemimpin tidak aspiratif dan tidak responsive terhadap kepentingan publik, serta sistem social menjadi egois, individu dalam masyarakat menjadi saling tidak percaya dan saling mencurigai, kompetisi dalam mengejar nilai-nilai ekonomi menjadi tidak sehat. Dan korupsi di Indonesia sudah berada dalam taraf yang paling akut, setidaknya telah ditunjukkan oleh data survey Transparansi Internasional beberapa tahun terakhir ini Indonesia menempati posisi sebagai Negara paling korup di dunia. Kendati

telah berdiri Komisi Pemberantasan Korupsi dan telah berhasil memenjarakan pejabat korup, baik di tingkat pusat maupun daerah, namun kasus korupsi terus meningkat. Bentuk korupsi telah beragam, **Pertama**, korupsi kecil sehari-hari yang menjadi kebiasaan di lingkungan pegawai pemerintah, dilakukan saat membelanjakan uang publik untuk keperluan pelayanan publik, misalnya foto copy dokumen, belanja meubelair, dan sebagainya yang dari sisi dana tidak seberapa. **Kedua** korupsi menengah, dana yang dikorupsi terbilang belasan hingga puluhan juta, terjadi pada pejabat level menengah. Dan sering dilakukan dengan pihak swasta yang melaksanakan proyek pemerintah, misalnya membangun jalan desa atau kabupaten. Dampaknya pada kualitas jalan atau bangunan menjadi buruk. **Ketiga** korupsi tingkat tinggi melibatkan pejabat selevel menteri atau gubernur melakukan kerjasama dengan pihak swasta dalam pelaksanaan tender pengadaan barang dan jasa.

Keywords : Korupsi, New Public Management (NPM), Good Governance, Efektifitas, Efisiensi, Produktifitas,

PENDAHULUAN

Sejak reformasi politik 1998 administrasi publik di Indonesia lebih diarahkan untuk membangun pemerintahan yang baik. Berbagai Undang-undang telah dibuat dengan mengacu prinsip-prinsip NPM dan Good Governance, misalnya UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di dalamnya ada semangat desentralisasi, yakni bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hanya dengan desentralisasi kepentingan masyarakat bisa cepat ditanggapi dan dipahami oleh pemerintahnya melalui stakeholder setempat. Menurut **Osborne** dan **Gaebler**, desentralisasi merupakan teknik yang tepat untuk mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya agar pemerintah bisa lebih efektif, inovatif, dan produktif (1992, p.234). Ketika pemerintahan bisa berjalan secara efektif, efisien, dan produktif berarti korupsi bisa terhambat. Namun korupsi di Indonesia menjadi fenomena yang belum bisa dijelaskan dengan logika ini, justru ketika administrasi publik mengarah kepada efisiensi, efektifitas, dan produktifitas, korupsi berjalan terus seakan tidak terhentikan.

Korupsi di Indonesia sudah menjadi berita sehari-hari, baik korupsi yang kecil-kecilan maupun korupsi yang sedang bernilai milyaran hingga korupsi yang sangat besar bernilai trilyunan. Tidak ada tanda-tanda menurunnya gejala

korupsi, bahkan cenderung semakin meningkat. Korupsi sudah menjadi bagian hidup bangsa Indonesia, tiada hari tanpa korupsi. Mengurus apapun yang bersentuhan dengan instansi pemerintah, selalu ada pungutan yang tidak legal.

Hamzah mengidentifikasi korupsi pasti terkait dengan pihak-pihak lain di luar struktur pemerintahan, dan setidaknya melibatkan kerjasama antara dua pihak, yakni pihak pejabat yang memangku kekuasaan di lembaga publik dan pihak pebisnis di sektor swasta. Bentuk korupsi antara lain (1) pengambilan dana publik yang menjadi sumber pendapatan negara, (2) penggelapan pajak, (3) penyuntan alokasi anggaran pembangunan, (4) permintaan komisi untuk proyek-proyek yang didanai pemerintah, dan (5) penyuaipan untuk memuluskan proses legislasi, pembuatan kebijakan publik, persetujuan anggaran belanja Negara, dll (**Hamzah**, 2012: 35).

Selain itu **Harman** menunjukkan bahwa korupsi di Indonesia disebabkan oleh bentuk dan sifat dari penyelewengan kekuasaan (*abuse of power*) terkait sumber keuangan dan akses Negara lainnya yang dikuasai atau dikendalikan, baik dengan cara menekan orang atau suatu pihak untuk menyerahkan upeti maupun menerima imbalan, memanipulasi jabatan dan menggunakan wewenang untuk memperkaya diri. Dengan wewenang atau kekuasaan di tangan mereka, para pemegang wewenang ini melakukan tindak penyelewengan. Bentuk penyelewengan ini juga berkaitan erat dengan kolusi yang biasa dihubungkan dengan kalangan pebisnis. Misalnya mereka menyelewengkan wewenang dalam modus menyalurkan proyek-proyek pemerintah tanpa mekanisme tender yang jujur dan adil kepada perusahaan-perusahaan yang menjadi kroninya, menyalurkan kredit tanpa didasari prinsip akuntabilitas, menggelembungkan anggaran (*mark up*), memanipulasi bukti-bukti pengeluaran anggaran, melakukan pemerasan terhadap atau menerima suap dari tersangka atau terdakwa yang menyelewengkan dana dalam jumlah yang besar, memungut uang dari pelayanan publik tanpa ketentuan dan dasar transparansi, dan sebagainya. Pada intinya bentuk dan modus semacam ini adalah penyelewengan kekuasaan atau wewenang.

Dengan demikian terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme bersumber dari penyelewengan wewenang.(**Harman**, 2012 : 314).

Dari sekilas paparan praktik korupsi di atas, korupsi tidak bisa disebut sebagai kejahatan individual, tetapi suah bersifat kolektif dan sistemik karena telah menggunakan dan berada dalam sistem pemerintahan yan g diselewengkan.

Korupsi telah merasuk ke berbagai lembaga pemerintah dan Negara maupun swasta. Relasi kolusi dan korupsi antara pejabat Negara sebagai patron politik dengan pihak bisnis swasta yang berkepentingan mendapat kredit besar, konsesi dan lisensi, proteksi tarif yang tinggi, atau monopoli pasar membentuk jaringan patronage bisnis. Relasi lainnya adalah antara penegak hukum dengan mereka yang menjadi tersangka atau terdakwa, telah lama dikenal sebagai “mafia peradilan” atau “mafia hukum”. Begitu pula berbagai bentuk dan modus “pungutan liar” di banyak lapisan birokrasi yang telah membentuk semacam “birokrasi pungutan” dalam relasi antara pegawai birokrasi dengan warga yang membutuhkan pelayanan publik. Contoh relasi kolusi, pemerasan dan komersialisasi jabatan inilah yang menggambarkan karakter dan sifat sistemik dari korupsi.(**Harman**, op.cit : 315-316)

Dampak Korupsi dapat ditemukan dalam pemandangan sehari-hari masyarakat Indonesia, yakni tingginya angka kemiskinan, rendahnya daya saing produk Indonesia, kemerosotan moral aparat Negara dan masyarakat,menurunnya sumberdaya manusia, kerusakan lingkungan seperti penggundulan hutan yang berdampak banjir tahunan, hialngnya sangsi soal da;lam masyarakat, dan menurunnya kepedulian manusia antar sesama. Karena korupsi telah merambah barang dan jasa yang dalam hal ini disebut sebagai Barang Publik, dan telah merampas kesejahteraan public, **Negrus** menyebut korupsi sebagai kejahatan public(**Dalam Elena.**, 2010 : 251).

Selanjutnya makalah ini berupaya untuk menjelaskan kenapa korupsi di Indonesia semakin meningkat sementara sistem administrasi publik yang diselenggarakan sejak Reformasi politik 1998 mengarah pada mekanisme NPM

dan Good Governance, yang seharusnya korupsi semakin terkikis dan berkurang. Dengan demikian perlu ditemukan penyakit yang mengganggu upaya-upaya Orde Reformasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik

Korupsi, NPM dan Good Governance

Beberapa penelitian terhadap fenomena korupsi telah banyak dilakukan di beberapa negara untuk menemukan faktor-faktor yang menghambat bekerjanya mekanisme NPM dan Good Governance. Hasil penelitian rata-rata menemukan faktor pendorong korupsi yang berbeda. Ini berarti setiap fenomena korupsi di masing-masing administrasi publik bisa sama dalam bentuk, tetapi berbeda dalam sumber. **Rosenbloom** menyebutkan faktor pembeda sumber korupsi adalah budaya politik masing-masing, yakni faktor budaya. Ada dua tipe budaya, yakni kultur pengikut bos (boss follower) dan kultur mesin politik (political machine based) (**Rosenbloom.,2006, p.521-522**) .

Dari beberapa penelitian di bawah ini terungkap bahwa sumber pemicu korupsi bervariasi menurut kultur administrasi publik masing-masing negara, yakni dalam bentuk perbedaan persepsi tentang definisi korupsi (Uganda), sehingga masing-masing kelompok stakeholder melakukan atau tidak melakukan korupsi atas dasar pengertian korupsi yang dipahaminya dari nilai-nilai budaya dari sub kelompok mereka. Sementara di Rumania ditemukan bahwa bentuk dan mekanisme organisasi menjadi peluang terjadinya tindakan korupsi. Sisi lain Rumania juga terjadi korupsi akibat adanya mental *rent seeking* dan kleptokrasi.

Morgan (2011: 380-396) melakukan penelitian di Uganda - Afrika menemukan bahwa faktor perbedaan dan pertentangan di definisi atau pemahaman tentang korupsi yang terjadi di kalangan stakeholder. Akibat perbedaan dan saling bertentangan itulah yang membawa tindakan korupsi terus dilakukan di lingkungan pejabat dan swasta di Uganda. Konsekuensinya untuk menghambat fenomena korupsi di sana dilakukan dengan cara mengadakan forum diskusi untuk mengambil kesepakatan tentang korupsi, dan menciptakan perangkat pengendali korupsi dengan berbasis. Pihak yang paling berkepentingan untuk

mengendalikan korupsi di Uganda justru datang dari lembaga donor dalam upaya menyelamatkan dana bantuan yang mereka kucurkan kepada masyarakat dan pemerintah Uganda.

Uganda merupakan Negara miskin di Afrika yang tidak pernah lepas dengan masalah korupsi, dari korupsi kecil yang merugikan secara langsung warga masyarakat, misalnya uang pelicin yang diberikan untuk mendapatkan suatu perizinan, menyuap polisi di jalan, gratifikasi, pelicin untuk mendapatkan sanitasi, dst. Proyek-proyek fisik pemerintah tidak lepas dari korupsi, misalnya proyek pembangunan gedung, jalan, pengadaan obat di klinik kesehatan, bahkan memenjarakan wartawan yang membuat laporan tentang kasus korupsi.

Proyek-proyek yang didanai oleh lembaga donor internasionalpun tidak lepas dengan korupsi. Menyadari bahaya korupsi yang bisa menyelewengkan dana yang dikucurkan itulah, 8 lembaga donor yang dipimpin Bank Dunia (World Bank) dan Department for International Development (DFID) membuat inisiatif untuk mencegah korupsi dengan cara mengajak seluruh komponen pemerintah dan masyarakat Uganda untuk berdialog tentang korupsi dan cara mengatasinya. Forum dialog terdiri dari Kelompok Kerja Akuntabilitas dari Lembaga Donor, dan Kelompok Kerja Akuntabilitas dari unsur Masyarakat dan Pemerintah Uganda, terdiri dari LSM, Partai Politik, Parlemen, Pejabat Pemerintah. Forum dialog ini merupakan upaya partisipasi masyarakat untuk membantu lembaga donor meminimalisir korupsi, sehingga semua proyek yang didanai donor bisa berjalan dengan baik.

Dalam forum dialog di atas ditemukan perbedaan dan pertentangan yang tajam terhadap definisi korupsi antara kalangan lembaga donor, dengan stakeholder masyarakat, dan unsur pemerintah.

Informasi dan data korupsi dari forum dialog diharapkan bisa berlangsung secara berkesinambungan. Data potensi korupsi diolah oleh lembaga penelitian di Universitas Makerere, sebagai mesin pencegahan kemungkinan terjadinya korupsi di suatu proyek atau sector tertentu. Mesin pengolahan data ini disebut Data

Tracking Mecanisme- DTM. DTM dibuat dengan mengembangkan 71 indikator korupsi.

Selanjutnya informasi, usulan, dan data dari masyarakat dan pemerintah Uganda akan dijadikan dasar pertimbangan membuat kebijaksanaan terkait pengucuran dana bantuan oleh lembaga donor.

Hingga penelitian ini ditulis, proses dialog masih berlangsung sejak tahun 2010. Penelitiann ini rupanya merupakan laporan awal, yang selanjutnya akan disusul laporan hasil, sebelum digunakan untuk merumuskan kebijakan pengucuran dana bantuan oleh lembaga donor yang dipimpin Bank Dunia. Proses dialog ini penting sebagai bentuk analisis stakeholder dalam proses pembuatan kebijakan yang partisipatif dan berhasil mencapai tujuan yang diharapkan.

Korupsi Politik tampak dalam bentuk penyalagunaan kekuasaan (*abuse of power for personal advantage*). Integritas politisi dalam hal ini terjangkiti konflik antara kepentingan public dan kepentingan pribadi. Bentuk kongkret korupsi politik ini Nampak dalam berbagai bentuk, misalnya pembelian suara dengan menggunakan uang gelap, penyalahgunaan uang Negara, dan sumber-sumber adminstarsi public.

Korupsi Adminstratif muncul di lingkungan hukum dan penerapan peraturan. Korupsi seperti ini berada dalam sekala kecil-kecilan.

Korupsi Kleptokrasi terjadi di lingkungan system peradilan dimana transparansi aktivitas public dan privat amat terbatas. Korupsi kategori ini dilakukan oleh pegawai level atas yang secara sistematis menggunakan uang public secara langsung ataupun tidak langsung untuk memperkaya diri sendiri. Kalngan kleptokrat tidak peduli dengan masalah-masalah ekonomi dan social, dan tidak menghargai hokum dan nilai-nilai moral dilupakan. Kleptokrat hanya peduli dengan uapaya mengambil alih asset Negara, baik dalam bentuk sumber-sumber alam seperti minyak, batu permata, dana budget, perusahaan, atau Negara. Tidak seperti korupsi administrative, korupsi kleptokrasi mempengaruhi hokum dan regulasi yang secara khusus dibuat untuk kepentingan para kleptokrat.

Hasil penelitian-penelitian yang pernah dilakukan di dunia berangkat dari kerangka berpikir **New Public Management (NPM)** dan **Good Governance**, keduanya ada sisi yang berbeda, namun dalam kerangka membangun pemerintahan yang bersih, bebas korupsi, keduanya memiliki alur berpikir yang sama. NPM telah menunjukkan jalan yang dianggap baik untuk memajukan masyarakat dengan memperhatikan mekanisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak, lebih responsive terhadap kebutuhan masyarakat pelanggan, deregulasi, inovatif, dan desentralisasi. Puncak perkembangan NPM yang paling populer adalah buku berjudul **Reinventing Government** yang ditulis David Osborne dan Ted Gaebler tahun 1992. Dalam bukunya tersebut mereka mengajukan **10 prinsip** pemerintahan NPM, yang di jelaskan akan membawa pemerintahan yang efektif, efisien dan produktif (**Osborne dan Gaebler, 1992**).

Namun NPM memiliki kelemahan yang bisa berbahaya bagi eksistensi masyarakat, karena NPM terlalu berasumsi eksistensi public sebagai pelanggan dengan mekanisme pasar. Itulah sebanya kelemahan NPM ini menggugah kemunculan kritik yang akhirnya terbangun paradigma kritis yang kemudian dikenal dengan nama Good Governance. Good Governance melihat bahwa publik bukan pelanggan tetapi sebagai warganegara, memiliki hak, bukan memiliki kebutuhan yang harus dilayani oleh pasar. Sebagai hak warganegerara, maka pemerintah wajib menyelenggarakan pelayanan publik.

Walaupun ada titik perbedaan, namun dua paradigma ini akhir-akhir in mengarah pada kerucut yang sama, yakni sama-sama mempromosikan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, produktif, dan dengan demikian akan sama-sama membesakan dari fenomena korupsi. Itulah sebanya mulai ada diupayakan pemuaduanya, paling tidak sama-sama melihat dari sisi kebaikannya. **Lynn** melihat ada kecenderungan berbagai pakar administrasi public mengarah pada titik yang sama dalam memahami NPM dan Good Governance, misalnya **Frederickson dan Smith** (dalam **Lynn, 2006, p.11**), mengemukakan bahwa konsep Governance telah menjadi sinonim dari manajemen public dan administrasi public. Hal ini terjadi karena praktik administrasi telah bergeser dari

birokrasi negara ke konsep ‘negara yang lebih luas’. **Donald Kettle** (dalam **Lynn**, 2006, *ibid*) menggunakan konsep Governance untuk melukiskan realitas peran administrasi yang memerlukan kapasitas jauh melampaui struktur dan proses standart yang terakumulasi dalam system pemerintahan Amerika. Dalam hal ini **Richard** (dalam **Lynn**, 2006, 11) menjelaskan bahwa meningkatnya penggunaan istilah Governance oleh organisasi Internasional menunjukkan penekanan manajemen ekonomi ke politik dalam proses kebijakan politik. **Rhodes** (dalam **Lynn**, 2006,12) menunjukan konsep Governance mengacu pada pengorganisasian jaringan antar organisasional. **Salamon** (dalam **Lynn**, 2006, 12) menyebut New Governance untuk menunjukan pergeseran unit analisis dari program dan lembaga ke alat tindakan, dari hirarkhi ke jaringan, dari public versus swasta ke public ditambah swasta, dari pemerintah dan control ke negosiasi dan persuasi.

NPM mengadopsi nilai-nilai sector privat karena di dalamnya memiliki daya eksistensi yang kuat dalam merespon perubahan yang mungkin datang dari luar maupun dari dalam administrasi public itu sendiri dan bila dibiarkan alami akan membawa kemerosotan. Menurut **Martin** NPM merupakan pengenalan praktik sector swasta ke dalam bagian-bagaian dari sector public. Manajerialisme berupaya untuk memfasilitas masuknya criteria pasar menjadi administrasi public sebagai cara untuk mengalokasikan sumberdaya public dan mengukur efisiensi pelayanan public. (**Martin**, 2000 : 8-9). Dapat dikatakan, ketika sektor public mampu membawa nilai-nilai swasta, yakni efisiensi, efektifitas dan produktifitas ke dalam mekanismenya, maka pemborosan dan korupsi dalam penyelenggaraan administrasi public dapat ditekan. Pemborosan dan korupsi sulit terjadi dalam sector swasta, dikarenakan organisasi swasta memiliki struktur kepemilikan modal yang berbentuk komisaris (*principal*), sehingga kontrol terhadap direksi (*agent*) dapat dijalankan sangat ketat untuk tetap berada dalam garis efisiensi, efektifitas, dan produktifitas. Tiga prinsip ini merupakan pijakan hidup matinya organisasi swasta.

Cullen dan **Chusman** memperkuat konsep NPM dengan menunjukkan kekuatan nilai-nilai swasta dalam menghadapi krisis, baik disebabkan oleh factor

eksternal misalnya globalisasi maupun internal (misalnya budaya korupsi). Upaya mengubah sector publik dengan menggunakan wawasan sector manajemen swasta dapat menambah nilai nyata bagi proses perubahan pemerintah ke arah yang lebih maju, membangun kepemimpinan transformasional, pemberdayaan, kewirausahaan, tim berkinerja tinggi, rekayasa ulang dan program perbaikan yang terus-menerus. (**Cullen** dan **Chusman**, 2000 : 2). Sebagaimana dikemukakan oleh **Yergin** dan **Stanislaw** pergeseran ke arah pasar akan menjadi kekuatan dominan dalam pengelolaan negara di masa depan, dan dalam dunia yang berubah, pemerintah manajerialisme akan mampu menyesuaikan peran-peranya untuk menanggapi perkembangan pasar global (dalam **Cullen** dan **Chusman**, 2000, *ibid.* hal.3).

Kompetisi, merupakan karakter fundamental dalam pasar ekonomi, semakin banyak penawaran pasar maka semakin kompetitif antar penyedia barang dan jasa, dan akhirnya semakin efisien produksi barang dan jasa. Penerapan prinsip kompetisi ini dalam sector public kurang lepas, karena kegiatan pemerintah berada dalam situasi monopoli. Dalam perkembangannya kompetisi diterapkan melalui proses tender untuk penyediaan barang dan jasa untuk kepentingan public. Berbagai studi tentang tendering ini menunjukkan efisiensi sekitar 25% pada kualitas barang dan jasa yang sama. Begitu juga **privatisasi** akan mendongkrak kinerja dalam pelayanan public. Sedangkan **deregulasi** akan mempermudah masyarakat dalam menjalankan aktifitas social ekonominya. Hal ini berkaitan dengan kenyataan bahwa regulasi seringkali berlebihan, bahkan hukum dan peraturan tampil bagaikan pedang bermata dua, satu sisi berdampak positif, di sisi lain berdampak negatif, atau mempermudah sekaligus mempersulit masyarakat dalam mendapatkan pelayanan public. Begitu pula **user charges** akan meningkatkan kualitas pelayanan public dari lembaga public. Prinsip penerapan biaya pada setiap pelayanan public adalah perlunya biaya setiap pelayanan yang diberikan. (**Andrisani** dan **Hakim**, 2002 , *ibid* : 6-7).

Prinsip Efektif, Efisien, dan Produktif

Penyelenggaraan administrasi publik dengan prinsip efektif, efisien, dan produktif merupakan inti dari NPM dan Good Governance. Bahkan **Henry** mengemukakan bahwa prinsip efisiensi merupakan kunci yang mampu membuka pintu Good Governance. (Henry, 2004 : 173). Begitu juga **Luther Gullick** menandakan bahwa efisiensi merupakan aksioma utama dalam skala nilai-nilai administrasi public yang bisa membawa titik terang atas konflik dengan nilai-nilai politik (dalam **Henry**, ibid). Ketika administrasi public terhalang atau gagal menerapkan prinsip efisiensi, efektifitas, dan produktifitas, maka peluang korupsi akan terjadi. Beberapa pakar mengaitkan tiga prinsip ini dengan fenomena korupsi, misalnya **Henry** (2004), **Rosenbloom** (2006), dan **Kim** (2005).

Walaupun pendekatan yang digunakan berbeda-beda, namun para pakar di atas mengambil kesimpulan umum yang hampir sama, yakni bahwa pelaksanaan administrasi publik selalu berada dalam proses yang didalamnya banyak variabel yang mempengaruhi, sehingga capaian kinerja dapat terhalang oleh berbagai variable dan mencuat dalam bentuk fenomena korupsi. Dengan demikian korupsi lebih

Rosenbloom melihat fenomena korupsi sebagai gejala administrasi public dengan politik. Dalam hal ini korupsi dipisahkan dengan masalah politik hanya segeris benang merah. Ketika kandidat legislative menawarkan penurunan pajak kepada pembayar pajak dengan imbalan untuk memilihnya dalam pemelihan umum, maka ini tidak bisa disebut korupsi. Namun bila kandidat meminta dipilih dengan imbalan sejumlah uang, maka inilah korupsi yang sebenarnya. (**Rosenbloom**, 2006, ibid, p. 521-523).

Penggunaan dana untuk memperoleh dukungan politik bisa mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan ketika pejabat terpilih sudah berada dalam jabatan politiknya atau ketika hendak mengajukan diri kembali dalam pemilihan berikut. Akibatnya anggaran publik tidak efisien. Inefisiensi terjadi ketika pejabat

public tidak mampu menempatkan kepentingan public di atas kepentingan pribadinya. Sementara itu control terhadap perilaku birokrat kurang memadai.

Kim mengemukakan korupsi yang terjadi dalam administrasi public sangat berkait dengan nilai-nilai tradisonal masyarakat (konfucianisme) yang lebih menekankan pola hubungan sentralistik, pengalaman kolonialisme, dan gap antara kebutuhan dengan pendapatan pegawai, serta kepemimpinan otoritarian. Selain itu perkembangan ekonomi yang cepat dan tidak dibarengi dengan perubahan struktur birokrasi akan membuka peluang untuk terjadinya fenomena korupsi. Begitu juga kepemimpinan birokrasi yang lebih banyak dikendalikan oleh militer akan menambah potensi dan peluang terjadinya korupsi. Dengan demikian sentralisme dalam administrasi telah menjadi penyebab peluang korupsi, sementara sentralisme tersebut berdsal dari nilai-nilai tradisonal yang ada, dari kolonialisme, serta kepemimpinan yang militeris serta adanya gap tingkat kebutuhan dan tingkat pendapatan, semua ini membuat kegagalan administrasi public dalam menerapkan prinsip efisiensi, efektifitas, dan produktifitas. Kondisi seperti inilah yang membuka peluang korupsi. (**Kim**, 2005: 93 – 119)

Martin dan Kettner, menjelaskan tiga konsep Efektif, Efisien, dan produktifitas melalui dua pendekatan, **Pendekatan perilaku**, dalam penyelenggaraan administrasi public melalui pengamatan perilaku atau cara tertentu mampu memberikan hasil tertentu. Parameter utama yang seringkali digunakan untuk menilai cara tersebut adalah biaya, yang meliputi : uang, tenaga, dan energy. Yang dikeluarkan di dalam proses dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini disebut **efisiensi (efficiency perspective)**, yaitu perbandingan terbalik antara hasil yang diperoleh dengan biaya yang dikeluarkan. Sementara itu ada yang lebih memfokuskan pada biaya menyediakan input sebelum diproses atau yang disebut dengan kriteria **ekonomik**, yaitu apakah input telah disediakan dengan biaya wajar. Dengan input yang sama, seberapa banyak yang dihasilkan, merupakan nilai **produktifitas**. (**Keban**, 2008 : 222)

Pendekatan hasil. Kinerja yang dinilai adalah ketepatan hasil sesuai dengan harapan atau rencana, atau secara populer disebut **efektivitas** (effectiveness perspective). Parameter utama yang sering digunakan adalah hasil apa dan berapa yang dapat dinikmati (ketepatan jenis dan jumlah produk/pelayanan), siapa yang mengambil manfaat, dan berapa orang yang dapat menikmati hasil tersebut (ketepatan jenis dan jumlah orang/sasaran yang dijangkau), kapan dinikmati (ketepatan waktu) dan di mana dinikmati (ketepatan lokasi). (**Keban**, 2008 : ibid). Selain Efektif, efisien, dan produktif, kini telah dikembangkan pula parameter yang mencoba mengukur cara memberikan barang dan jasa kepada kelompok sasaran (pelanggan dan masyarakat) yang dikenal dengan kriteria kualitas pelayanan (quality perspective). Kriteria ini menjadi semakin penting bagi institusi dan aparat yang bekerja atau terlibat dalam pelayanan public. (**Martin dan Kettner**, 1996, dalam **Keban**, 2008 : loc.cit) .

Korupsi akan muncul ketika penyelenggaraan administrasi tidak mengendalikan seberapa besar prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, dan produktifitas bisa tercapai. Ini berarti persoalan pengawasan administrasi publik selalu dibutuhkan terus menerus dengan berbagai parameter untuk mengukur kinerja administrator. Setiap wilayah dan situasi kultural dalam administrasi public memerlukan pola control yang yang tepat, dan ini berarti untuk terus-menerus mengembangkan inovasi controlling.

Penerapan prinsip efisiensi, efektivitas dan produktifitas memerlukan pengawasan yang ketat, dan itu membutuhkan kekuatan lain dari sisi eksternal birokrasi. Lembaga-lembaga pengawasan dan pengukuran kinerja yang sejak 1928 dibentuk di Amerika tidak lain untuk membangun birokrasi lebih dengan nilai-nilai efisiensi, efektivitas, dan produktifitas. Misalnya The National Committee on Municipal Standart, 1928; President's Committee on Administrative Management, 1937; National Commission on Productivity, 1970; General Accounting Office , 1974; Productivity Resource Center , 1979. (**Henry**, op.cit, hal.173-174)

Dari pengalaman Amerika di atas, tersirat bahwa administrasi public membutuhkan inovasi untuk membangun control dalam menerapkan prinsip efisiensi, efektifitas, dan produktifitas. Inovasi dalam pemerintahan merupakan upaya yang melampaui batas-batas organisasi untuk menciptakan produk berbasis jaringan pembiayaan, pengambilan keputusan dan sistem produksi baru dari sumber daya dengan mengeksplorasi kemampuan pemerintah untuk membentuk tanggung jawab; mendistribusikan hak untuk menentukan dan menilai dan harus dievaluasi hal sejauh mana mereka mempromosikan keadilan dan pengembangan masyarakat serta dengan efisiensi dan efektivitas dalam mencapai tujuan kolektif. Diantara para profesional, inovasi dipandang sebagai metode penting untuk meningkatkan kinerja pemerintahan, dan meningkatkan legitimasi pemerintah dengan warga. Dengan demikian pemerintah yang inovatif dapat mengimbangi aspirasi warga, dan itu berarti pemerintahan yang baik adalah efisien dan efektif dalam inti operasi dan mampu menjawab kebutuhan yang beragam dan selalu berubah dari masyarakat modern. (Moore dan Hartley, dalam Osborne, 201 : 52-53).

Inovasi dibutuhkan untuk mengembangkan strategi dan cara-cara dalam melakukan kontrol untuk mempertahankan dan meningkatkan penerapan nilai-nilai efisiensi, efektifitas, dan produktifitas dalam administrasi public. Selanjutnya kemampuan organisasi dalam mempertahankan dan meningkatkan efisiensi, efektifitas dan produktifitas akan menutup peluang terjadinya korupsi. Dari logika ini dapat ditarik sebuah **asumsi** bahwa fenomena korupsi terjadi akibat gagalnya administrasi public menerapkan nilai-nilai efektifitas, efisiensi, dan produktifitas.

Kesimpulan

Korupsi terjadi sebagai dampak dari sistem pemerintahan yang buruk, yakni, rendahnya implementasi nilai-nilai efisiensi, efektifitas dan produktifitas dalam praktik administrasi. Kegagalan ini akibat sulitnya kekuatan control dalam penekanan untuk tetap pada penerapan efisiensi, efektifitas dan produktifitas.

Sementara itu kekuatan control tidak terbentuk karena sifat budaya politik yang sentralistik dan dikuasai oleh birokrat kleptokratik. Sistem inilah yang dipraktikkan oleh pemerintah Orde Baru di masa lalu, dan meninggalkan sisa-sisa kebiasaan dan budaya kerja di lingkungan pejabat dan birokrasi Indonesia saat ini, kendati situasi dan struktur pemerintahan telah berubah sejak reformasi politik 1998.

Korupsi telah merata terjadi di semua lini birokrasi dan masyarakat. Kendati telah ada lembaga pemberantas korupsi, tetapi korupsi tetap eksis. Pemberantasan korupsi menjadi sulit sebagai akibat dari kesalahan dalam sistem pemerintahan di masa lalu yang pada prinsipnya membuka lebar potensi korupsi dan pengembangan budaya korupsi. Bila sudah menjadi budaya, maka korupsi sulit diatasi.

Prinsip NPM dan Good Governance akan berfungsi sebagai panduan untuk membangun pemerintahan yang lebih baik. Prinsip-prinsip NPM dan Good Governance akan menjadi alat pengukur seberapa besar capaian perkembangan pemerintahan Indonesia menuju arah yang lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrisani,PJ.,Hakim,S And Savas,E.S, 2002, **The New Public Management : Lessons From Innovating Govenors and Mayor**, Kluwer, Massachusetts.
- Aritonang, Diro, 1999, *Runtuhnya Rezim daripada Soeharto*, Bandung, Pustaka Hidayah,
- Albab, Ulul, 2009, *A to Z Korupsi, Menumbuhkembangkan Spirit Antikorupsi*, Surabaya, Jaring Pena,
- Cullen, R.B. and Chusman,D.P.,2000, **Transition to Competitive Government**, State University of New York Press, Albany.
- C. Scott, James and Lubis, Mochtar (ed), 1993, *Korupsi Politik*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia,
- Denhardt, J.V, R.B.Denhardt, 2003, *The New Public Service : Serving, not Steering*, New York, M.E. Sharpe.

Gerth, Hans H, and Mills, C Wright, *From Max Weber : Essays in Sociology*, London, Oxford University Press, 1958.

Harman, Benny K, 2012, *Negeri Mafia Republik Koruptor, Menggugat Peran DPR Reformasi*, Yogyakarta, Lamarela.

Henry, Nicholas. 2004, *Public Administration and Public Affairs, New Jersey*, Upper Sadle River

Rosenbloom, David H. and Kravchuk, Robert S. 2006, *Public Administration. : Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York, Mc Graw Hill

Hamzah, Fahri, 2012, *Demokrasi Transisi Korupsi, Okestra Pemberantasan Korupsi Sistemik*, Yayasan Faham Indonesia (tanpa nama tempat)

Indiahono, Dwiyanto, 2006, *Reformasi Birokrasi Amplop, Mungkinkah?*, Yogyakarta, Gava Media.

Keban, Yeremias T, 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta, Gava Media

Kim, Young Jong, 1998, *Korean Public Administration & Corruption Studies*, Seoul, Korea, Hak Mun Publishing, Inc.

Osborne, David and Gaebler, Ted, 1992, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Harvard University Press.

Osborne, S.P., 2010. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice Of Public Governance*, Routledge, Oxon

Saint-Martin, D., 2000. *Building the New Managerialist Government*, Oxford University Press, Oxford

Scott, James C., dan Lubis, Mochtar (ed), *Korupsi Politik*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1993

Siegel, James T, *Penjahat Gaya (Orde) Baru, Eksplorasi Politik dan Kriminalitas*, Yogyakarta, LKiS, 2000

Wibawa, Samodra, 1994, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, Jakarta, Intermedia

Tim Redaksi Pustaka Timur, 2008, *Kasus BLBI, Tragedi Korupsi Terbesar di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Timur