



OPEN SOCIETY CONFERENCE (OSC) 2019

PROCEEDING

DEMOCRACY AND PUBLIC ACCOUNTABILITY IN DIGITAL ERA

Editors:

Siti Aisyah
Yudi Efendi
Megafury Apriandhini
Majidah

Faculty of Law, Social, and Political Sciences
Universitas Terbuka, Indonesia

1500024
Halo UT 



@UnivTerbuka

www.ut.ac.id

Proceeding - Democracy and Public Accountability in
Digital Era

Proceeding

Open Society Conference

Democracy and Public Accountability in Digital Era

ISBN: 978-602-392-329-8

e-ISBN: 978-602-392-330-4

Panitia Pelaksana

:

Penanggung Jawab

: Hendrikus Ivoni Bambang Prasetyo, S.Sos., M.Si.

Ketua

: Dr. Siti Aisyah, M.Si.

Wakil Ketua

: Yudi Efendi, S.S., M.A.

Sekretaris

: Dra. Dian Widiawati

Anggota Sekretaris

: 1. Azrul Reza Rifqi Amiruddin, S.E.
2. Eka Indriati, S.Kom.
3. Endang Ismiatun
4. Astri Dwi Jayanti Suhandoko, M.Ed., Ph.D.

Koordinator Persidangan Bendahara

: Theresia Kvarida, S.Sos.

Tim Bendahara

: 1. Heti Herliati
2. Wanhari, S.E.

Koordinator Konsumsi

: Kiki Wulandari, S.Tr.Par.

Koordinator Substansi

: Majidah, S.Sos., M.I.Kom.

Anggota Substansi

: 1. Megafury Apriandhini, S.H., M.H.
2. Made Yudhi Setiani, S.IP., M.Si., Ph.D.

Koordinator Persidangan

: Widyasari, S.S., M.Hum.

Anggota Persidangan

: Drs. Ayi Karyana, M.Si.

Koordinator Dokumentasi

: Lili Sutrisna, S.E.

Anggota Dokumentasi

: 1. Priyo Suchayyo
2. Endang
3. Daniel Aditya Nofaldo, S.Ds.
4. Dhyam Alamandha

Penanggung Jawab Video Streaming

: Nurpadillah David, S.Kom.

Designer

: Faisal Zamil, S.Des.

Layouter

: Heru Junianto, S.Kom.

Steering Committee:

1. Dr. Mohamad Yunus, S.S., M.A.

2. Dr. Sofjan Aripin, M.Si.

Reviewer:

1. Prof. Daryono, S.H., M.A., Ph.D.

7. Dr. Iqbal Miftakhul Mujtahid, S.IP., M.Si.

2. Dr. Effendi Wahyono, M.Hum.

8. Dr. Meita Istianda, S.IP., M.Si.

3. Dr. Agus Joko Purwanto, M.Si.

9. Made Yudhi Setiani, S.IP., M.Si., Ph.D.

4. Dr. Milwan, S.Sos., M.Si.

10. Purwaningdyah Murti Wahyuni, S.H., M.Hum.

5. Dr. Susanti, M.Si.

11. Widyasari, S.S., M.Hum.

6. Dr. Sofjan Aripin, M.Si.

12. Dr. Agus Santosa, M.M.

Editor:

Dr. Siti Aisyah, M.Si.

| | |
|---|-----|
| Unraveling Juvenile Delinquency: The Misuse of Alcoholic by Adolescent in Pasar Minggu, South Jakarta Monica Margaret | 538 |
| Digitizing the Law Enforcement Process (Investigation) in Indonesia Tommy EM Christian Hulu | 553 |
| “The Role Of Banks In Implementing The Prevention Of Skimming Crimes At Atm In Criminology Perspective” Muhammad Zaky | 563 |
| The Determinant Factors Of Clandestine Laboratory In Tangerang Untung Sumarwan, Lucky Nurhadiyanto | 572 |
| Analisis Penerapan Restorative Justice terhadap Anak Berkonflik dengan Hukum Kasus Persekusi di Media Sosial Chazizah Gusnita | 585 |
| Corruption In Indonesian History Effendi Wahyono | 599 |
| Kedudukan Wasiat Kepada Ahli Waris Dalam Hukum Waris Islam Sultoni, Asih Handayanti | 615 |
| Potential Zone Opportunities (Zppi) On Illegal Fishing Crime In Natuna Sea Waters In 2018 Lawrensia Devita Syaloom , Monica Margaret , Chichi Wulandari | 631 |
| Pemberdayaan Secara Partisipatif Dalam Program Penyusunan Produk Hukum di Nagari Manggopoh Kabupaten Agam Afriva Khaidir, Zikri Alhadi, Boni Saputra | 645 |
| Politik Maritim Indonesia Dan Kendala Pengamanan Perbatasan Laut Di Pulau Morotai Maluku Utara Muhlis Hafel | 658 |
| Efforts to Bridge Access and Benefit Sharing System for the Utilization of Marine Genetic Resources in Indonesia Madiha Dzakiyyah Chairunnisa | 673 |

Corruption in Indonesian History

Effendi Wahyono

effendi@ecampus.ut.ac.id

Universitas Terbuka

Abstract

Corruption destroys national life. Therefore corruption was considered an extraordinary crime. Although not a few corruptors were arrested, but that did not discourage people to commit corruption. Many people were not aware of corrupt actions because they considered it normal. Why has corruption became entrenched in Indonesia? When did the culture of corruption exist in Indonesia? This research used the historical method. The sources used were the colonial archives, and newspapers published during the colonial period. Data collected from various sources and then constructed in the form of historiography. The findings indicated that the culture of corruption in the history of modern Indonesia, had existed since the modern administration of the Dutch East Indies was formed. Corruption occurred not only by high-level officials but also at the village level in the form of tax evasion by village heads. Since the Netherlands-Indie government was formed, the village head functioned as a tax collector. Not all taxes collected were submitted to the state treasury, but some was used to enrich themselves. That was caused by less optimal control from the government.

Keywords: *Corruption in Indonesia, history of corruption, rural taxes*

PENGANTAR

Korupsi oleh banyak orang di Indonesia disebut sebagai kejahatan yang luar biasa. Kejahatan ini secara struktural merugikan banyak orang. Kemiskinan yang dialami oleh kebanyakan orang di Indonesia disebabkan karena hasil pembangunan belum berhasil mengangkat mereka dari jeratan kemiskinan. Kegagalan program-program pembangunan dalam banyak hal disebabkan oleh perilaku korup dari sebagian penyelenggara negara yang tidak bertanggung jawab. Karena itu semua orang sepakat bahwa korupsi harus dibasmi dengan memberi hukuman yang berat kepada pelaku korupsi.

Perilaku koruptif sudah berjalan sejak terbentuknya sebuah komunitas yang membentuk sebuah negara bangsa. Di Indonesia perilaku koruptif sudah ada sejak kerajaan-kerajaan Nusantara terbentuk. Bahkan korupsi bukan hanya terjadi pada sistem pemerintahan kerajaan yang tradisional, tetapi juga dalam sebuah perusahaan dagang (VOC) yang telah menganut sistem administrasi modern. Setiap muncul tindakan yang terindikasi korupsi, sejak itu pula selalu ada upaya untuk menghentikannya. Namun dalam prakteknya, upaya untuk menghentikan korupsi tidaklah mudah.

Delik-delik penindakan korupsi pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda dapat ditelusuri dari *Wetboek van Strafrecht* (kitab Undang-undang Hukum Pidana-KUHP) yang diterbitkan tahun 1918. KUHP ini merupakan kodifikasi dan unifikasi yang berlaku bagi semua golongan di Indonesia sesuai dengan asas koordinasi dan diselaraskan dengan *Wetboek van Strafrecht* tahun 1881 di Nederland (Hamzah, 1984: 33).

Dalam sejarah pemerintahan di Republik Indonesia, sudah banyak aturan yang diterbitkan untuk mencegah terjadinya korupsi. Pada tahun 1957 pemerintah menerbitkan peraturan No. Prt/PM-06/1957. Peraturan ini diterbitkan setelah melihat bahwa korupsi sudah menjadi ancaman bagi kehidupan bernegara. Selanjutnya diterbitkan lagi UU No. 24 PRT tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi, dan tahun 1963 dibentuk lembaga khusus untuk melakukan pemberantasan korupsi.

UU No. 24 Prp Tahun 1960 diganti dengan UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan mulai berlaku pada hari diundangkan. Perkara korupsi menurut Undang-undang ini harus didahulukan dari perkara-perkara yang lain untuk diajukan ke Pengadilan guna diperiksa dan diselesaikan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Di samping itu, untuk memberikan pemahaman yang lebih luas dilakukan pula perluasan perumusan tindak pidana korupsi dari peraturan yang sebelumnya.

Perumusan tindak pidana korupsi dengan delik formil. Meskipun telah diatur dengan aturan yang sudah sangat jelas, tetapi tindakan korupsi masih tetap berjalan. Penegakan hukum untuk melakukan pemberantasan korupsi tampaknya tidak berjalan. Pemerintah kemudian membentuk Tim OPSTIB (Inpres No. 9/1977). Tetapi kinerja Tim OPSTIB tersebut vakum, dan pada tahun 1999 dibentuk Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara/KPKPN dengan Keppres 127/1999.

UU No. 3 Tahun 1971 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum maka disahkan UU No. 31 Tahun 1999 dan dilakukan perubahan dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. UU ini merupakan penyempurnaan perumusan tindak pidana korupsi sebagaimana yang dituangkan dalam UU 3/1971. Disamping itu lahir pula UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Selain penegakan hukum yang dilakukan oleh Polri dan Kejaksaan, untuk mempercepat pemberantasan korupsi dibentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi/TGTPK dengan PP 19/2000. Meskipun demikian lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi masih dianggap belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Untuk mengatasi masalah tersebut, dibentuklah Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 (Mudzakkir, 2011).

Aturan-aturan tersebut menggambarkan betapa panjang sejarah pemberantasan korupsi di lakukan oleh pemerintahan di Indonesia, tetapi perilaku korupsi justru semakin besar dan semakin luas. Apabila di masa Orde Baru korupsi hanya dilakukan di level pemerintahan pusat yang meliputi aspek politik dan pembangunan, pada Era Reformasi korupsi telah terdesentralisasi ke daerah-daerah yang meliputi hampir seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan melibatkan oligarki elit lokal. Hal itu terbukti dari banyaknya pejabat daerah beserta keluarganya yang terlibat kasus korupsi (Herdiana, 2019).

Maraknya tindakan terhadap pelaku korupsi karena sebagian pelaku penyelenggara negara menganggap bahwa praktek-praktek korupsi yang mereka lakukan dianggap hal yang wajar, dan biaya dilakukan oleh orang-orang sebelumnya dan bahkan sudah mengakar dalam budaya organisasi di Indonesia. Bagaimana tindakan korupsi itu biasa dilakukan di Indonesia? Makalah ini akan membahas bagaimana perilaku koruptif biasa dilakukan dilihat dari perspektif sejarah di Indonesia, khususnya dalam sejarah kolonial di Indonesia.

METODOLOGI

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode sejarah. Rancangan penelitian dilakukan mulai dari pengumpulan data (*heuristik*). Data yang terkumpul kemudian diuji apakah data itu otentik dan memberikan informasi yang valid? Setelah itu dilakukan interpretasi sehingga menghasilkan konstruksi historiografis. Sumber-sumber yang digunakan dalam penelitian ini adalah arsip dan surat kabar sejaman, yang terbit pada periode penelitian ini dilakukan sebagai sumber primer, yang kemudian didukung dengan sumber skunder yang berasal dari berbagai hasil penelitian yang dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya.

TINJAUAN PUSTAKA

Korupsi berasal dari bahasa latin *corruptio* atau *corruptus*. Asal katanya adalah *corrumpere*. Dari bahasa Latin tersebut kemudian turun ke banyak bahasa di Eropa seperti Inggris: *corruption*, Prancis: *corruption*, dan Belanda: *korruptie*. Dari bahasa Belanda itulah kata *korruptie* diturunkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi korupsi. Arti harfiah dari kata itu adalah kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian (Hamzah, 1984: 9).

Pengertian korupsi menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) adalah penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan dan sebagainya) untuk keuntungan pribadi atau orang lain. Korupsi menurut UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat diartikan sebagai tindakan orang yang dikategorikan melawan hukum, melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan maupun kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Ciri-ciri korupsi menurut Alatas adalah (a) suatu penghianatan terhadap kepercayaan, (b) penipuan terhadap badan pemerintah, lembaga swasta, atau masyarakat umum, (c) dengan sengaja melalaikan kepentingan umum untuk kepentingan pribadi, (d) dilakukan dengan rahasia, (e) melibatkan lebih dari satu orang atau pihak, (f) adanya kewajiban dan keuntungan bersama, dalam bentuk uang atau yang lain, (g) terpusatnya kegiatan pada mereka yang menghendaki keputusan yang pasti dan mereka yang dapat mempengaruhinya, (h) adanya usaha untuk menutupi perbuatan

korup dalam bentuk pengesahan-pengesahan hukum, dan (j) menunjukkan fungsi ganda yang kontradiktif pada mereka yang melakukan korupsi (Alatas, 1982: 12-13).

Selanjutnya Alatas (1982, 12) menyebutkan ada tiga tipe fenomena korupsi, yaitu penyuapan, pemerasan, dan nepotisme. Fenomena penyuapan misalnya, ketika seorang pegawai negeri sipil atau pejabat negara menerima pemberian (termasuk juga hadiah) dari seorang swasta dengan maksud untuk mempengaruhi PNS agar dapat memenuhi permintaannya. Pemerasan diartikan sebagai permintaan pemberian sesuatu, termasuk hadiah, yang dilakukan oleh PNS atau pejabat negara sebagai imbalan atas layanan yang seharusnya sudah menjadi tugasnya sebagai pejabat negara. Korupsi dalam tipe ini juga termasuk pejabat negara yang menggunakan dana publik untuk kepentingan pribadi atau golongan. Bentuk ketiga dari korupsi adalah pengangkatan sanak saudara, teman, atau rekan politik pada jabatan-jabatan publik tanpa memperhatikan kompetensi, tetapi semata-mata untuk kepentingan sendiri, atau partainya.

Perbuatan korupsi dari segi bentuknya dapat dibagi ke dalam dua kategori, pertama penyelewengan dalam bidang materi (uang), kedua, perbatan memanipulasikan hasil pemungutan suara dengan cara penyuapan, intimidasi, paksaan, campur tangan yang dapat mempengaruhi kebebasan pemilih, komersialisasi pemungutan suara pada lembaga legislatif atau keputusan yang bersifat administratif, janji jabatan dan sejenisnya yang biasanya disebut *political corruption* (Lopa, 2002: 69-70).

Korupsi terjadi disebabkan oleh faktor-faktor berikut: (1) tidak ada keteadanan atau kelemahan pimpinan dalam posisi-posisi kunci yang mampu memberikan ilham dan menunjukkan tingkah laku yang dapat menjinakan tindakan korupsi, (2) kelemahan pengajaran agama dan etika, (3) kolonialisme, (4) kurangnya pendidikan, (5) kemiskinan, (6) tiadanya tindakan hukuman yang keras, (7) kelangkaan lingkungan yang subur untuk perilaku anti korupsi, (8) struktur pemerintahan, (9) terjadinya perubahan radikal, yang terjadi ketika suatu sistem nilai yang radikal, korupsi muncul sebagai penyakit transisional, (10) merupakan cerminan dari keadaan masyarakat secara keseluruhan (Alatas, 1982: 46-47).

HASIL DAN BAHASAN

Pemerintahan modern di Indonesia terbentuk sejak pemerintahan Belanda mengambil alih pengaruh kekuasaan VOC (yang bangkrut di hampir seluruh wilayah Nusantara (1808). Pemerintah Belanda kemudian membentuk suatu kekuasaan negara yang namanya Hindia Belanda. Dengan demikian, Hindia Belanda merupakan bentuk pemerintahan modern dengan wilayah kekuasaan hampir seluruh wilayah Indonesia sekarang. Pemerintah baru ini merupakan anti tesa dari sistem pemerintahan yang korup yang dilakukan oleh VOC. Untuk tidak mengulangi kegagalan VOC yang disebabkan karena korupsi, pemerintahan baru ini didesain sebagai pemerintahan yang anti korupsi. Prinsip pemerintahan modern yang dibangun oleh Gubernur Jenderal H.W. Daendels adanya pemisahan jabatan dengan kepentingan pribadi. Jabatan disusun berdasarkan hirarki, dengan penempatan dalam jabatan yang berdasarkan merit sistem. Dengan sistem ini, maka tidak ada lagi jual beli jabatan atau pengangkatan jabatan berdasarkan kedekatan atau kerabat yang biasa terjadi di zaman itu. Tetapi dalam prakteknya, semua itu hanya di atas kertas. Korupsi masih tetap marak baik dari kalangan pejabat Eropa maupun pribumi. Bahkan karena kesempatan yang dimiliki, Daendels sendiri terjebak dalam jeratan korupsi.

Dalam prakatanya pada sebuah buku tentang korupsi, Peter Carey menunjukkan sebuah gambar Pangeran Diponegoro yang sedang menampar Pantih Danurejo IV (menjabat 1813-1848) dengan selopnya karena pertentangan masalah penyewaan atas tanah-tanah di wilayah kerajaan Mataram tanah terhadap orang-orang Eropa yang dianggap penuh manipulatif. Peristiwa tersebut terjadi dihadapan para pejabat kerajaan sehingga menjadi berita yang menghebohkan. Pangeran Diponegoro marah karena penyewaan tanah-tanah tersebut dilakukan dengan cara-cara koruptif. Bahkan menurut Carey, salah satu pemicu dari Perang Diponegoro adalah masalah korupsi di lingkungan kerajaan Mataram. (Carey & Haryadi, 2016: xxix).

Korupsi bukan hanya di kerajaan yang tradisional. Dalam perusahaan dagang raksasa yang modern seperti VOC juga merupakan sarang korupsi. Perusahaan ini merupakan perusahaan raksasa sahamnya dikuasai oleh 17 konglomerat di Belanda (*De heeren seventien*). Daerah kekuasaannya meliputi berbagai negara, salah satunya adalah Indonesia. Karena besarnya pengaruh baik dalam bidang ekonomi maupun politik, perusahaan ini diberikan kewenangan untuk membentuk angkatan bersenjata dan mata

uang sendiri, serta mengangkat pejabat tertentu untuk menjalankan dan melindungi perusahaannya dari berbagai ancaman. Besarnya perusahaan ini membuat jaringan kontrolnya lemah. Perusahaan tidak mampu mengontrol perilaku pejabat-pejabatnya di berbagai negara yang jauh dari pusatnya di Belanda. Para pejabat VOC melihat peluang yang ada menjalankan bisnisnya masing-masing tanpa diketahui oleh manajemen pusat. Para pejabatnya di berbagai negara sibuk mengurus dagangannya sendiri atas nama VOC. Akibat perilaku koruptif dari para manajemen di level menengah ke bawah, perusahaan ini terus merugi. Pada akhir abad ke-18 perusahaan ini ditutup karena hutang menumpuk dan tidak mampu membayar hutang-hutangnya.

Pada awal abad ke-19, pemerintah Belanda mengambil alih operasional VOC, dan sejak itulah terbentuk pemerintah kolonial di Indonesia. Daendels adalah yang pertama kali diangkat menjadi gubernur jenderal Hindia Belanda. Ia berkuasa sejak tahun 1808 hingga tahun 1811. Hanya tiga tahun kekuasaannya tetapi telah dianggap sebagai peletak dasar birokrasi modern di Hindia Belanda. Salah satu karyanya dalam membentuk sebuah negara modern adalah jalan raya Daendels yang membentang sepanjang pulau Jawa dari Anyer hingga Panarukan. Ia ditugaskan oleh raja Belanda untuk mereformasi pemerintahan bekas kekuasaan maskapai dagang VOC. Onghokham (1983) mengakui Daendels sebagai pendiri negara kolonial modern. Daendels merupakan seorang perwira dalam tentara Napoleon yang menerapkan “negara” Napoleon sebagai model untuk menyusun pemerintahan kolonial Hindia Belanda. “Negara” Napoleon dianggap sebagai negara modern yang pertama yang menyusun struktur jabatan berdasarkan urutan hirarki dan digaji atas dasar prinsip-prinsip kepentingan pribadi dan jabatan.

Menurut Murihandono (dalam Carey dan Suhardi) apa yang dilakukan Daendels merupakan langkah awal dalam proses pemberantasan korupsi dan penyelewengan kekuasaan di pulau Jawa. Sentralisasi kekuasaan yang dilakukannya merupakan upaya pemberantasan korupsi yang sebelumnya tidak dapat dilakukan. Langkah lain yang dilakukan Daendels dalam pemberantasan korupsi adalah melarang bupati dan para pejabat lain untuk mengeluarkan uang bekti. Pejabat akan dipecat jika memberikan uang bekti yang biasanya diberikan sebagai terima kasih atas pengangkatan menduduki suatu jabatan (Carey & Suhardi, 2016: 12).

Di sisi lain Daendels banyak memanfaatkan kekuasaannya untuk mencari keuntungan pribadi. Ia tidak beda dengan pejabat-pejabat lainnya

pada zamannya. Ia memiliki sisi lain sebagai pengusaha yang cekatan. Dengan kekuasaan yang dimilikinya ia memborong tanah-natah milik negara dengan harga murah dan kemudian menjual kembali tanah-tanah tersebut dengan harga yang puluhan kali lipat dari harga belinya. Di samping itu, Daendels diduga terlibat juga dalam menipuasi keuangan sehingga ia pada tahun 1916, ketika pemerintahan Inggris berakhir di Indonesia, tidak dapat kembali ke Jawa sebagai gubernur jenderal (Breman, 2014: 132).

Daendels kemudian diganti oleh T. S. Raffles pada tahun 1811. Seperti halnya pendahulunya, Raffles juga bukan orang idealis yang menjalankan tugas-tugasnya dengan penuh tanggung jawab. Ia juga banyak memanfaatkan jabatannya untuk keuntungan pribadi. Bahkan keuntungan pribadilah yang mempengaruhi keputusan-keputusan yang diambilnya. Ia banyak terlibat dalam penjualan dan penyewaan tanah negara kepada pihak perkebunan swasta di Sukabumi dan Krawang. Karena kedekatannya dengan Raffles, De Wilde sebagai tuan tanah kemudian mengembangkan Sukabumi. Kelompok tuan tanah lainnya yang merupakan orang dekat Raffles seperti Van Lawick van Pabst, J. Konops, F.J. Rothenbuhler, von Winckelmann, menguasai tanah-tanah yang dibeli dengan harga murah di Kawasan Krawang. Karena kesalahan yang dilakukannya dalam penjualan tanah, Raffles kehilangan pekerjaannya lebih awal. Ia mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Gubernur Jenderal di Hindia Belanda ketika skandalnya mulai terbongkar (Breman, 2014: 133)

Untuk menghindari kerugian negara yang diakibatkan oleh korupsi, pemerintah kolonial berusaha menempatkan orang terbaik di posisinya. Kisah skandal kepolisian yang terjadi pada tahun 1913 di Batavia (Jakarta) mungkin menarik untuk disampaikan di sini. Pada tahun 1918 Gubernur Jenderal van Limburg Stirum memanggil Van Rossen untuk menjadi komisaris besar polisi di Batavia. Van Limburg Stirum menilai bahwa van Rossen adalah seorang polisi yang paling bersih sehingga perlu ditempatkan di ibu kota Hindia Belanda. Van Rossen diangkat menjadi Komisaris besar Polisi Batavia, merangkap komandan polisi lapangan untuk wilayah Batavia dan Banten. Tetapi apa yang terjadi? Hanya dalam beberapa tahun di dalam posisinya, pada tahun 1923 van Rossen ditangkap karena melakukan penggelapan uang dalam jumlah sangat besar, lebih dari satu juta gulden. Setelah melalui proses persidangan, ia kemudian dijatuhi hukuman oleh pengadilan 6 tahun penjara.

Kasus ini terungkap ketika orang mulai mencurigai van Rossen yang mendadak kaya. Ia memiliki mobil Hudson, rumah mewah dengan interior yang megah, dan juga memiliki sebuah vila di negeri Belanda. Karena adanya laporan tentang gaya hidup van Rossen, residen Batavia menugaskan Asisten Residen van Helsdingen untuk mengawasi kepolisian Batavia pada umumnya, khususnya van Rossen. Sejak November 1922, van Helsdingen melakukan penyelidikan yang ternyata tidak mudah. Jalan terang penelitian baru mulai terbuka sejak akhir 1922, dan setahun kemudian tim penyidik berhasil menahan van Rossen atas tuduhan penggelapan uang, dan terbuka kemungkinan ia juga terlibat dalam penelundupan candu. Karupsi yang melibatkan Van Rossen ini tidak dilakukan sendirian, tetapi melibatkan hampir seluruh korps kepolisian Batavia. Ketika penyelidikan yang dilakukan oleh Helsdingen mulai menemukan titik terang, semua saling melempar tanggung jawab. Agen Kepala Muller menuduh atasannya, W.J. Kelder sebagai kepala resersi unit candu, terlibat dalam penelundupan candu. Awalnya tuduhan ini sulit dibuktikan, tetapi akhirnya terbukti bahwa Kelder melakukan penyelewengan pembukuan sehingga mendapat sanksi pemecatan. Muller sendiri kecanduan morfin. Di kawasan Senen, polisi secara berlanjut melakukan pemerasan terhadap 15 tempat perjudian dan pelacuran. Dari beberapa tempat perjudian, setiap bulan polisi Senen menerima 2000 gulden (Bloembergen, 2011: 283-284).

Kasus korupsi di atas merupakan merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh para pejabat negara. Mereka tidak dapat memisahkan antara milik pribadi dengan milik negara. Sifat kompleks merasa memiliki kekuasaan pada para pejabat VOC sehingga tanpa malu-malu sibuk mengisi kantung sendiri berlanjut pada zaman Hindia Belanda. Tindakan tegas tidak dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah baru memberikan teguran kalau tindakannya tersebut sudah tidak dapat ditolelir. Yang lebih parah, meskipun perilakunya diketahui oleh pejabat di atasnya, hal itu tidak menghambat jenjang karirnya di dalam pemerintahan kolonial. Dengan proteksi dan rekomendasi yang dimilikinya, mereka bahkan dapat mengisi jabatan-jabatan yang menguntungkan kelompoknya. Contoh nyata dalam kasus ini adalah apa yang dialami P. Engelhard. Sebagai pengawas masyarakat pribumi, ia diberhentikan dari jabatannya karena terbukti melakukan pemerasan terhadap masyarakat pribumi. Namun tuduhan yang sudah tersebut tidak menghalangi karirnya dalam pemerintahan kolonial (Bremen, 2014: 132).

Perilaku koruptif yang dilakukan oleh pejabat-pejabat kolonial dimungkinkan karena adanya sumber-sumber yang dikoruptif. Sumber-sumber yang dikoruptif sudah barang tentu adalah pemerintahan pribumi (*inlandsche bestuur*). Para pejabat pribumi dikenal sangat royal. Kebanyakan dari mereka gemar berfoya-foya dengan memamerkan kekuasaannya sebagai sumber kekayaannya seperti halnya yang terjadi pada kalangan bangsawan Eropa. Sutherland menggambarkan betapa megahnya kehidupan bupati pada abad ke-19. Mereka gemar mempertontonkan kekayaannya, selera dan kedermawannya. Hal itu dapat dilihat dalam setiap penobatan seorang bupati. Kemewahan juga dipertontonkan dalam berbagai peristiwa penting lainnya seperti pesta perkawinan, khitanan, atau pada titik penting perkembangan karirnya. Kekayaan bupati juga sering dijadikan topangan hidup dari keluarganya.

Gaya hidup yang royal itu tentu saja menguras keuangan kabupaten. Dari mana bupati memperoleh kekayaan untuk berfoya-foya tersebut? Tentu dari pejabat di bawahnya, yang diserahkan dalam bentuk upeti atau penyerahan wajib dan yang paling dijadikan perahan adalah petani di pedesaan. Gaya hidup priyayi di bawahnya mirip dengan gaya hidup bupati. Jabatan yang paling rendah dalam korps pangreh praja adalah asisten wedana atau camat. Meskipun demikian, di mata rakyat, ia adalah *ndoro*, yang sangat dihormati oleh *kawula*-nya. Status sosial mereka diperlihatkan dalam bentuk ukuran perayaan yang diselenggarakannya (Sutherland, 1983: 62-66).

Secara konseptual, birokrasi pemerintahan kolonial hanya sampai ke tingkat kecamatan. Desa adalah kelompok komunitas yang mandiri dan memiliki manajemen pengelolaan administrasi yang otonom. Tetapi dalam kenyataannya cengkeraman birokrasi di tingkat desa sangat kuat. Dalam negara agraris, desa adalah sumber utama kehidupan ekonomi. Desa sumber utama penghasilan priyayi. Cengkeraman priyayi terhadap masyarakat petani di pedesaan didasarkan atas konsep dasar kepemilikan tanah. Tanah adalah milik raja, sehingga siapapun yang menggunakan tanah atau yang memiliki hak menggarap tanah memiliki kewajiban untuk membayar kepada raja. Bentuknya macam-macam. Ada kerja rodi untuk pekerjaan jalan, jembatan, dan kerja untuk priyayi. Ketika kekuasaan diambil alih oleh pemerintahan kolonial Hindia Belanda, Belanda juga mengambil alih hak tradisional yang dimiliki oleh para raja. Rakyat memiliki kewajiban untuk melakukan kerja rodi di tanah-tanah perkebunan

pemerintah Hindia Belanda untuk menanam tanaman ekspor. Dalam satu tahun, petani wajib bekerja selama 48 hari untuk kepentingan institusi pemerintah, bupati, atau lurah. Kewajiban melakukan kerja wajib dapat diganti dengan uang (Snell, 1930).

Pengerahan tenaga kerja diatur oleh kepala desa atau lurah. Lurah diangkat oleh penduduk di desanya berdasarkan pemilihan suara terbanyak. Tidak diketahui sejak kapan tradisi pemilihan kepala desa ini berawal. Yang pasti sejak awal abad ke-18, pemerintahan Raffles sudah menemukan sistem pemilihan kepala desa di Jawa. Kepala desa banyak melakukan pemerasan dalam pengerahan tenaga kerja. Praktek-praktek pengerahan tenaga kerja banyak disalahgunakan oleh para kepala desa untuk mempekaya diri. Seperti kehidupan priyayi pada umumnya, kepala desa banyak yang memiliki gaya hidup royal. Mereka memiliki rumah mewah terbuat dari batu, dilengkapi dengan seperangkat gamelan, dan kereta kuda yang terbuat dari kayu cendana. Status sosial kepala desa ditentukan oleh sebera besar ia bisa mengadakan pesta-pesta seperti untuk perkawinan atau sunatan, serta sebera besar ia dapat mengerahkan tenaga kerja untuk "negara". Sumber-sumber tersebut diperoleh dari kekuasaan, kekayaan, dan pemaksaan. Gaya hidup mewah para kepala desa menambah kewibawaan kepala desa dihadapan masyarakat desanya. Hal itu mendorong banyak orang yang ingin menjadi kepala desa.

Hasrat untuk menjadi kepala desa yang sangat tinggi membuat masyarakat desa banyak berebut menjadi kepala desa. sistem pemilihan menjadi ajang untuk memperebutkan status kepala desa. tidak sedikit orang yang melakukan cara-cara culas untuk menjadi kepala desa, seperti melalui penyuaipan terhadap pejabat yang lebih tinggi, dan pembelian suara para pemilih, serta cara paksaan. Dengan demikian, menjadi kepala desa tidak ditentukan oleh kapasitas pribadi seseorang, tetapi oleh besarnya uang yang disediakan untuk membeli suara atau besarnya kekuatan untuk memaksa orang memilih calon tertentu. Pemilihan kepala desa sering menjadi sumber korupsi, penyuaipan, intimidasi, dan pewarisan jabatan. Hasil pemilihan yang semu melahirkan pemerintahan yang buruk. Menurut van der Putte, anggota Parlemen Belanda, System pemerintahan desa menjadi yang terburuk dalam pemerintahan colonial, suatu sumber pemerasan yang terus meningkat bersama penindasan dan penipuan, eksploitatif dan penaklukan orang desa (Dessa Verkiezingen, 10 April 1902)

Besarnya biaya menjadi kepala desa dan gaya hidup kepala desa yang royal menjadi sumber korupsi yang dilakukan oleh banyak kepala desa di Jawa pada akhir abad-19 dan awal abad-20. Beberapa kasus korupsi misalnya dilakukan oleh Marsono, lurah desa Pengampon yang dijatuhi hukuman 2 tahun penjara karena melakukan penggelapan pajak sebesar 1000 gulden. Singojoyo, lurah desa Somalawang ditahan di rumah tahanan polisi karena diduga menyelengkan uang pajak sebesar 1.026,80 gulden. Kertasari alias Rawi, lurah desa Kapasan Kidul ditahan. Ia diduga melakukan penggelapan pajak sebesar f 502,06. Semua itu menyangkut desa-desa di kota yang lurahnya mendapat gaji dari negara. Dengan kejadian tersebut, *Nieuw Soerabajasch* Courant terbitan 23 Maret 1925 mengkritik pemerintah tidak cukup hati-hati dalam pemilihan kepala desa. Kepala desa untuk daerah perkotaan berbeda dengan kepala desa di pedesaan. Kepala desa di perkotaan karena tidak ada tanah jabatan atau bengkok, mereka mendapatkan gaji seperti pegawai negeri setiap bulan dari negara. Karena itu, banyak orang berharap bahwa kepala desa yang digaji dapat melakukan pekerjaannya dengan baik. Dia tidak perlu mencari tambahan lain. Hal ini berbeda dengan kepala desa di daerah persawahan yang tidak mendapat gaji bulanan. Mereka tidak mendapat gaji, tetapi mendapatkan tanah jabatan dan penghasilan kepala desa berasal dari garapan atas tanah jabatan.

Kasus-kasus penggelapan pajak di banyak desa di Jawa mewarnasi pemberitaan banyak surat kabar yang terbit pada dasa warsa kedua dan ketiga abad ke-20. Dengan mengutip Java Bode, surat kabar De Sumatra Post tanggal 30 Desember 1932 menyampaikan berita bahwa empat orang kepala desa diberhentikan dari jabatannya dan ditahan karena telah melakukan perbuatan yang merugikan negara. Surat kabar lain yaitu *het nieuws van den dag voor Nederlandsch Indie*, terbitan 5 Mei 1932 memberitakan Lurah Haur Kuning, Onderdistrik Cimalaka, distrik Sumedang, telah menemukan penggelapan f 226,50 yang dilakukan oleh pendahulunya yang baru saja mengundurkan diri, bernama Lastani. Setelah lurah baru mengungkap perkara ini, beberapa anggota keluarganya melakukan pembalasan. Pada malam hari setelah ia mengungkapkan penggelapan pajak yang dilakukan pendahulunya, kuda dan sapi miliknya diracun. Lastani, sebagai orang yang dicurigai di belakang peracunan tersebut melarikan diri ketika hendak ditangkap. Residen Priangan Tengah menjanjikan hadiah bagi penangkapannya. Beberapa saat setelah itu Lastani menyerahkan diri kepada asisten wedana Situraja. Di bawah berita yang berjudul "*Dessa*

gelden verduisterd door loerah”, surat kabar ini menyampaikan secara kronologis modus operandi penggelapan pajak tersebut. Penggelapan itu dilakukan seolah-olah wajib pajak melakukan kesalahan berupa penunggakan pajak. Karena takut diketahui kesalahannya, maka ia mengundurkan diri dengan harapan anaknya yang dapat terpilih menggantikan dirinya sehingga kesalahannya bisa ditutupi. Tetapi di luar dugaan, yang terpilih adalah kemenakan, bukan anaknya. Pembalasan dendam terhadap lurah baru ini bukan hanya meracuni ternak, tetapi juga menjelek-jelekan pekerjaan lurah baru dan menggunakan opini publik untuk melawannya. Lastani tetap ditahan, tetapi dia tetap meningkari terlibat dalam perkara itu meskipun semua bukti telah mengarah kepadanya.

Pada tanggal 22 Desember 1932, surat kabar yang sama menyajikan berita tentang empat kasus pelanggaran di Kabupaten Bandung. Para terdakwa adalah kepala desa. Di bawah judul “*Verduisterende dessa hoofden*” surat kabar ini pada tanggal 5 Mei 1934 juga memberitakan bahwa di Malang, para kepala desa Pulung Dowo, Jeru, dan Argosuko (distrik Tumpang) ditangkap karena menggelapkan f 2000 dari uang pajak tanah yang dipungut. Meskipun telah membayar kembali uang yang digelapkan sebesar f 400, mereka tetap ditangkap dan penyidikan terus berjalan.

Dengan mengutip, *Soerabajasch Handelsblad*, surat kabar *Het nieuws van den dag voor Nederlandsch Indie*, terbitan 7 Mei 1934 menyampaikan adanya 156 kasus penyelewengan di Kabupaten Jombang dan Mojokerto. Di luar itu, masih ada penggelapan oleh para kepala desa di Kabupaten Malang dan Pasuruan (Wahyono, 2017).

Korupsi yang terjadi di tingkat desa karena ada semacam pembiaran. Hal itu karena korupsi dilakukan oleh aparat di atasnya seperti *wedono* dan *asisten wedono* juga melakukan tindakan korupsi. Surat kabar *De Sumatra Post* edisi 21 November 1932 melaporkan kasus pemerasan para kepala desa yang dilakukan oleh asisten *wedono* Ciputat. Ia juga diduga menyelewengkan kas kecataman. Kasus ini terungkap atas laporan penggantinya yang mendapatkan kas kecamatan yang kosong. Surat kabar yang berbeda melaporkan camat Lumajang yang diturunkan menjadi juru tulis setelah ia terbukti melakukan penggelapan uang pajak (*Het Nieuws van den Dag* 7 Agustus 1933).

Selain laporan-laporan surat kabat, kasus-kasus korupsi juga dilaporkan dalam raporan residen. Dalam memori serah terima jabatan Residen

Kerawang, Polivier melaporkan bahwa selama tahun 1928 di karesidenan Kerawang ada 16 kepala desa yang diberhentikan karena melakukan pemerasan dan pemerasan terhadap warga desanya (Polivier, 1929). Hal yang sama juga dilaporkan oleh Gubernur Jawa Tengah, A.H. Neijs. Dalam memori akhir jabatan yang ditulisnya, disebutkan bahwa selama ia menduduki jabatan sebagai Gubernur Jawa Tengah selama periode 1930-1933, ia menemukan hampir seluruh kapupaten dan kota madya melakukan penyimpangan keuangan (Wahyono, 2009).

KESIMPULAN

Korupsi pada zaman kolonial terjadi di berbagai sektor dan berbagai kalangan. Banyak pejabat Eropa dan juga pejabat pribumi yang melakukan tindakan korupsi. Korupsi juga dilakukan oleh pejabat yang paling rendah (kepala desa) hingga pejabat yang paling tinggi (Gubernur Jenderal). Korupsi secara umum terjadi karena pejabat tidak dapat membedakan antara kepentingan pribadi dan publik. Sifat merasa memiliki kekuasaan membuat mereka tidak dapat memisahkan milik pribadi dan milik negara. Karena merasa memiliki kekuasaan, para pejabat dari pejabat rendah hingga pejabat tinggi, membuat mereka lebih sibuk memikirkan bagaimana mengisi kantong pribadi daripada mengelola negara. Sifat-sifat seperti ini berlanjut sejak zaman VOC hingga kekuasaan Hindia Belanda berakhir (dan mungkin hingga hari ini).

Perilaku koruptif menjadi marak karena antara atasan dan bawahan saling memahami apa yang mereka lakukan. Pemimpin tidak memiliki komitmen dengan memberikan contoh yang baik untuk menciptakan fikap anti korupsi. Masyarakat secara umum juga sangat permisif terhadap perilaku koruptif para pejabat. Penindakan hukum yang tidak tegas juga memiliki andil terhadap berkembang biaknya perilaku koruptif. Umumnya, penindakan hukum baru dilakukan setelah korupsi yang dilakukan seorang pejabat tersebut sudah melampaui batas kewajaran.

Korupsi didorong oleh budaya hidup mewah. Pejabat di Indonesia pada zaman kolonial memiliki gaya hidup mewah. Gaya hidup mewah, royal, suka berpesta seperti kehidupan para bangsawan di Eropa ditiru oleh para priyayi Jawa (dan mungkin bangsawan lain di wilayah Nusantara). Gaya hidup yang royal dan mewah perlu ditopang oleh kekayaan yang memadai. Karena pendapatan resmi mereka yang diperoleh dari gaji yang dibayar oleh negara

tidak mencukupi, mereka mencari sumber-sumber lain secara tidak resmi untuk memenuhi kebutuhannya.

Korupsi dapat dihentikan jika ada kepemimpinan yang kuat yang memberikan contoh perilaku yang anti korupsi. Perilaku koruptif juga dapat dicegah melalui partisipasi masyarakat dan juga pers sebagai sarana kontrol terhadap perilaku para pejabat. Terakhir, hukum harus ditegakkan untuk memberikan sanksi yang berat, yang memiliki efek jera terhadap para perilaku dan sikap koruptif.

DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, S.H. (1987) *Korupsi: sifat, sebab, dan fungsi*, Jakarta: LP3ES
- (1982) *Sosiologi Korupsi: sebuah penjelasan dengan data kontemporer*, Jakarta: LP3ES
- Bloembergen, Marieke (2011) *Polisi zaman Hindia Belanda: dari kepedulian dan ketakutan*, Jakarta: Kompas
- Carey, Peter, dan Haryadi, Suhardiyoto (1916). *Korupsi dalam silang sejarah Indonesia: dari Daendels (1808-1911) sampai era Reformasi*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Dessa Verkiezingen (10 April 1902) *Het Nieuws van den dag voor Nederlandsch Indie*, lembar ke 2
- De inkomsten van een Javaansch dorpsburgemeester (6 April 1906) *Algemeen Handelsblad*.
- Hamzah, Andi (1984) *Korupsi di Indonesia, masalah dan pemecahannya*, Jakarta: Gramedia
- Herdiana, Dian (2019). *Kecenderungan perilaku koruptif kepala desa dalam pembangunan desa, dalam Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan*, No. 3 (1), hlm. 1-11
- Het Nieuws van den Dag voor Nederlandsch Indie* 7 Agustus 1933
- Het nieuws van den dag voor Nederlandsch Indie*, 7 Mei 1934
- Mudzakkir, (2011) *Laporan akhir tim kompendium hukum tentang lembaga pemberantasan korupsi*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2011, diunduh dari laman <https://www.bphn.go.id/data/documents/kpd-2011-7.pdf>, tgl. 16 September 2019.
- Lopa, Burhanuddin (2002) *Kejahatan korupsi dan penegakkan hukum*, Jakarta: Kompas

- Onghokham (1983), Kata pengantar, dalam buku Sutherland edisi Indonesia, Terbetuknya sebuah Elit Birokrasi, Jakarta: Sinar Harapan
- Polivier (1976), Memori akhir jabatan Residensi Kerawang, dalam Memori Serah Terima Jabatan 1921-1930, Jakarta: Arsip Nasional RI
- Snell, G.H.H. (1978) Memori Residen Pasuruan 20 Juli 1930 , dalam Memori serah terima jabatan 1921-1930, Jakarta: Arsip Nasional RI
- Sutherland, H. (1983) Terbetuknya sebuah elit birokrasi, Jakarta: Sinar Harapan
- Wahyono, E. (2009) Desentralisasi dan otonomi daerah di Jawa pada masa pemerintahan Hindia Belanda: perubahan pemerintah daerah berdasarkan Bestuursvormingswet 1922. Jakarta: Universitas Indonesia, 2009 (disertasi FIB, tidak diterbitkan).
- Wahyono, E. (2017) *Corruption in Rural Java During The Colonial Government in The Netherlands India*. In The 5th International Conference in Education and Social Sciences (ICESS) "The Asia Network: Bringing Time, Space and Social Life Together", 26-27 July 2017, Semarang: Faculty Of Social Sciences Universitas Negeri Semarang in collaboration with The Asia Pacific International Research Forum (APIRF).