

PRAKTEK RENT SEEKING : BUDAYA KORUPSI BARU DI KALANGAN POLITISI DAN BIROKRASI INDONESIA

Oleh:

A.Widanarto

a_widanarto@yahoo.com

Abstrak

Perilaku rent seeking merupakan fenomena budaya korupsi baru di Indonesia sejak reformasi dan otonomi daerah diimplementasikan. Budaya korupsi ini terjadi di kalangan pejabat publik, politisi berkolaborasi dengan pengusaha-pengusaha maupun masyarakat yang berkepentingan dalam upaya menyiasati celah-celah kebijakan publik untuk kepentingan melayani dan memperkaya diri sendiri.

Praktek rent seeking dapat berlangsung di berbagai aktivitas pemerintahan dan politik mulai dari jual-beli jabatan, pengalokasian anggaran untuk program-kegiatan dan proyek-proyek pemerintah, kompromi politik dalam perumusan dan penetapan kebijakan publik, kompromi politik menjelang pemilu/pilkada dan masih banyak lagi.

Praktek rent seeking tidak akan bisa dihapuskan selama negara tidak menerapkan sistem politik yang demokratis, penegakan rule of law atau law enforcement, pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan dan keadilan sosial dan yang tidak kalah pentingnya adalah kepemimpinan yang tegas, visioner, jujur, serta terlegitimasi tanpa ada rekayasa politik.

RENT SEEKING PRACTICE : A NEW CORRUPTION CULTURE WITHIN INDONESIAN POLITICIAN AND BIROCRATION

A.Widanarto

a_widanarto@yahoo.com

Abstract

The practice of rent seeking is a new cultural phenomenon of corruption in Indonesia since implementation of government reform and regional autonomy. The culture is the case among the corruption of public officials and politicians collaborated with entrepreneurs and people who interested in the effort to get around the cracks of public policy for the benefit of serving and enriching themselves.

The practice of rent seeking can take place in various activities of government and politics from the sale of official promotion and recruitment, the budget of allocation for programme activities and government projects, political compromise in the formulation and determination of public policy, political compromise ahead of the elections or regional elections and many more.

The practice of rent seeking can not be eliminated as long as the state does not implement a democratic political system, upholding the rule of law or law enforcement,

welfare oriented development and social justice, and that is no less important is a decisive leadership, visionary, honest, and legitimate without any political engineering.

Keywords : Rent Seeking, Corruption, Democracy and Rule of Law

PENDAHULUAN

Perilaku para pejabat publik dan politisi dalam proses pembangunan di suatu negara terlebih lagi di negara berkembang dapat dicermati melalui perspektif ekonomi politik. Pejabat publik dan politisi dalam pembangunan sesungguhnya merupakan "*agents of change*", dimana para pejabat publik dan politisi tersebut berangkat dari sebuah idealisme yang dimotivasi oleh sebuah keinginan luhur untuk berbuat yang terbaik bagi bangsa dan negara. Dalam teori "*agents of change*", para pejabat publik dan politisi tersebut dapat dikategorikan sebagai individu-individu penggerak institusi perubahan sosial. Namun, realitas dan pengalaman di negara-negara yang sedang membangun justru menunjukkan hal sebaliknya, para birokrat dan politisi tersebut merupakan bagian dari "*self-seeking interest group* dan *self-serving leaders* (Grindle, 1989;p.6; Syarief Hidayat,2001), dimana pejabat publik dan politisi itu merupakan kelompok yang hanya memikirkan kepentingan pribadi dan penguasa-penguasa yang hanya melayani dirinya sendiri.

PRAKTEK RENT SEEKING : BUDAYA KORUPSI

Praktek rent seeking seakan menjadi budaya korupsi baru di beberapa negara, tak terkecuali di Indonesia. Yang dimaksud Praktek rent seeking itu sendiri adalah perilaku pejabat publik dan/atau politisi yang hanya melayani dirinya sendiri atau penguasaan-penguasaan sumber-sumber daya yang memikirkan kepentingan pribadi dengan cara mencari celah-celah kebijakan publik atau pengalokasian anggaran dalam proyek-proyek pemerintah demi kepentingan memperkaya diri sendiri atau menguntungkan sebagian kelompok tertentu dengan tujuan penguasaan secara ekonomi-politik. Grindle dalam tulisannya (1989: 6)- dengan menggunakan pendekatan ekonomi politik tahun 1970-an, "*benign and welfare maximising state*", menurut Grindle yang terjadi justru para pembuat kebijakan dan penyelenggara pemerintah lainnya merupakan bagian dari *rent seeker* (pemburu rente).

Dengan merujuk pada pendapat di atas para teoritis ekonomi dan politik membangun sebuah argumen dasar yang menyebutkan bahwa para birokrat, politisi dan bahkan aktor-aktor tertentu dalam masyarakat itu adalah kumpulan dari pemburu rente (*rent seeker groups*) yang lebih dimotivasi oleh keinginan untuk mengakumulasi kepentingan ekonomi dan politik jangka pendek, daripada keinginan untuk mewujudkan apa yang disebut *the wealth of nation* (Grindle, 1989: 6).

Bureaucrats are also individual self-seekers. Generally their self interest is to maximise their own economics welfare, but it can also be that of enhancing their power of benefiting their own village or ethnic group or such some goal (Grindle, 1989: 19) (Birokrasi adalah juga individu *self seeker*. Secara umum kepentingan mereka adalah memaksimalkan kesejahteraan ekonomi mereka sendiri, tetapi juga meningkatkan kekuasaan mereka untuk memberikan manfaat baik kampung halaman, kelompok etnik atau tujuan-tujuan lainnya)

Pendapat Grindle di atas, menegaskan bahwa perspektif ekonomi dan politik sudah sangat menjelaskan perilaku pejabat negara, baik pusat maupun daerah, dalam memahami, menganalisa, dan menjelaskan perilaku para penyelenggara (*state actors*) dan aktor-aktor di dalam masyarakat (*society actors*) dalam proses pengambilan kebijaksanaan publik maupun tahapan implementasi kebijaksananya. Perspektif ini bermanfaat untuk memahami berbagai akar persoalan pembangunan termasuk merajalelanya tindak pidana korupsi yang membelenggu sebagian besar negara-negara khususnya negara-negara yang sedang membangun, seperti Indonesia.

Menurut Andi Irawan (2008), terminologi *rent seeking* dalam institusi negara merujuk pada perilaku pejabat publik dan politisi dalam memutuskan alokasi anggaran publik (APBN-APBD), atau kebijakan yang ditujukan untuk publik dengan motivasi mendapatkan keuntungan pribadi dan kelompok yang berimplikasi pada merugikan kepentingan publik, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Praktek *rent seeking* dalam bahasa populer Indonesia sering diistilahkan dengan istilah KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme). Dengan merujuk pada pendapat di atas, maka dapat ditarik suatu argumen bahwa praktek "*rent and power seeking*" para politisi dan birokrat sudah pasti mewarnai proses pengambilan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan diantaranya kebijakan tentang pembangunan maupun pelayanan publik. Dalam mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan, elit birokrasi maupun politisi seringkali mendapat sokongan dana dari para pengusaha, sehingga seringkali kita mendengar banyak kasus-kasus kolusi, korupsi dan nepotisme di berbagai media yang dilakukan para elit politik dan birokrat. Sebagai balas budi, elit politik dan pejabat birokrasi melancarkan kepentingan para pengusaha dalam mencapai tujuan ekonomi/bisnisnya. Melalui praktek *rent seeking* ini menunjukkan 'kerjasama' elit birokrasi, politisi dan pengusaha (sebagai sumber dana) sebagai jalinan klientelistik yang mencerminkan pencapaian kepentingan elite birokrasi, politisi dan pengusaha diatas kepentingan publik. Berikut beberapa praktek *rent seeking* baik yang terjadi di institusi eksekutif dengan aktor pejabat publik dan institusi legislatif dengan aktor para politisi.

FENOMENA RENT SEEKING DI KALANGAN ELIT BIROKRASI

Untuk memahami terjadinya budaya korupsi dalam praktek *rent seeking* terlebih dahulu kita harus menjelaskan perilaku pejabat publik dan politisi dalam implementasi kebijakan-kebijakannya di Indonesia, maka terlebih dahulu kita mempelajari nilai-nilai budaya yang hidup dalam organisasi politik dan birokrasi. Dimulai dari konsep budaya *patrimonialisme* barangkali dapat membantu kita untuk menjelaskan perilaku pejabat publik dan politisi di Indonesia.

Beberapa literatur telah mencoba menjelaskan 4 fenomena politik tersebut dengan menghubungkan karakteristik sistem politik di Indonesia dengan menerapkan teori "*neo-patrimonialism*" (Eisenstadt, 1973; 5), yaitu suatu teori yang pertama kali dirumuskan oleh Max Weber. Dalam teori Weber, otoritas birokrasi-patrimonial paling tidak ada 4(empat) ciri karakteristik , yaitu:

- (1). Pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria- kriteria pribadi dan politik.
 - (2). Jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan atau keuntungan.
 - (3). Pejabat-pejabat mengontrol baik fungsi politik maupun fungsi administratif karena tidak ada pemisahan antara sarana-sarana produksi dan administrasi.
 - (4). Setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik.
- (Yahya Muhaimin, 1991 : 9).

Menurut pandangan Weber, sistem politik patrimonial di Indonesia tidak

perlu menjadi hambatan bagi pembangunan pada tahap awal. Dalam suasana seperti ini, penanam modal (pengusaha) akan memperoleh keamanan yang mereka perlukan dengan cara menempatkan diri mereka di bawah perlindungan keamanan patron-patron yang berkuasa di kalangan elit birokrasi dan politisi. Menurutnya, sumber-sumber daya materiil yang tersedia bagi patron akan bertambah besar, keadaan demikian akan lebih memperkuat lagi kedudukan politik serta kemampuannya untuk melindungi kepentingan kliennya. Dari pola hubungan seperti ini, maka muncullah kelompok pengusaha swasta yang dinamakan "pengusaha klien" atau "*client businessmen*" yang merupakan lawan dari pengusaha yang kompetitif dan otonom, bebas dari pengaruh kekuasaan politik dan pemerintah. Singkatnya, "*client businessmen*" adalah pengusaha yang lahir karena memperoleh konsesi dan fasilitas dari pemerintah akibat dari sistem politik patrimonial.

Dalam jangka panjang, sistem politik patrimonial ini tampaknya akan menghambat pembangunan ekonomi, karena adanya ketidaksesuaian yang melekat pada struktur ini, antara kebutuhan sistem birokrasi "*legal-formal*" dengan kemampuan institusi mewartakan sistem kapitalis industri dan sistem birokrasi "sewenang-wenang" yang hanya cocok bagi pemerintahan patrimonial.

Dalam keadaan seperti ini, pembagian rejeki berupa pemberian jabatan-jabatan basah menurut cara-cara patrimonial, sebagai upaya untuk mempertahankan kekuasaan dan stabilitas politik dengan membiarkan praktek "*rent seeking*" di kalangan elit birokrasi merupakan faktor "*inherent*" dalam kehidupan politik dan pembangunan di Indonesia.

FENOMENA RENT SEEKING DI KALANGAN ELIT POLITIK

Kita mungkin sudah akrab dengan fenomena *broker* politik di mana suatu partai politik atau elite politik mendapatkan uang dengan jalan memberikan dukungan politik kepada seorang tokoh dalam pilkada atau pemilu atau karena meng-*endorse* birokrat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan puncak birokrasi. Termasuk pula diantaranya mempengaruhi keputusan-keputusan politik dalam bentuk pasal-pasal dalam kebijakan politik yang ditujukan untuk menguntungkan kelompok tertentu. Proses-proses broker politik inilah yang disebut dengan *rent seeking*.

Proses politik yang sarat *rent seeking* tersebut akan melahirkan pejabat-pejabat publik yang *rent seeker* pula. Sebab, ketika sang tokoh itu menjadi pejabat publik, yang bersangkutan pasti akan menjadikan jabatannya dengan motif keuntungan dan kepentingan pribadi. Jabatannya itu bukan hanya digunakan untuk menutup biaya politik yang telah dikeluarkan, tetapi juga digunakan untuk mendapatkan keuntungan pribadi yang sebesar-besarnya.

Masalah broker politik maupun broker ekonomi/bisnis di lingkungan institusi politik dan praktek politik yang sarat dengan praktek dan perilaku *rent seeking* di kalangan pejabat publik dan politisi merupakan hal yang sangat lazim di negeri ini. Praktek dan perilaku *rent seeking* lainnya seperti pada *broker* ekonomi/bisnis yang merupakan suatu fenomena di mana seorang pejabat publik memfasilitasi pelaku bisnis tertentu untuk mendapat kemudahan akses proyek-proyek pembangunan pemerintah. Sebagai imbalan atas jasanya itu, sang pejabat akan mendapatkan komisi dengan jumlah persentase tertentu dari nilai proyek. Mengapa fenomena *broker* ekonomi/bisnis itu dikatakan *rent seeking*? Sebab, perilaku tersebut merugikan publik melalui dua cara.

- 1). Karena pelaku bisnis tersebut akan memasukkan semua biaya yang dia keluarkan -untuk pejabat tersebut- ke dalam komponen biaya proyek. Akibat lanjutnya, kualitas dan kuantitas proyek itu akan di bawah spesifikasi yang disepakati dalam akad proyek.

- 2). Publik juga bisa dirugikan karena, bisa jadi, sebenarnya ada pelaku bisnis yang memberikan tawaran lebih menguntungkan bagi publik, tetapi karena pelaku bisnis tersebut tidak mendapatkan *back-up* dari sang pejabat, dia pun gagal mendapatkan proyek itu.

Pemberian lisensi kepada para pelaku bisnis (seperti lisensi impor, ekspor, atau perizinan bisnis lainnya) dapat dikategorikan praktek *rent seeking*. Dari pemberian lisensi tersebut, sang pejabat publik akan membuka privilese bisnis bagi pelaku-pelaku tertentu dengan mendapatkan *fee* atau komisi dari perusahaan yang dia *endorse* (sahkan).

Fenomena pembuatan perundang-undangan. Contoh kategori ini adalah bagaimana mengalirnya dana miliaran rupiah dari BI ke Komisi XI DPR periode 1999-2004 untuk memperlancar lahirnya Undang-Undang Bank Sentral. Merupakan fenomena umum, siapa yang ingin terakomodasi kepentingannya untuk mendapatkan dukungan legislasi dan hukum perlu melobi anggota parlemen atau partai politik, yang semua itu harus mengeluarkan *transaction cost* yang besar.

Mungkin sudah menjadi rahasia umum pula bahwa APBN-APBD tidak akan mungkin disetujui DPR-DPRD kalau di dalamnya tidak ada *transaction cost*, yang biasanya masuk ke kantong-kantong pribadi mereka. Praktek-praktek *rent seeking* itulah yang menjadi celah tindak pidana korupsi yang merajalela di negeri ini.

PRAKTEK RENT SEEKING PEJABAT PUBLIK DI DAERAH

Penempatan pejabat-pejabat di daerah cenderung tidak berdasarkan *the right man on the right place*, ataupun prestasi kerja tetapi lebih berdasarkan praktek jual-beli jabatan, dukung mendukung kelompok-kelompok politik ataupun masalah *like and dislike*. Meskipun regulasi menetapkan bahwa penempatan pejabat terlebih dahulu melalui analisa jabatan dan kompetensi jabatan, namun tampaknya prosedur tersebut hanya sekedar formalitas atau syarat asal ada prosedur meskipun kemudian analisa dan penilaian kompetensinya kemudian tidak sesuai dan lebih dipentingkan adalah seberapa besar ukuran kedekatan seorang calon pejabat dekat dengan kelompok tertentu yang kuat di pemerintahan, atau seberapa banyak bentuk dukungan materil maupun imateril yang diberikan. Tidak heran jika di daerah-daerah sering kita temukan sindiran-sindiran mengenai penempatan pejabat seperti perda (pertalian darah), DUK (Daftar Urutan Kedekatan bukan berdasarkan daftar urut kepangkatan) atau istilah 5 tangan (jabat tangan, buah tangan, tanda tangan, garis tangan, dan campur tangan). Istilah-istilah ironis inilah yang lebih tepat menggambarkan kondisi penempatan pejabat di pemerintahan daerah dari analisa dan kompetensi jabatan yang sesungguhnya. Jadi tidak heran jika implementasi otonomi tidak sejalan dengan tujuan mulianya dalam mempercepat pembangunan di daerah, karena kita tidak dapat menemukan pemimpin-pemimpin yang memiliki visi-misi yang jelas apalagi kompetensi.

Demikian pula dengan pengadaan PNS, keadaannya tidak jauh berbeda. Urusan seberapa besar harga yang bisa dibayarkan untuk menjadi seorang PNS atau seberapa dekat seseorang tersebut memiliki relasi di pemerintahan (daerah). Tidak heran meskipun raja-raja kecil begitu banyak, namun pembangunan tidak menunjukkan hasil yang signifikan.

Implementasi otonomi daerah yang diharapkan dapat mempercepat lahirnya sistim pelayanan publik perizinan yang lebih baik, nampaknya belum sesuai dengan harapan masyarakat. Bahkan realitas pelayanan perizinan di berbagai wilayah tidak optimal. Urusan pelayanan publik dan perizinan masih mengalami berbagai penyimpangan, mulai dari inkonsistensi waktu, diskriminasi bahkan masih diwarnai pola praktek *rent seeking*. Lebih parah lagi, kebijakan pelayanan perizinan banyak digunakan oleh pemerintah daerah semata-mata sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), terlihat dengan maraknya retribusi dan peningkatan biaya perizinan yang muncul.

Di sektor anggaran daerah dan kaitannya dengan desentralisasi fiskal dimana trend keuangan daerah diharapkan kontribusi PAD lebih besar daripada bantuan pusat dan hutang luar negeri. Karena sejak awal seorang Walikota/Bupati atau Gubernur telah memberikan warning kepada Kepala Dinas untuk meningkatkan pemasukan melalui retribusi. Warning tersebut seolah-olah menjadi kewajiban bagi kepala dinas untuk mencapai target yang diharapkan, karena dianggap sebagai prestasi yang akan berdampak baik terhadap karir dan jabatannya ke depan. Bentuk pengejaran kepentingan pribadi ini sering disebut sebagai kepentingan ekonomi jangka pendek. Padahal fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*) merupakan fungsi utama pemerintah. Seiring dengan sistem demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemilik sah kedaulatan negara sehingga harus mendapat pelayanan secara maksimal.

Pelayanan publik lebih berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan, pemberian berbagai pelayanan umum maupun fasilitas-fasilitas sosial kepada masyarakat. Pelayanan perizinan yang diatur oleh pemerintah secara konseptual adalah dispensasi dari suatu larangan, ini berarti peraturan perundang-undangan melarang suatu tindakan tertentu yang saling berhubungan. Perizinan pada dasarnya adalah mekanisme pengendalian yang berisi seperangkat larangan suatu kegiatan masyarakat sampai masyarakat memenuhi semua persyaratan yang telah ditentukan oleh peraturan. Meskipun demikian, hal tersebut belum berjalan secara optimal. Karena Dengan alasan teman, kolega atau imbalan tertentu, pemerintah daerah seringkali menjadikan perizinan • ini sebagai *resources* yang dengan mudah bisa ditukar dengan sumber daya lainnya yang belum dimiliki oleh oknum birokrat. Perizinan yang dimaksudkan bisa berupa lisensi, konsesi dan dispensasi.

Ada juga proses perizinan yang harus dilegitimasi terlebih dahulu oleh seorang Walikota yang notabene sebagai penguasa. Ada kemungkinan terjadi hegemoni terhadap masyarakat termasuk rival politiknya. Sebaliknya dengan mudah memberikan kemudahan-kemudahan kepada koleganya untuk mendapatkan keuntungan bersama.

Hal tersebut diakui oleh Robinson yang dikutip Syarif Hidayat, bahwa satu diantara faktor penting yang mendasari terbentuknya aliansi antara para politisi dan birokrat di Indonesia dengan para pengusaha adalah karena para pengusaha mampu memberikan akses kepada birokrat dan politisi untuk memperoleh pendapatan guna kepentingan politik dan individu, juga membuka akses untuk memasuki dunia bisnis melalui pemegang saham (*stakeholders*) dan penanaman modal (*investors*).

Praktek *rent seeking* tergambar dalam survey yang dilakukan oleh Transparansi Internasional (TI) Indonesia menemukan besarnya praktek korupsi yang dilakukan oleh aparat birokrasi pelayanan publik di era otonomi. Interaksi dalam praktek *rent seeking* paling banyak dilakukan oleh pebisnis adalah dengan bea cukai, disusul kepolisian, militer, dan lembaga peradilan,.

Pola praktek *rent seeking* juga terjadi dalam realisasi proyek dari pemerintah daerah, Dalam catatan Metro TV (24 September 2017), bahwa pimpinan proyek (pimpro), staf pemerintah daerah, Bupati/ Walikota, menjadi aktor penerima suap, bahkan kadang-kadang melibatkan aktivis LSM serta wartawan. Pimpro akan bertindak sebagai penerima suap paling banyak, karena menjadi fasilitator antara birokrasi dengan para pengusaha dan akses terhadap para pengusaha. Pimpro ini kemudian mendistribusikan suap yang mereka terima kepada para pejabat birokrasi yang terlibat dalam pelaksanaan proyek. Staf atau para pejabat yang ada di Kabupaten/Kota menjadi perantara antara Bupati/Walikota dengan pengusaha.

Selain praktek *rent seeking*, pelayanan perizinan kita juga masih sangat birokratis dengan membutuhkan waktu yang cukup lama dibandingkan dengan Negara-negara lain. Singapura menepati posisi pertama Negara paling mudah memulai usaha baru, sebelumnya diraih oleh Selandia Baru yang sekarang menempati urutan kedua.

Temuan tersebut di atas, digambarkan oleh Ian Little, Tibor Scitovsky, dan Maurice Scott, bahwa eksistensi pelayanan perizinan pada birokrasi di berbagai negara berkembang termasuk di Indonesia telah melahirkan biaya sosial yang besar, minimal dalam 4 (empat) hal:

- (1) Kegiatan korupsi berupa penyogokan yang dilakukan para pengusaha dan aktor lainnya yang saling bersaing untuk memperoleh pendapatan rente;
- (2) Pengalihan perhatian, waktu pejabat dan pengawal pemerintahan untuk menangani berbagai tugas yang berkaitan dengan administrasi sistem perizinan ini;
- (3) Konsentrasi kegiatan ekonomi secara berlebihan di pusat kekuasaan politik dan administrasi pemerintah; dan
- (4) Iklim usaha yang kurang baik untuk mendorong kegiatan usaha sektor swasta yang produktif dan efisien, disebabkan oleh sistem perizinan yang luas dan rumit.

Bentuk praktek *rent seeking* atau korupsi yang seringkali ditemukan dalam implemementasi pelayanan perizinan. Praktek *rent seeking* dan korupsi dapat dilakukan dengan dua cara: secara individual (*micro corruption*) maupun secara kolektif atau korupsi sistemik (*systemic corruption*). Secara individual kita menemukan dalam mekanisme dan prosedur pelayanan perizinan dengan berbagai modus operandi yang sering muncul, yakni: (1) transaktif, keinginan kedua belah pihak; (2) permintaan uang tambahan; (3) pemerasan pada pelanggan; dan (4) modus operandi yang bersifat nepotisme. Sedangkan korupsi sistemik atau berjamaah ditemukan dalam penetapan kebijakan pelayanan perizinan, penetapan anggaran APBD, dengan aktor kuncinya adalah anggota DPRD termasuk juga pihak eksekutif. Bahkan di berbagai daerah terjadi adanya istilah mafia anggaran yang dilakukan oleh oknum DPRD atas inisiatif pihak eksekutif.

Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi yang tinggi adalah suatu hal yang lumrah kalau kita dapat dengan mudah menemui perilaku *rent seeking* dalam semua lini kehidupan, khususnya ketika kita berinteraksi dengan institusi negara dan aparaturnya, serta dalam proses sosial ekonomi politik di seputarnya. Mengapa perilaku *rent seeking* itu begitu mudah hadir dalam keseharian kinerja institusi negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif)? Itu tidak lain karena proses dan mekanisme politik yang menyebabkan seseorang hadir menjadi pejabat publik pada institusi-institusi negara tersebut sarat dengan *transaction cost* yang tinggi.

Praktek *rent seeking* di kalangan pejabat publik dan politisi jelas akan merugikan publik. Dikatakan merugikan publik karena kesepakatan antara elite legislatif dan eksekutif tersebut berimplikasi kepada bias nonpublik dalam alokasi anggaran dan penetapan kebijakan-kebijakan yang bias publik pula. Misalnya, anggaran untuk fasilitas pejabat atau pengeluaran rutin lainnya yang tidak berimplikasi kepada publik menjadi melambung tinggi dan itu disetujui melalui fenomena saling menguntungkan antara pejabat eksekutif dan para anggota legislatif. Termasuk pula banyaknya kebijakan-kebijakan yang sesungguhnya tidak berorientasi kepada kepentingan publik.

Praktek *rent seeking* semua itu berimplikasi kepada kerugian publik karena pastilah publik/rakyat akan mendapatkan barang-barang publik (pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan lain-lain) dengan kualitas dan kuantitas yang di bawah dari seharusnya yang bisa mereka dapatkan.

MEMBERANTAS PERILAKU *RENT SEEKING*

Memberantas perilaku *rent seeking* memang sangat sulit. Sebab, bagi para pelaku *rent seeking*, aktivitas itu sangat menguntungkan dan umum dilakukan. Seruan moral dan kritik kepada para pejabat publik yang telah terlena dengan kenikmatan *rent seeking* itu nampaknya tidak akan pernah digubris sama sekali. Begitu kuatnya jerat bandit-bandit politik anggaran dan kebijakan di lingkungan pemerintahan dan parlemen, sehingga siapapun yang berniat untuk memberantas *rent seeking* akan ‘dihabisi’ oleh mafia-mafia yang sudah ter-link dengan kelompok-kelompok pelaku *rent seeking* tersebut.

Mungkin kita semua masih mengingat peristiwa penetapan tersangka Korupsi E-KTP. KPK selama tahun 2007 ini telah menangkap tangan 6 pelaku suap bagi para Bupati/Walikota. kasus yang sungguh sangat menarik. Dari kasus suap tersebut yang sangat menonjol dan mengerikan adalah karakter politik bisnis dalam kasus korupsi tersebut.

Di lingkaran eksekutif pusat dan daerah pun hal yang sama terjadi. Selain kasus pengadaan barang dan jasa yang dominan, yakni ketika pejabat birokrasi mendapatkan suap karena menunjuk perusahaan tertentu, persekongkolan yang lebih kental terjadi dalam penerbitan sebuah aturan dan kebijakan.

Hubungan politik-bisnis di lorong-lorong gelap negara ini dinilai sebagai pihak yang patut dicurigai. Salah satunya dapat dibaca dari fenomena *rent-seeking* dan korupsi lapis ketiga yang disebut Aditjondro sebagai cabal. Adanya persekongkolan kekuatan-kekuatan non-negara yang menjadikan kewenangan politik dan birokrasi sebagai target yang harus dipengaruhi, mirip dengan konsepsi “*shadow state*”. Sebuah argumentasi teoritis yang pertama kali dibangun oleh William Reno (1995) berdasarkan risetnya di Sierra Leone, Afrika. Kondisi ini terjadi di negara yang lapuk, di mana kewenangan aparaturnegara diperjualbelikan melalui “*informal economy*”, dengan tujuan merekayasa kebijakan dan regulasi untuk keuntungan pemain di pasar gelap politik.

Sederhananya, terdapat sebuah kekuasaan yang berada di atas hukum formil, di luar regulasi, yang memanfaatkan kelemahan penyelenggara negara untuk kepentingan sempit masing-masing pihak. Rasanya kita menemukan penjelasan teoritis, kenapa begitu banyak kebijakan, alokasi anggaran, alih fungsi hutan, izin pertambangan, dan proyek-proyek pembangunan sangat tendensius memfasilitasi kemewahan pejabat dan menguntungkan segelintir kelompok bisnis tertentu. Jika dilakukan pengamatan dan penelitian lebih jauh, agaknya kita juga dapat menemukan relasi antara penyumbang dana kampanye partai politik dengan arah kebijakan, regulasi, dan sikap para penyelenggara negara. Praktik *rent seeking* dan korupsi seperti inilah yang mulai menjadi perhatian ketat KPK.

Dari beberapa kasus korupsi, kita bisa memahami, betapa besar “risiko” KPK ketika mulai memutuskan untuk masuk secara serius ke wilayah kasus-kasus yang mempunyai dimensi politik-bisnis. Karena dengan cara demikian, KPK sudah memasuki pada jaringan korupsi level paling jahat sekaligus kuat. Goerge Aditjondro yang menggabungkan pendekatan Chambilis- Alatas dan Djilas, disebut sebagai “cabal”, yakni sebuah lapis korupsi yang melibatkan unsur pemerintahan (birokrasi kelas atas), politisi, pengusaha, dan bahkan aparat penegak hukum.

Praktek *rent seeking* yang umumnya dilakukan oleh pejabat publik dan elit politik dapat digambarkan seperti yang dikatakan oleh Ames dan Bate sebagaimana dikutip Syarif Hidayat (2001: 187):

Politicians are rational and self –seeking as voters (society). Their self interest, however, is expressed as the desire to maximise their hold on power. Power is thus the end sought by politically rational officials. They will therefore be motivated to use government resources to reward those who support their hold on power and at time, to punish those who seek to unset them. (politisi adalah sosok pencari dukungan masyarakat dan berpikir rasional untuk dirinya sendiri. Kepentingan mereka, bagaimanapun juga, diekspresikan sebagai keinginan untuk memaksimalkan kekuasaan yang dimiliki. Kekuasaan adalah tujuan pemikiran dan pandangan para agen-agen politisi rasional. Mereka akan termotivasi untuk menggunakan sumber-sumber daya pemerintah untuk menghadiah orang-orang yang mendukung mereka dalam meraih kekuasaan, dan menghukum orang-orang yang berusaha menjatuhkan mereka)

Usaha-usaha yang dilakukan KPK dalam memberantas *rent seeking* dan tindak pidana korupsi jelas akan menuai badai untuk lembaganya. Seperti kita tahu, beberapa pemberitaan di media massa sangat jelas menunjukkan upaya-upaya pelemahan yang signifikan yang dilakukan berbagai kekuatan terhadap KPK. Kita semua pasti masih bertanya-tanya mengenai jerat kasus Antasari Azhar (mantan ketua KPK) yang dituduh sebagai dalang pembunuhan Nashrudin Bos sebuah perusahaan besar, alih-alih dituding sebagai dalang pembunuhan berencana, entah benar atau tidak, kasus ini tidak pernah terungkap kecuali dugaan bahwa dijerumuskannya pelemahan KPK melalui penangkapan Antasari merupakan rekayasa politik karena Antasari sebagai orang yang sangat kompeten hendak membongkar kasus korupsi peralatan IT Capres 2009. Jika kasus penyimpangan IT Capres tersebut terbongkar, sudah bisa dipastikan bahwa publik akan mengetahui betapa busuknya aktor-aktor politik yang hendak memperoleh kekuasaan yang sesungguhnya tanpa legitimasi karena rekayasa perolehan suara. Upaya pelemahan KPK lainnya adalah kasus Bibit-Chandra, namun usaha ini tidak begitu berhasil karena dukungan massa terhadap kedua tokoh kompeten KPK ini begitu besarnya.

Salah satu bentuk pelemahan KPK lainnya yang diperkirakan akan berdampak paling serius adalah penghilangan, pengaburan, dan pelemahan kewenangan KPK melalui jalur legislasi atau perubahan aturan hukum melalui revisi Undang-undang KPK. Proses revisi ini sudah berjalan “diam-diam” di lembaga legislatif tersebut. Sejumlah poin mengancam keutuhan institusi pemberantasan korupsi ini.

ICW menemukan salinan surat tertanggal 24 Januari 2011 dari Wakil Ketua DPR-RI kepada pimpinan Komisi III DPRRI, isinya: agar segera disiapkan draft rancangan undang-undang dan naskah akademik revisi UU KPK. Revisi undang-undang, atau upaya pembatalan dasar hukum pembentukan lembaga seperti KPK adalah cara untuk membunuh KPK tepat di jantungnya. Betapa tidak, jika UU KPK diotak-atik, kewenangannya dilemahkan, niscaya nama KPK hanya tinggal kulit dan legitimasi formil semata. Kekuatan politik terlihat sangat getol melemahkan KPK. Dalam kondisi seperti ini, argumentasi normatif politisi yang mengatakan revisi UU KPK hanya dilakukan dalam kerangka harmonisasi hukum dengan undang-undang lain terdengar basi dan mengada-ada. Kewaspadaan publik memang harus ditingkatkan pada level yang paling sensitif terhadap kemungkinan pelumpuhan KPK oleh politisi melalui rencana revisi UU KPK

Penyimpangan dalam bentuk *rent seeking* tidak terlepas dari perilaku individu aparat birokrasi publik dan elit politik. Sebagaimana metode yang seringkali diterapkan *rational choice* yang dikenal dengan nama metode *behavior*, yang digunakan untuk memahami perilaku pembuat kebijakan yaitu para pejabat pemerintah dan elit politik. Dalam hal ini, negara atau pemerintah daerah dipandang sebagaimana halnya pasar, terdiri dari individu yang masing-masing memiliki perilaku rasional, terutama diarahkan untuk mencapai tujuan

pribadinya. Argumentasi tersebut didukung oleh analisa *power seeking politician*, yang menyebutkan para politisi sebagai makhluk rasional tidak steril dari perhitungan untung-rugi dalam setiap mengambil keputusan.

Hal ini juga diakui dalam analisis *bureaucratic behaviour theory*. Bahwa eksistensi aparat birokrasi pelayanan publik adalah merupakan bagian dari makhluk hidup yang memiliki emosi, tata nilai dan tujuan secara individu, yang tidak selamanya sesuai dan sejalan dengan tujuan institusi di mana mereka bekerja. Kepentingan individu dari para birokrat ini tidak dapat dihindari akan ikut mempengaruhi struktur, mekanisme, dan fungsi dari birokrasi itu sendiri.

Kepentingan jangka pendek dari politisi dalam melakukan praktek *rent seeking* sebagaimana beberapa modus operandi di atas, adalah upaya mendapatkan keuntungan dengan mudah dari kebijakan yang dibuat bersama. Hal tersebut seiring dengan teori *rational choice* • yang melihat individu tidak terlepas dari pilihan-pilihan rasionalnya, yakni mengejar kepentingan pribadi. Setidaknya terdapat dua hal penyebab praktek *rent seeking*. Pertama, perilaku aparat birokrasi secara individual. Perilaku aparat birokrasi masih mengharapkan imbalan dari aktivitas utamanya. Karena aparat pelayanan perizinan tersebut merupakan aktor yang paling awal berhubungan dengan pelanggan. Interaksi pelanggan dan aktor pelayanan menjadi momentum awal mereka melakukan komunikasi dan interaksi timbal balik. Dalam situasi seperti inilah dimanfaatkan oleh salah satu pihak. Boleh jadi awalnya berasal dari aparat pelayanan perizinan, dan tidak menutup kemungkinan pelanggan yang memulai dan menjanjikan sesuatu, akan tetapi keduanya masing-masing merasa aman dan diuntungkan.

Kedua, faktor yang mempengaruhi lainnya, seperti berpengaruh dalam praktek *rent seeking* disebabkan oleh faktor institusi atau dari lembaga itu sendiri. Sistem pelayanan masih mempertemukan aparat birokrasi dan pelanggan. Problem tersebut menjadi salah satu kendala kultural birokrasi yang tidak mau melepaskan budaya pertemuan dengan pelanggan. Disamping karena kontrol terhadap kinerja birokrasi publik yang masih lemah. Dalam perspektif ekonomi politik, menganggap perilaku individu merupakan faktor penentu (*determinant variable*) terjadinya praktek *rent seeking*. Sedangkan faktor lainnya adalah faktor berpengaruh (*influential variable*). Faktor perilaku individu sebagai faktor penentu (*determinant variable*) oleh Djoko Widodo disebutnya sebagai faktor internal. Faktor ini berupa kepribadian seseorang. Berwujud suatu niat, kemauan, dorongan yang tumbuh dari dalam diri seseorang untuk melakukan tindakan mal-administrasi. Faktor ini disebabkan karena lemahnya mental seseorang, dangkalnya agama dan keimanan mereka. Sehingga memudahkan untuk melakukan suatu tindakan walaupun sesungguhnya mereka mengetahui bahwa tindakan yang mereka lakukan itu merupakan tindakan yang tercela.

Sedangkan faktor berpengaruh (*influential variable*) dipahaminya sebagai faktor eksternal. Faktor yang berada di luar diri orang yang melakukan tindakan mal-administrasi. Bisa berupa, lemahnya peraturan, lemahnya lembaga kontrol, lingkungan kerja dan lain sebagainya yang membuka peluang (kesempatan) untuk melakukan tindakan korupsi.

Untuk memperbaikinya, diperlukan perubahan keduanya baik berupa sistem berikut peraturannya dan perubahan perilaku individunya. Untuk itu diperlukan komitmen dari pejabat birokrasi dan elit politik agar lebih konsisten dan lebih profesional dalam memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, karena praktek *rent seeking* yang terjadi selama ini didominasi oleh perilaku individu.

Perlu pembenahan transparansi pemerintahan yang lebih mengarah pada E-government, yang tidak mempertemukan pelanggan dengan aparat birokrasi secara langsung dan regulasi yang ketat untuk memberikan sanksi dan hukuman yang berat bagi pelanggar aturan dan penghargaan yang lebih baik bagi pejabat yang konsisten dan profesional. Pada aspek internal birokrasi pelayanan perizinan, (1) rekrutmen petugas berdasarkan keahlian;

(2) sistem promosi haruslah diberdayakan sehingga dapat mencegah intervensi politik; (3) kontrol keuangan yang kredibel juga harus diberdayakan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan dana publik; (4) menutup kemungkinan bagi para pegawai untuk melakukan tindakan-tindakan yang mengarah pada praktek *rent seeking* dengan mengurangi otoritas penuh mereka, baik dalam perumusan kebijakan, pengelolaan keuangan maupun dalam hal negosiasi dengan pelanggan; (5) menegakkan akuntabilitas para pegawai pemerintah dengan memperkuat monitoring dan mekanisme hukuman; (6) Perlu ada pengawasan internal yang dibentuk, selain itu lembaga-lembaga anti-korupsi dan lembaga publik lainnya hendaknya juga lebih aktif melakukan fungsi pengawasan.

Salah satu upaya memberantas perilaku *rent seeking* yang efektif adalah dengan menciptakan kondisi yang menyebabkan risiko atau biaya yang didapat dari perilaku *rent seeking* itu jauh lebih tinggi daripada manfaat yang diterima pelakunya. Ada satu cara efektif untuk itu -seperti telah dilakukan Tiongkok- yakni dengan cara menggoreng hiu dan pausnya *rent seeker* di depan publik dengan jalan menyediakan peti-peti mati untuk mereka setelah terbukti secara hukum melakukan praktik *rent seeking*.

DEMOKRASI, PEMBANGUNAN, DAN KORUPSI

Dalam studi analisis politik, sebuah paradoks sesungguhnya, jika praktek *rent seeking* terjadi pada negara Indonesia yang mengaku dirinya melaksanakan sistem politik yang demokratis. Sebab, *rent seeking* selayaknya hanya terjadi pada sistem yang otokratik. Karena sistem demokrasi tidak memberikan keuntungan apapun bagi hidupnya praktek *rent-seeking*. Argumen ini seperti yang dinyatakan oleh Minxin Pei (2001: 28), bahwa:

The vice of rent seeking is also familiar within autocracies- even the most absolutist rulers must rely on their supporters to keep them in power. To maintain their support, autocratic rulers must constantly reward their constituents with favors, such as monopolies, subsidies, tax privilege, and licenses. All of these can greatly reduce economic efficiency. (pelaku *rent seeking* juga akrab dengan autokrasi, bahkan pemimpin paling absolut sekalipun harus menyandarkan diri pada pendukung-pendukung mereka untuk mempertahankan kekuasaan. Untuk memelihara dukungan, pemimpin otokratik harus secara terus menerus memberikan hadiah berupa bantuan-bantuan atau kemudahan-kemudahan seperti monopoli, subsidi, perlakuan istimewa atas pajak dan lisensi. Ini semua sangat mengurangi efisiensi ekonomi).

Bagaimanapun dalam negara demokrasi, praktek-praktek *rent-seeking* tidak mungkin bisa tumbuh dengan subur, karena demokrasi menuntut partisipasi masyarakat dalam pembangunan termasuk mengawasi pemerintahan. Dalam demokrasi yang menjadi pondasi adalah *rule of law*, setiap elemen masyarakat maupun pejabat pemerintah dan politisi harus tunduk patuh dibawah aturan-aturan hukum. Bagaimanapun negara demokrasi yang lemah akan mudah mendekati pada kehancuran. Apa yang terjadi atas demokrasi di negara miskin, korupsi dan masalah-masalah pembangunan, lanjut Minxin Pei kemungkinan disebabkan oleh beberapa faktor seperti pendapatan per kapita, hak-hak politik dan kebebasan sipil, kebebasan ekonomi, dan persepsi korupsi. Berdasarkan faktor-faktor diatas (studi Minxin Pei, 2001: 32) pada 159 negara, menghasilkan kesimpulan sebagai berikut :

1. Hak-hak politik dan kebebasan sipil memiliki pengaruh positif terhadap income per kapita dan meningkatkan ukuran index demokrasi
2. Rejim politik memiliki pengaruh besar terhadap kebebasan ekonomi
3. Autokrasi mereduksi kebebasan ekonomi, dan

4. Meningkatnya hak-hak politik dan kebebasan sipil akan menghasilkan dua kali lebih besar efek terhadap kebebasan ekonomi

Kesimpulan yang dapat ditarik dari studi Minxin Pei tersebut bahwa di sebuah negara dengan kebebasan ekonomi lebih besar, memperkecil kesempatan adanya *rent seeking*, yang kemudian akan berpengaruh pada menurunnya korupsi di suatu negara. Hal itu karena hubungan kebebasan ekonomi dan korupsi bersifat timbal balik; banyak negara-negara korup tidak memiliki kebebasan ekonomi karena kelompok-kelompok atau individu-individu yang memanfaatkan korupsi menggunakan pengaruh mereka untuk membatasi kebebasan ekonomi (*in countries with greater economic freedom, fewer opportunities for rent-seeking exist; there should therefore be less corruption in these countries. Of course, the relationship can also work in reverse: more corrupt countries would have less economic freedom because groups or individuals benefiting from corruption would use their influence to limit economic freedom, Minxin Pei, 2001: 33*)

Pesan yang dapat kita ambil adalah negara harus sungguh-sungguh menegakkan demokrasi, dengan *rule of law* sebagai pondasinya. Untuk memberantas rent seeking, mewujudkan good governance juga merupakan keharusan karena berdasarkan survey lembaga Transparansi Internasional, negara-negara yang angka korupsinya kecil memiliki pemerintahan yang baik. Bagaimanapun masalah pembangunan dan korupsi tidak akan pernah terselesaikan jika demokrasi, *rule of law*, dan *good governance* tidak sungguh-sungguh dilaksanakan. Tujuan daripada pembangunan ekonomi yang berkelanjutan akan mudah tercapai dalam sistem negara yang demokratis daripada otokratik. Selanjutnya Minxin pei menyatakan meskipun demokrasi tidak dapat menghilangkan praktek korupsi, namun demokrasi yang mapan dan terkonsolidasi dapat mengurangi korupsi yang kemudian menuju tahapan demokrasi baru. (*although democracies may not be able to eliminate corruption, established and consolidated democracies have less corruption than new democracies*)

SIMPULAN

Rent Seeking dan korupsi merupakan faktor yang melekat pada sistem politik demokrasi yang lemah. Karena demokrasi lemah tidak memberikan hak-hak politik dan kebebasan sipil yang luas untuk ikut serta berpartisipasi dalam pembangunan dan mengawasi jalannya pemerintahan. Demokrasi yang lemah pun tidak akan mampu menegakkan hukum dan keadilan yang hakiki. Lemahnya kebebasan sipil dan pengawasan terhadap pemerintah, serta lemahnya penegakan hukum jelas dapat menghambat pembangunan ekonomi berkelanjutan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat. Untuk itu diperlukan sebuah konsolidasi demokrasi dari semua elemen masyarakat sipil dan mempromosikan kepemimpinan politik yang dapat mengantarkan pada jalan demokrasi, menciptakan *good governance* dan penegakan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Bates, R. 1981. *Market and Place in Tropical Africa*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Grindle, M. 1989. *The New Political Economy : Positives Economics and Negatives Politics*, Working Paper, Country Economic Department, The World Bank.

- Hidayat, Syarif. 2000. *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*, Jakarta: PT Pustaka Quantum.
- Pei, Minxin, 2001. *Political Institutions, Democracy, and Development*, dalam Farrukh Iqbal dan Jong-Il You (eds), *Democracy, Market Economics and Development: An Asian Perspective*, Washington D.C: The World Bank.
- Yahya, Muhaimin. 1991. *Bisnis dan Politik : Kebijakan Ekonomi dan Politik Indonesia 1950-1980*. Jakarta: LP3ES
- Diansyah, Febri. 2011. *Waspada RUU 'Pengkerdilan' KPK*, www.antikorupsijateng.wordpress.com
- Chalid,M.B. Idham M.Si. 2009. *Fenomena Rent Seeking dalam Pelayanan Perizinan*, www.gp-ansor.org