

## KORUPSI DI DAERAH : SALAH JALAN PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI DAERAH <sup>1</sup>

Prakoso Bhairawa Putera

Program Magister Administrasi dan Kebijakan Publik - Universitas Indonesia,  
Kampus UI Depok, Jawa Barat  
Email: prakoso.bp@gmail.com

### *Abstract*

*Implementation of regional autonomy in Indonesia provides an important record, which the granting authority to local governments to develop policies and manage budgets, creates the domination of power by local elites. It brings the local elites close to and have access to the sources of corruption-prone areas or abuse of authority. This is what gave rise to the new form of decentralized corruption (corruption in regional administration). According on the KPK during 2004 - 2011 there were 42.06% of the total number of cases of corruption made in the level or by local officials. Primary and recurrent mode of corruption in the region is the markup of the procurement of goods and services, fictitious expenses and projects for their own advantage. Misguided practice of the administration area (corruption in the region) could be reduced by involving as broad as possible the public participation in the presence of anti-corruption movement which next would transformed into a social movement and simultaneous in all regions of Indonesia.*

**Keywords :** *Corruption, regional administration, civil society, anti-corruption movement.*

### **Intisari**

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia memberikan catatan penting, dimana pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan dan pengelolaan anggaran, menciptakan dominasi kekuasaan oleh elit lokal. Dominasi tersebut membawa elit lokal sangat dekat dan memiliki akses terhadap sumber-sumber daerah yang rawan korupsi atau penyalahgunaan wewenang. Hal inilah yang kemudian memunculkan wacana baru berupa desentralisasi korupsi (korupsi di daerah). Berdasarkan data KPK selama 2004 – 2011 terdapat 42,06% dari total jumlah kasus tindak pidana korupsi dilakukan di tingkat atau oleh pejabat daerah. Modus utama dan berulang dari korupsi di daerah adalah *markup* dari pengadaan barang dan jasa, pengeluaran fiktif dan proyek-proyek untuk keuntungan diri sendiri. Praktik salah jalan

---

<sup>1</sup> Diterima: 16 Maret 2012, revisi: 01 Agustus 2012

penyelenggaraan administrasi daerah (korupsi di daerah) dapat ditekan dengan melibatkan seluas mungkin partisipasi masyarakat dengan adanya gerakan anti-korupsi yang menjelma menjadi gerakan sosial dan serentak di seluruh wilayah Indonesia.

**Kata kunci:** Korupsi, administrasi daerah, *civil society*, gerakan anti-korupsi

## A. PENDAHULUAN

Kerangka desentralisasi sebagaimana telah diatur dalam paket Undang-undang No. 32 Tahun 2004 (amandemen Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah (diamandemen dari Undang-undang No. 25 Tahun 1999) memiliki dua dimensi dasar (Putera, 2007:2). Dimensi tersebut sekaligus menunjukkan konsepsi dan arah kebijakan desentralisasi yang diinginkan *policy maker*. Dimensi pertama sebagaimana tercermin dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menitik-beratkan pada desentralisasi administratif (*administrative decentralization*).

Desentralisasi administratif dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggungjawab dan sumber daya keuangan sebagai upaya menyediakan pelayanan umum kepada berbagai level pemerintah (Siregar, 2008:30). Delegasi tanggung-jawab ini meliputi kegiatan perencanaan, pendanaan dan pengelolaan berbagai pelayanan umum dari pemerintah pusat dan lembaga pelaksanaanya kepada berbagai unit pemerintah di berbagai level (*regional authorities*).

Pelaksanaan desentralisasi administratif didasarkan pada sebuah

argumentasi bahwa pengelolaan oleh unit-unit pelayanan publik akan lebih efektif jika diserahkan kepada unit yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Asumsinya, semakin dekat hubungan antara pemerintah (*region*) dengan masyarakat, semakin bisa dipahami kebutuhan masyarakat akan suatu pelayanan. Dengan kata lain, desentralisasi administratif dimaksudkan untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas pelayanan umum.

Dimensi kedua sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 33 Tahun 2004 adalah desentralisasi keuangan yang merupakan komponen inti dari konsep desentralisasi. Adanya desentralisasi keuangan merupakan konsekuensi dari adanya kewenangan untuk mengelola keuangan secara mandiri (Putera, 2007:2).

Desentralisasi keuangan dalam prakteknya terdiri dari beberapa bentuk, termasuk pendanaan mandiri, menjalin kerjasama pendanaan dengan pihak swasta dalam penyediaan pelayanan dan infrastruktur, ekspansi sumber pendapatan daerah melalui berbagai retribusi, dana bagi hasil dari Pemerintah Pusat, dan utang luar negeri.

Kedua dimensi tersebut dalam konsep desentralisasi di Indonesia menekankan pada kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola

sumber daya yang dimiliki secara otonom untuk memenuhi permintaan layanan (*services demand*) dari masyarakat. Lokus dari desentralisasi administratif dan keuangan adalah pada pemberian otoritas kepada Pemerintah Daerah. Otoritas tersebut dalam UU No. 32 tahun 2004 dikenal dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, di mana daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter, dan peradilan.

Kementerian Dalam Negeri (2011) dalam naskah akademik Rancangan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa secara umum desentralisasi dan otonomi daerah mampu mendorong munculnya berbagai inovasi, tetapi desentralisasi juga melahirkan banyak masalah baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hidayat (2003) mencatat bahwa sisi lain, kebijakan desentralisasi tidak luput dari serangkaian permasalahan seperti munculnya pembengkakan organisasi daerah, terjadinya oligarki politik oleh elit lokal maupun gejala pembangkangan daerah terhadap pemerintah pusat adalah sebagian diantaranya. Putera (2007:2) memberikan catatan pada pelaksanaan otonomi dimana pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan dan pengelolaan anggaran, pada akhirnya menciptakan dominasi kekuasaan oleh elit lokal. Monopoli kewenangan untuk menyusun kebijakan dan mengelola anggaran membuat akses terhadap sumber-sumber daerah rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan

wewenang. Hal inilah yang kemudian memunculkan wacana baru berupa desentralisasi korupsi.

Kondisi tersebut sejalan dengan sejumlah literatur seperti yang diungkapkan oleh Treisman (2000) dan Oyono (2004) bahwa dalam implementasi desentralisasi, seperti kinerja pemerintah daerah mengalami tidak adanya meningkat, partisipasi dan keadaan demokratisasi yang tidak membaik. Justru desentralisasi meningkatkan kesempatan untuk "*rent-seeking*" dan korupsi.

Berdasarkan latar belakang tersebut dan sejumlah fenomena yang terjadi maka tulisan ini bertujuan untuk mengulas sejumlah fenomena korupsi di daerah yang terjadi sebagai akibat dari penyelenggaraan desentralisasi di era otonomi daerah, baik dari sisi penyebab terjadinya hingga langkah pemberantasan yang dapat dilakukan dalam mewujudkan *good governance* pada pemerintahan daerah.

Pendekatan yang dipilih dalam penulisan ini dengan deskriptif, dimana fenomena desentralisasi korupsi diulas melalui fakta-fakta, temuan dan hasil penelitian sebelumnya, dan teori terkait, yang kesemuanya diperoleh melalui penelusuran sumber-sumber data sekunder dan *review* atas hasil sejumlah penelitian sebelumnya.

## B. ESSENSI KORUPSI

Ada sejumlah pengertian yang diberikan untuk mendeskripsikan korupsi itu sendiri, seperti beberapa pendefinisian yang diberikan oleh Said, Sudirman., & Nizar Suhendra (2002:98) (**Lihat Kotak 1**).

### Kotak 1. Beberapa Definisi Korupsi

**Webster's Third New International Dictionary:** "Ajakan (dari seorang pejabat publik) dengan pertimbangan-pertimbangan yang tidak semestinya untuk melakukan pelanggaran tugas". Suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai tindak korupsi jika mengandung unsur-unsur berikut: adanya pelaku atau beberapa orang pelaku; adanya tindakan yang melanggar norma-norma yang berlaku, baik aspek moral/ agama, etika, ataupun aspek hukum; adanya unsur merugikan keuangan atau kekayaan negara atau masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung; adanya unsur memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok/golongan tertentu.

**Bank Dunia:** "Penyalahgunaan kewenangan publik untuk memperoleh keuntungan pribadi (*the abuse of public office for private gain*)".

**Robert Klitgaard:** "Korupsi ada apabila seseorang secara tidak sah meletakkan kepentingan pribadi di atas kepentingan masyarakat dan sesuatu yang dipercayakan kepadanya untuk dilaksanakan. Korupsi muncul dalam berbagai bentuk dan bervariasi dari yang kecil sampai yang monumental. Korupsi dapat melibatkan penyalahgunaan perangkat kebijakan"

Sumber: Said, Sudirman., & Nizar Suhendra. (2002:98)

Asian Development Bank (1998:9) merujuk pada konsep Transparency International menyempurnakan pengertian korupsi tersebut, sehingga korupsi didefinisikan sebagai perilaku mereka yang bekerja di sektor publik dan swasta, baik politisi maupun pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri dan/atau memperkaya mereka yang berdekatan dengannya, atau merangsang orang lain berbuat serupa dengan menyalahgunakan kedudukan yang mereka emban.

Selain itu, perumusan/definisi lain juga diungkapkan menurut Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999) pada Pasal 2 Ayat 1 disebutkan tindak pidana korupsi merupakan tindakan "Setiap orang yang secara melawan hukum dengan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara", dan pada Pasal 3 disebutkan bahwa tindak pidana korupsi dilakukan oleh "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan

diri sendiri atau orang lain atau korporasi, menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan dan kedudukan yang dapat merugikan negara atau perekonomian negara". Namun secara umum opini populer yang melekat di benak masyarakat memuat tiga pokok di atas.

Berdasarkan beberapa pengertian yang telah ada, maka setidaknya ada tiga kata kunci dalam pengertian korupsi ini, yaitu; pertama, pelaku yang terlibat dalam korupsi terdapat di kalangan pemerintah (pegawai negeri), swasta (pengusaha) maupun politik (politisi); kedua, mereka berperilaku memperkaya diri atau yang berdekatan dengannya atau merangsang orang lain memperkaya diri. Pengertian memperkaya diri tidak saja dalam makna harta tetapi juga kekuasaan; dan ketiga, cara yang digunakan adalah tidak wajar dan tidak legal dengan menyalahgunakan kedudukannya.

Sesuai dengan kedudukan pelaku korupsi maka nilai uang atau barang yang terlibat di dalamnya bisa kecil sekedar "*uang persenan*" yang

bisa diberikan ikhlas sebagai tanda terima kasih dan dikenal dengan "*smiling money*", tetapi bisa pula terpaksa diberikan sebagai prasyarat pelayanan dan dikenal dengan "*crying money*".

Di samping ini ada pelaku korupsi besar yang meminta sogokan atau imbalan besar atas perilakunya menyalahgunakan kedudukannya. Pertimbangan menerima uang bisa berdalih "*untuk kepentingan umum*," seperti untuk partai, pemilihan umum, usaha sosial, proyek kemanusiaan, yayasan sosial dan yang serupa. Apapun pertimbangannya ini yang terjadi adalah kekuasaan yang melekat pada kedudukan untuk dipakai bagi kepentingan umum, disalahgunakan untuk hal-hal lain yang terletak di luar mandat dan dilaksanakan atas dasar kesewenangan (*discretion*) pemegang kekuasaan.

Besar atau kecil uang atau nilai barang yang diterima tidak mengurangi hakekat permasalahan bahwa kekuasaan yang terpaut pada kedudukan dan harus diabdikan bagi kepentingan umum disalahgunakan untuk maksud-maksud lain menurut kesewenangannya pribadi. Maka terlangkahlah garis pemisah antara "kepentingan umum" dan "kepentingan pribadi" sehingga menumbuhkan konflik kepentingan (*conflict of interest*). Dan disinilah tersimpul esensi korupsi.

Keadaan ini menjadi semakin kisruh jika tidak tersedia mekanisme yang bisa mengecek kehadiran garis pemisah ini. "Kepentingan umum" ini dapat menjadi semacam "keranjang sampah" menampung berbagai kegiatan. Namun sampai seberapa jauh dalih ini layak dipakai sulit dilacak

apabila tidak ada keterbukaan (*transparency*) dengan pengecekan dan pengawasan yang terinstitusi (*accountability*). Dan keadaannya menjadi semakin runyam jika tidak ada demokrasi dengan kebebasan.

### C. KORUPSI DAN PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI DAERAH

Isra (2009) dalam artikelnya bertema *Kreatif dan Mandiri Tanpa Korupsi* memberikan catatan mengenai administrasi daerah dan hubungannya dengan tumbuh dan berkembang korupsi. Kontek tersebut dapat dilihat dari tiga persoalan penting. **Pertama**, program otonomi daerah tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang kepada elit lokal untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang; **Kedua**, program otonomi daerah telah memotong struktur hirarki pemerintahan, sehingga tidak efektif lagi kontrol pemerintah pusat ke daerah karena tidak ada lagi hubungan struktural secara langsung memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat; dan **Ketiga**, masyarakat belum mampu mengawasi ketika kolusi terjadi antara pihak eksekutif dengan legislatif.

Korupsi dilihat dari segi etika penyelenggaraan kegiatan pemerintahan menurut A'yuni dan Puspita (2012) sangatlah tidak etis dan melanggar hak-hak orang lain. Perlu adanya kontrol yang baik dalam upaya pemenuhan dan kesadaran akan

beretika dalam menjalankan tugas-tugas sebagai sosok abdi negara, pelayan masyarakat, dan pengayom masyarakat. Untuk tetap fokus pada tugas-tugas dan terhindar dari hal-hal yang menyimpang tersebut perlu adanya sosok pemimpin yang mampu mengendalikan, mengatur dan menjaga bawahannya supaya tidak terjerumus dalam lingkaran korupsi dan penyelewengan dana atau anggaran. Sosok pemimpin lokal yang ideal menjadi harapan akan terbebasnya masyarakat dari kata korupsi.

Sisi lain dari penyelenggaraan administrasi daerah, tidak dapat dilepaskan dari administrasi keuangan. Administrasi keuangan dapat diamati dari aspek-aspek masukan, proses perubahan dan aspek keluaran yang dilakukan oleh pemerintah, dan apabila dilihat dari segi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia maka pelaksanaan fungsi-fungsi ini dilakukan oleh pemerintah daerah yang menyangkut pelaksanaan perencanaan input, proses pelaksanaan program dan output yang dihasilkan. Dari ketiga unsur ini ternyata melahirkan dimensi-dimensi yaitu; pada masukan akan melahirkan upeti yang merupakan sumbangan biasa sebagai kehendak dari perwujudan keinginan dari pihak penguasa. Dewasa ini hal tersebut sering disebut sebagai suap.

Hal ini sejalan dengan pemikiran Robert Klitgaard (2002:29)

yang menyatakan bahwa korupsi terjadi karena adanya kekuasaan monopoli atas sumber daya yang sifatnya ekonomis disertai kewenangan untuk mengelolanya tanpa disertai pertanggungjawaban. Dengan kata lain, ketiga unsur diatas merupakan satu kesatuan yang akan selalu menyimpan potensi atau peluang besar untuk terjadinya korupsi.

#### D. PRAKTIK KORUPSI DI DAERAH

Praktek korupsi di era otonomi daerah yang kian menyebar dan melibatkan semakin banyak aktor menggambarkan ironi desentralisasi. Berikut beberapa gambaran praktik korupsi tersebut. Catatan *Indonesia Corruption Watch (ICW)* di tahun 2004 membeberkan fakta, terdapat 432 kasus korupsi di berbagai daerah dengan bermacam aktor, modus dan tingkat kerugian yang diderita oleh negara. Pada era itu sebagian besar praktek korupsi yang terjadi pada era desentralisasi justru dilakukan oleh anggota parlemen (DPRD) yang notabeneanya secara fungsional merupakan lembaga kontrol yang seharusnya merepresentasikan kehendak publik. Setidaknya sudah ada 102 kasus korupsi DPRD yang diberitakan oleh media massa selama kurun waktu Januari-Desember 2004.

**Tabel 1.** Perkara Tindak Pidana Korupsi Tahun 2004 – 2011 Berdasarkan Tingkat Jabatan

Jabatan	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Jumlah
Anggota DPR dan DPRD	-	-	-	1	7	8	27	5	49
Kepala Lembaga/Kementerian	-	1	1	-	1	1	2	-	6
Duta Besar	-	-	-	2	1	-	1	-	4
Komisioner	-	3	2	1	1	-	-	-	7
Gubernur	1	-	2	-	2	2	1	-	8

**KORUPSI DI DAERAH : SALAH JALAN PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI DAERAH**

Prakoso Bhairawa Putera

Wali Kota/Bupati dan Wakil	-	-	3	7	5	5	4	5	29
Eselon I, II dan III	2	9	15	10	22	14	12	7	94
Hakim	-	-	-	-	-	-	1	3	4
Swasta	1	4	5	3	12	11	8	11	55
Lain-lain	-	6	1	2	4	4	9	5	31
<b>JUMLAH</b>	<b>4</b>	<b>23</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>55</b>	<b>45</b>	<b>65</b>	<b>36</b>	<b>284</b>

Sumber: Laporan Tahunan 2011 (KPK, 2011:72)

Bahkan berdasarkan catatan KPK, antara kurun waktu 2004 hingga 2011 (lihat Tabel 1), KPK telah menyelesaikan 284 kasus korupsi, termasuk di tingkat Daerah.

Kebanyakan pelanggaran telah diungkapkan terkait dengan pengadaan barang dan jasa dan prosedur pelayanan dengan 96 kasus dan suap pada 82 kasus (Tabel 2).

**Tabel 2.** Perkara Tindak Pidana Korupsi Tahun 2004 – 2011 Berdasarkan Jenis Perkara

Jenis Perkara	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Jumlah
Pengadaan Barang/Jasa	2	12	8	14	18	16	16	10	96
Perizinan	-	-	5	1	3	1	-	0	10
Penyuapan	-	7	2	4	13	12	19	25	82
Pungutan	-	-	7	2	3	-	-	0	12
Penyalahgunaan Anggaran	-	-	5	3	10	8	5	4	35
<b>JUMLAH</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>47</b>	<b>37</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>235</b>

Sumber: Laporan Tahunan 2011 (KPK, 2011:72)

Terdapat 42,06 % dari total jumlah kasus, terjadi di daerah 98 kasus. Dari angka ini, pelanggaran paling banyak terjadi di Provinsi Jawa Barat 22 kasus, diikuti oleh Kalimantan

Timur 11 kasus, DKI Jakarta 10 kasus, dan Riau dan Kepulauan Riau sebanyak 10 kasus (Tabel 3). (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2011)

**Tabel 3.** Perkara Tindak Pidana Korupsi Tahun 2004 – 2011 Berdasarkan Wilayah

Provinsi	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Jumlah
Pemerintah Pusat	1	15	11	12	23	24	20	20	126
NAD	1	1	-	-	1	-	-	-	3
Sumatera Utara	-	-	-	2	-	-	2	2	6
Sumatera Selatan	-	-	-	-	-	1	1	-	2
Riau dan Kepulauan Riau	-	-	-	3	4	3	-	-	10
DKI Jakarta	-	1	3	-	1	1	4	6	16
Banten	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Jawa Barat	-	2	-	1	5	3	7	4	22
Jawa Tengah	-	-	2	2	-	1	-	3	8
Jawa Timur	-	-	-	-	2	2	-	1	5
Lampung	-	-	-	-	-	-	3	-	3
Kalimantan Selatan	-	-	1	-	-	-	-	-	1

Kalimantan Timur	-	-	6	3	2	-	-	-	11
Sulawesi Utara	-	-	-	-	1	-	1	-	2
Sulawesi Selatan	-	-	-	1	-	-	-	-	1
NTB	-	-	1	-	2	-	-	-	3
Papua	-	-	-	-	1	2	1	-	4
Malaysia	-	-	3	-	3	-	-	-	6
Singapura	-	-	-	-	2	-	1	-	3
<b>JUMLAH</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>34</b>	<b>47</b>	<b>37</b>	<b>40</b>	<b>37</b>	<b>233</b>

Sumber: Laporan Tahunan 2011 (KPK, 2011:73)

Berdasarkan Tabel 1 pun terlihat ada banyak pejabat daerah terlibat dalam tindak pidana korupsi. Modus utama dan paling berulang korupsi di tingkat daerah adalah *markup* dari pengadaan barang dan jasa, banyak pejabat pemda membuat pengeluaran fiktif dan proyek-proyek untuk keuntungan diri mereka sendiri. Ini dilakukan oleh Gubernur, Bupati, Walikota dan wakil-wakil mereka, termasuk pejabat mereka. Bentuk korupsi lainnya termasuk manipulasi prosedur pengadaan dan menggelapkan dana daerah dengan praktik paling umum seperti menggunakan dana negara untuk urusan pribadi seperti liburan keluarga. Lebih melibatkan bentuk manipulasi prosedur pencarian dana, Daerah manipulasi perizinan konsesi kehutanan dan pertambangan, merajalela di Sumatera dan Kalimantan, dan pelanggaran prosedur gratifikasi biasanya melibatkan bank-bank Daerah.

Sementara itu, *Public Sector Integrity Survey* tahun 2010 menunjukkan bahwa indeks integritas nasional turun sampai 5,42 tahun ini dari 6,5 tahun lalu. Survei mengevaluasi dan memberi skor lembaga-lembaga tingkat daerah mencakup administrasi 22 kota, mendapat skor rata-rata 5,07 (The

Jakarta Post, edisi 10 November 2010).

Fakta dan data lain menunjukkan, dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, Indonesia sudah melahirkan 205 daerah baru, terdiri dari 7 provinsi, 164 Kabupaten dan 34 kota. Sejak itu pula, perilaku korupsi di daerah semakin menggila. Berdasarkan catatan ICW hingga satu semester 2010, setidaknya ada 1.800 kasus korupsi terungkap dan sudah masuk pengadilan. Dari data ini, sepanjang 2004-2009 tercatat setidaknya 1.243 anggota DPRD terlibat korupsi.

Fakta dan data korupsi ICW ini hampir sama dengan data Pusat Kajian Anti-Korupsi Universitas Gadjah Mada (Pukat UGM). Pukat UGM melaporkan kepada KPK, terdapat 1.891 kasus korupsi di daerah hasil pemekaran. Korupsi terbanyak terjadi di Provinsi Banten 593 kasus, Kepulauan Riau 463 kasus, Maluku Utara 184 kasus, Kepulauan Bangka Belitung 173 kasus, Sulawesi Barat 168 kasus, Gorontalo 155 kasus, dan Papua Barat 147 kasus. Sisanya di daerah lain. Bagi Pukat, melonjaknya kasus korupsi di daerah lantaran dipicu oleh tingginya anggaran negara digelontorkan ke daerah. Hal tersebut menyebabkan gagalnya proses pembangunan di daerah baru hasil pemekaran. 80 % daerah baru hasil pemekaran gagal meningkatkan kesejahteraan



masyarakat (LiraNews, Jakarta, 30 Oktober 2010).

Dalam kurun waktu 2004-2010, ICW mencatat ada 1.243 anggota DPRD terjaring kasus korupsi. Tetapi saat divonis, hampir separuhnya dibebaskan oleh pengadilan. Kejaksaan telah berupaya keras membawa kasus korupsi itu banyak, yang melibatkan anggota legislative daerah, ternyata dibebaskan di pengadilan.

Selain itu dari hasil investigasi ICW, APBD menjadi sektor paling diminati para koruptor. Terbukti, kini keuangan daerah menyumbang potensi kerugian negara terbesar yakni Rp. 596,232 miliar. Temuan ICW baik tahun 2009 maupun tahun 2010, keuangan daerah tetap sebagai pintu masuk utama terjadinya korupsi. Keuangan daerah penyumbang potensi kerugian negara terbesar yakni Rp. 596.232 miliar dengan 38 kasus. Tiga sektor lain menyumbangkan potensi kerugian negara yakni perizinan Rp. 420 miliar (1 kasus), pertambangan Rp. 365,2 miliar (2 kasus), dan energy/listrik Rp. 140,8 miliar (5 kasus). Sebagai perbandingan, ada semester I tahun 2009, kasus korupsi meraup keuangan daerah sebesar Rp. 410.857 miliar dengan 23 kasus. Adapun modus paling banyak digunakan para pelaku korupsi untuk mengeruk uang negara yakni penggelapan (62 kasus). Diikuti modus mark up (52 kasus), proyek fiktif (20 kasus), penyalahgunaan anggaran (18 kasus) dan suap (7 kasus). Sementara modus tertinggi semester I tahun 2009, yakni modus penyalahgunaan anggaran dengan 32 kasus. Ini terkait dengan kondisi politik terjadi, yakni tahun 2008-2009, tahun persiapan

menjelang Pemilu. Modus penggelapan umumnya terkait dengan penyimpangan dana langsung berhubungan dengan kepentingan masyarakat seperti dana bantuan sosial marak terjadi pada tahun 2008-2009.

Dari temuan BPK RI, pada semester I tahun 2010, total temuan mencapai 10.113 kasus dengan potensi kerugian negara Rp. 26,12 triliun secara nasional. Khusus untuk potensi kerugian daerah mencapai Rp. 2 triliun. Dari sekian banyak itu, ternyata ada beberapa oknum memang sengaja melakukan hal-hal berpotensi merugikan negara dan daerah. Khusus untuk daerah, BPK mencatat ada 348 laporan keuangan pemda (LKPD) menunjukkan adanya kerugian sebanyak 1.246 kasus dengan nilai Rp. 306,63 miliar. Kerugian di daerah dimaksud adalah berkurangnya kekayaan daerah berupa uang, surat berharga, dan barang, nyata dan pasti jumlah sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai. Kerugian ini timbul karena kasus-kasus meliputi belanja atau pengadaan barang dan jasa fiktif, rekaman pengadaan barang dan jasa tidak menyelesaikan pekerjaan, kekurangan volume pekerjaan, kelebihan pembayaran selain kekurangan volume pekerjaan dan termasuk proses pemahalan harga (*mark up*). Sementara itu, Kementerian Keuangan menyatakan hingga kini belum memiliki langkah jitu untuk mengantisipasi manipulasi dan korupsi para pegawai daerah dalam proses pengadaan barang dan jasa atau kegiatan lain.

Tidak hanya itu sejak tahun 2005 Bupati menjadi tersangka sebanyak 150 orang. Jumlah

tersangka dari total jumlah Kepala Daerah 524 orang itu sangat memprihatinkan (Potret Indonesia, 17 Oktober 2010). Di lain pihak, berdasarkan hasil investigasi ICW kecenderungan korupsi 2010 semester I, korupsi di semester awal tahun ini sudah terjadi di 27 Provinsi. Provinsi menempati jumlah kasus paling banyak adalah Sumut dengan 26 kasus, empat besar di bawahnya yakni Jabar (16 kasus), DKI Jakarta dan kasus terjadi pada Pemerintahan pusat 18 kasus, NAD (14 kasus), Jateng (14 kasus). Meski demikian, potensi kerugian negara dengan jumlah paling besar terjadi pada kasus-kasus di DKI Jakarta, sebesar Rp. 709,514 miliar dengan 12 kasus, diikuti Lampung sebesar Rp. 408,382 miliar (7 kasus), NAD sebesar Rp. 275,1 miliar (14 kasus), Maluku sebesar Rp. 118,875 miliar (6 kasus) dan Riau potensi kerugian negara mencapai Rp. 117,75 miliar (3 kasus). Beberapa kasus APBD dengan potensi kerugian negara sangat besar selama tahun 2010, di antara kasus pembobolan kas daerah Aceh Utara (Rp. 220 miliar), kasus korupsi APBD di Indragiri Hulu (Rp. 116 miliar), kasus korupsi kas daerah di Pasuruan Jawa Timur (Rp. 74 miliar) dan kasus dana otonomi daerah Kabupaten Boven Digoel Rp. 49 miliar.

Dalam laporan yang diserahkan kepada DPR awal Oktober 2009 dan DPD 22 November 2009, BPK memaparkan berbagai penyimpangan uang negara. Tidak saja di Pemerintah pusat, penyimpangan juga merambah secara merata di Pemda. Hasil pemeriksaan atas 237 Pemda meliputi Propinsi dan Kabupaten/Kota, BPK menemukan

penyimpangan sebesar Rp. 91,03 miliar. BPK membagi penyimpangan tersebut dalam lima jenis temuan, yaitu: 1. Penggunaan anggaran tidak sesuai dengan ketentuan sebesar Rp. 45,8 miliar (37%); 2. Tidak didukung bukti yang lengkap Rp. 32,05 miliar (38%); 3. Terlambat menyampaikan laporan Rp. 8,2 miliar (6%); 4. Penggunaan anggaran tidak tepat sasaran Rp. 4,4 miliar (9%); dan 5. Belum dipungut pajak/denda Rp. 466 juta.

#### **E. S E J U M L A H K A S U S A N G G A R A N P E N D A P A T A N D A N B E L A N J A D A E R A H D A E R A H**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah (APBD) adalah pernyataan tentang rencana pendapatan dan belanja daerah dalam periode tertentu (1 tahun). Pada awalnya fungsi APBD adalah sebagai pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk satu periode. Selanjutnya, sebelum anggaran dijalankan harus mendapat persetujuan dari DPRD sebagai wakil rakyat maka fungsi anggaran juga sebagai alat pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap kebijakan publik. Dengan melihat fungsi anggaran tersebut maka seharusnya anggaran merupakan *power relation* antara eksekutif, legislatif dan rakyat itu sendiri (Wahyudi & Sopanah, 2005).

Korupsi APBD kebanyakan melanggar Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Keuangan DPRD. Kasus Kampar misalnya, sejumlah 45 anggota DPRD telah dijadikan tersangka karena telah menganggarkan pesangon. Di Kota Padang (Sumatra Barat) 43 anggota

DRPD telah dijatuhi vonis karena merugikan uang negara sebanyak 10,4 M. Demikian juga DPRD Bali telah melakukan penggelapan uang Tirtayatra (persembahyangan di India) sejumlah 112 juta. Deretan kasus penyimpangan APBD juga terjadi di Jawa Timur seperti di DPRD Kota Surabaya 2,7 M, DPRD Sidoarjo 20,3 M, DPRD Tulungagung 1,6 M, DPRD Nganjuk 5,3 M, DPRD Banyuwangi 225 juta, DPRD Kota Blitar 1,5 M dan masih banyak lagi (*Kompas*, edisi 8 September 2004).

Demikian pula kasus korupsi APBD terjadi di wilayah Malang Raya. Di Kota Malang misalnya kasus sisa anggaran 2,1 M dan pesangon dewan senilai 1,7 M sampai saat ini belum ada kepastian hukum sementara uang tersebut sudah masuk ke kantong anggota dewan yang terhormat. Di Kabupaten Malang penyimpangan dana APBD juga dilakukan untuk kepentingan pejabat dan keluaraganya seperti penyelewengan sekwan 22,5 juta, umrah *gate* dan *Dem-deman* Mobil. Di Kota Batu *mark-up* APBD telah digunakan untuk kepentingan Pilihan Kepala Daerah (Wahyudi & Sopanah, 2005).

Umumnya ada sejumlah pos keuangan DPRD yang dikorupsi dalam APBD berupa: tunjangan keluarga dan beras, uang kehormatan, uang rapat, biaya perjalanan dinas, biaya pemeliharaan rumah, biaya tunjangan perumahan, biaya kegiatan adeksi, biaya lain-lain penunjang kelancaran tugas, biaya penunjang anggota fraksi, biaya kegiatan fraksi, biaya kegiatan panitia legislasi, biaya penunjang kegiatan sosial kemasyarakatan, bantuan biaya peningkatan SDM, bantuan biaya koordinasi pimpinan

daerah, bantuan biaya komunikasi, serta biaya purna tugas

Semenjak DPRD mempunyai otoritas dalam penyusunan APBD terdapat perubahan kondisi yang menimbulkan banyak masalah (Wahyudi & Sopanah, 2005). Pertama, sistem pengalihan anggaran yang tidak jelas dari pusat ke daerah. Kedua, karena keterbatasan waktu partisipasi rakyat sering diabaikan. Ketiga, esensi otonomi dalam penyusunan anggaran masih dipelintir oleh pemerintah pusat karena otonomi pengelolaan sumber-sumber pendapatan masih dikuasai oleh pusat sedangkan daerah hanya diperbesar porsi belanjanya. Keempat, ternyata DPRD dimanapun memiliki kesulitan untuk melakukan *asesment* prioritas kebutuhan rakyat yang harus didahulukan dalam APBD. Kelima, volume APBD yang disusun oleh daerah meningkat hingga 80% dibandingkan pada masa orde baru, hal ini menimbulkan masalah karena sedikit-banyak DPRD dan pemerintah daerah perlu berkerja lebih keras untuk menyusun APBD. Keenam, meskipun masih harus melalui pemerintah pusat namun pemerintah menurut UU No 33 tahun 2004 memiliki kewenangan untuk melakukan pinjaman daerah baik ke dalam negeri maupun ke luar negeri.

Kondisi yang berubah diatas memicu beberapa kecenderungan. (Handayani, 2009) mencatat setidaknya ada dua hal yaitu; (1) adanya jargon dari pemerintah daerah yang begitu kuat untuk meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) dalam rangka otonomi daerah. Dengan demikian bagi beberapa daerah yang miskin SDA akan memilih menggali PAD dengan meningkatkan pajak. Bagi daerah kaya sekalipun meningkatkan

pajak adalah alternatif yang paling mudah karena tidak perlu melakukan banyak investasi dibandingkan jika mengeksplorasi SDA; dan (2) otoritas yang sangat besar bagi DPRD untuk menyusun APBD dan menyusun anggaran untuk DPRD sangat memungkinkan terjadinya korupsi APBD karena tidak ada pengawasan yang sistematis kecuali jika rakyat mempunyai kesadaran yang tinggi. Dengan demikian kembali pada kenyataan bahwa anggaran adalah *power relation* maka kemungkinan terjadinya suap (*bribery*) terhadap DPRD untuk menyetujui pos anggaran tertentu yang tidak dibutuhkan rakyat sangat mungkin terjadi.

Tanzi (1998) menunjukkan terjadinya korupsi (termasuk dalam

kasus APBD) dipengaruhi *demand (by the public) for corrupt acts* dan *supply (by public officials) of acts of corruption*. Dari sisi *demand* dimungkinkan karena adanya (1) regulasi dan otorisasi yang memungkinkan terjadinya korupsi; (2) karakteristik tertentu dari sistem perpajakan; dan (3) adanya provisi atas barang dan jasa di bawah harga pasar. Sedangkan dari sisi *supply* dimungkinkan terjadi karena (1) tradisi birokrasi yang cenderung korup; (2) tingkat gaji di sektor publik; (3) kontrol atas institusi yang tidak memadai; dan (4) transparansi dari peraturan dan hukum.

Fuady (2002) memberikan catatan atas masing-masing pos anggaran tersebut. (Tabel 4)

**Tabel 4.** Catatan Pos Anggaran Publik

Pos Anggaran	Catatan
<b>Pendapatan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Darimana komponen PAD berasal, dan bagaimana pengaruhnya bagi masyarakat. Apakah keinginan daerah untuk mengejar target PAD seringkali ditempuh dengan cara membebani masyarakat, misalnya menaikkan pajak dan retribusi.</li> <li>2. Dana Perimbangan (selain DAU dan DAK) memang terlihat memiliki angka prosentase yang cukup besar bagi daerah. Namun sumber-sumber daya tersebut hanya berada di beberapa daerah tertentu.</li> </ol>
<b>Belanja Aparatur Daerah</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pada dasarnya, selain gaji pegawai, pengeluaran-pengeluaran dalam belanja aparatur daerah potensial untuk dimanipulasi dan digunakan oleh pegawai pemerintah untuk mencari pendapatan tambahan.</li> <li>2. Adanya pos-pos titipan dari unit kerja lain, misalnya, tunjangan anggota DPRD yang dititipkan di Sekwan.</li> <li>3. Pemberian honor kepada petugas atau unit tertentu, padahal tugas tersebut sebenarnya adalah tugas pokok dan fungsinya sendiri.</li> <li>4. jumlah anggaran yang diperbesar, misalnya dengan mempertinggi frekuensi kegiatan atau acara-acara pejabat dengan anggaran yang bisa diambil dari dana taktis dan sesudahnya dikembalikan berdasar pembebanan atau urusan dari dinas-dinas. Contoh lain adalah pengadaan barang/ATK/Kendaraan dinas/percetakan yang disertai pemberian komisi atau potongan yang tidak dicatat.</li> <li>5. Biaya perjalanan dinas dari berbagai sumber untuk tujuan perjalanan yang sama, misalnya dari biaya rutin kantor dan dari anggaran beberapa proyek. Selain itu, sering terjadi penyimpangan berupa perhitungan yang dilebihkan, jumlah orang diperbanyak dan biaya perjalanan dinas yang tidak wajar.</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Pengeluaran tidak wajar atas suatu kegiatan tertentu dan penggandaan jumlah kebutuhan dalam kaitan dengan belanja barang misal ATK tidak dibelikan karena sudah dipenuhi dari anggaran proyek dinas tersebut.</li> <li>7. Overlapping sumber pengeluaran, misalnya dana untuk pembelian obat-obatan atau peralatan Rumah sakit yang sangat banyak sumbernya.</li> </ol>
<b>Belanja Pelayanan Publik</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintah cenderung tidak mengakomodir adanya perbedaan atau karakteristik masing-masing daerah. Adanya penyeragaman pos-pos pengeluaran menyulitkan daerah untuk optimalisasi dana yang ada pada jenis-jenis pengeluaran yang sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat.</li> <li>2. Dari segi alokasi dana, dalam belanja pelayanan publik masih belum dilandasi ukuran/indikator kinerja yang jelas.</li> <li>3. Sering terjadi suatu proyek diselenggarakan lebih dari satu kali, telah masuk dalam satu sektor tetapi masuk juga dalam sektor lain.</li> <li>4. Pos anggaran biaya administrasi proyek potensial untuk dijadikan <i>side income</i> bagi pejabat.</li> </ol>

Sumber : Fuady, 2002

## F. PENYEBAB DESENTRALISASI KORUPSI

Fenomena korupsi yang terjadi, khususnya di era desentralisasi sebenarnya tak bisa dilepaskan dari model birokrasi di Indonesia. Richard Robinson (1986) sebagaimana dikutip Anang Arief Susanto menyebutkan bahwa jenis birokrasi di Indonesia adalah birokrasi patrimonial sehingga praktek korupsi yang dilakukan oleh aparat birokrasi sulit untuk dikendalikan.

Sementara itu menurut TA. Legowo<sup>2</sup> terdapat tiga hal yang menjadi penyebab terjadinya desentralisasi korupsi pada era otonomi daerah. Pertama, program otonomi daerah hanya terfokus pada pelimpahan wewenang dalam pembuatan kebijakan, keuangan dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah, tanpa disertai pembagian kekuasaan kepada masyarakat. Kedua, tidak ada institusi negara yang mampu mengontrol secara efektif penyimpangan wewenang di daerah. Ketiga, legislatif gagal dalam

menjalankan fungsinya sebagai lembaga control, justru sebaliknya terjadi kolusi yang erat antara pihak eksekutif dan legislative di daerah, sementara kontrol dari kalangan civil society masih lemah.

Kultur patrimonial sangat tidak kondusif bagi terciptanya budaya berfikir kritis dan reflektif. Hal ini mengingat bahwa birokrasi sejak era 70'an oleh Soeharto dijadikan sebagai instrument kontrol sosial dan politik. Politisasi birokrasi sengaja dibuat sebagai sumber pengumpulan suara pada saat pemilu sekaligus untuk mengendalikan dan memastikan loyalitas "ideologi" birokrasi pada pemerintah yang berkuasa. Meskipun telah diterapkan desentralisasi, tidak berubahnya posisi, watak, perspektif dan orientasi birokrasi membuat praktek korupsi kian subur.

Pada hal jika dikaji lagi berdasarkan teori yang ada maka alokasi yang bersifat birokrasi merupakan hak dan pemberian anggaran resmi yang sekaligus disusun

<sup>2</sup> Indonesia Corruption Watch (ICW). Laporan akhir tahun 2004 ICW. hal. 4. ICW, Jakarta, 2004

oleh biro dan komisi anggaran, sesuai dengan kebijakan yang telah digariskan Kabinet dan DPR. Tetapi yang ada justru disanalah paraktek-prakter suap terjadi.

Dari data yang diperoleh oleh ICW pada kurun waktu 2004, terdapat 432 kasus korupsi yang meliputi hampir di semua wilayah Indonesia. Jumlah ini jauh meningkat sebelum diberlakukannya otonomi daerah bahkan pada tahun-tahun berikutnya kondisi korupsi di daerah semakin memperlihatkan. Merujuk pada data yang ada, wilayah di Pulau Jawa, yakni DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur menempati posisi tertinggi dibandingkan dengan tempat lainnya. Hal ini bisa dimengerti karena dua hal.

*Pertama*, wilayah di Pulau Jawa mengelola anggaran daerah yang relatif lebih besar dibanding dengan daerah lain di luar Pulau Jawa. Untuk APBD DKI Jakarta tahun 2004 saja, tercatat alokasi anggaran sebesar Rp 13 triliun. Namun perbandingan ini tidak berlaku di daerah-daerah luar pulau Jawa yang memiliki alokasi anggaran cukup besar seperti Riau (Kabupaten Bengkalis) atau Kalimantan Timur (Kabupaten Kutai Kertanegara).

*Kedua*, dibanding daerah luar pulau Jawa, wilayah Jawa sudah dapat dikategorikan sebagai daerah pusat sehingga tingkat pengawasan, terutama oleh masyarakat dan media massa cukup tinggi. Lagipula, jumlah media massa di Pulau Jawa sudah dapat

menjangkau hampir di setiap daerah di Pulau Jawa. Namun demikian, bukan berarti daerah lain yang angka korupsinya relatif kecil telah menggambarkan tingkat akuntabilitas dan transparansi pemerintahannya sehingga menekan angka penyelewengan. Melainkan karena faktor lemah atau tidaknya kontrol publik, baik melalui media massa maupun organisasi masyarakat itu dilakukan. Karena secara nyata, baru ditemukan segelintir daerah yang telah memiliki komitmen untuk menciptakan pemerintahan yang bebas KKN seperti dicontohkan oleh Kabupaten Solok, Sumatera Barat.

Jika dilihat dari sisi aktor, jumlah 432 kasus korupsi yang terjadi pada 2004 telah menyeret mayoritas dua elit lokal di daerah, yakni anggota DPRD (124 kasus) dan Kepala Daerah (83 kasus). Data ini semakin menegaskan hipotesis bahwa otonomi daerah hanya memberikan kekuasaan monopoli kepada pemerintahan daerah (Kepala Daerah dan Legislatif) untuk mengelola sumber daya ekonomi yang rawan dengan penyelewengan karena tiadanya *intervening factor* yang secara fungsional mempunyai daya kontrol terhadap kedua lembaga tersebut.

Secara umum, sepanjang korupsi 2004-2010 menggambarkan pola yang berulang-ulang dan konvensional. Dari data menunjukkan sebagian besarnya adalah korupsi yang berkaitan dengan tender/lelang proyek. Dimana modus yang terjadi meliputi

<sup>3</sup> Selama 2008, ICW mencatat lebih dari separuh kasus korupsi yang divonis bebas di pengadilan umum. Tahun 2008, terdapat 194 perkara korupsi dengan 444 terdakwa yang diperiksa dan divonis oleh pengadilan di seluruh Indonesia. Di tingkat pengadilan negeri ada 159 perkara, banding di pengadilan tinggi 10 perkara, dan kasasi di Mahkamah Agung 25 perkara. Nilai kerugian negara dari perkara-perkara itu mencapai Rp 11,7 triliun. Dari 444 terdakwa korupsi yang telah diperiksa dan diputus, sebanyak 277 terdakwa (62,38 persen) divonis bebas pengadilan. Hanya 167 terdakwa (37,61 persen) yang akhirnya divonis bersalah. Namun, ICW melihat, dari 167 terdakwa korupsi yang akhirnya diputuskan bersalah, vonisnya belum memberikan efek jera bagi pelaku korupsi.

*mark-up, mark-down*, pelanggaran prosedur, manipulasi data/dokumen, merubah spesifikasi barang dan penunjukan langsung. Artinya, praktek korupsi dalam pengadaan/lelang/tender menjadi mudah terjadi mengingat sebagian besar alokasi anggaran pemerintah digunakan untuk proyek-proyek pengadaan barang/jasa.

### **G. LANGKAH PEMBERANTASAN**

Makin merebaknya praktik korupsi di tingkat daerah perlu mendapat perhatian kita bersama, seluruh lapisan dan komponen masyarakat, karena dengan mencegah korupsi dapat membantu meningkatkan pendapatan daerah, memperbaiki pelayanan bagi warga masyarakat, membangkitkan rasa percaya diri masyarakat di daerah, serta mendorong partisipasi masyarakat.

Menurut Robert Klitgaard, pemberantasan korupsi di beberapa negara dan pemerintahan seperti Hongkong, New York (AS) dan Kota La Paz di Bolivia, dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. **H a r u s a d a p e m i m p i n y a n g** mempunyai keinginan kuat untuk membasmi korupsi. Kalau tidak ada pemimpin di tingkat nasional, paling tidak di tingkat daerah atau pimpinan suatu departemen pemerintah.

Memutuskan mata rantai korupsi sistematis didalam keadaan politik yang tidak mendukung hampir tidak mungkin agenda pemberantasan korupsi dapat dimulai tanpa ada pemimpin dengan kesadarannya sendiri untuk memakmurkan rakyatnya yang mau

memeloporinya.

Cara ini pernah dilakukan Perdana Menteri Cina Jiang Zemin dalam memberantas korupsi dan berhasil sehingga mampu menempati negara Cina pada tingkat korupsi yang relatif rendah dari 102 daftar negara paling korup di dunia.

2. Pemberantasan korupsi harus dimulai dari yang paling mudah dilakukan, bukan apa yang harus diprioritaskan, supaya ada keberhasilan yang bisa diperhatikan untuk meneguhkan kepercayaan dalam melembagakan gerakan pemberantasan korupsi yang lebih bagus.
3. Perang melawan korupsi sistematis harus menjadi bagian dari perbaikan yang lebih luas, bagian dari upaya untuk membenahi administrasi pemerintah, menjadi alat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik

Selain ketiga hal tersebut, satu lagi metoda yang bisa menjadi alternatif dalam memerangi korupsi yaitu dengan melibatkan seluas mungkin partisipasi masyarakat. Cara ini bisa dilakukan dengan adanya gerakan anti-korupsi yang menjelma menjadi gerakan sosial. Untuk itu perlu dirumuskan suatu strategi dan taktik bagi gerakan anti-korupsi tersebut. Ada dua wilayah kerja dari gerakan anti-korupsi, yakni:

- Wilayah Masyarakat (*Civil Society*)  
Prinsip utama yang harus menjadi perhatian bagi gerakan anti korupsi adalah bagaimana memberdayakan masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap pejabat publik dan

pelaku bisnis. Dalam hal ini terkait proses penyadaran masyarakat tentang pentingnya memerangi korupsi, dan pengorganisasian gerakan.

- Wilayah Negara (*State Society / Political Society*)

Gerakan anti-korupsi mendorong pembentukan/perubahan kebijakan dan institusi yang dapat mendorong terciptanya sistem politik yang transparan, bersih dan demokratis sehingga tercipta ruang yang luas bagi masyarakat untuk melakukan kontrol.

Adapun penerapan sanksi dalam gerakan anti-korupsi adalah dengan sanksi sosial. Sanksi sosial bila dijalankan secara total maka pengaruhnya akan lebih efektif ketimbang hukuman penjara atau denda. Karena pada dasarnya koruptor itu paling takut kalau dipermalukan. Sanksi sosial di sini bisa saja berupa pengucilan dari lingkungan sekitar, sanksi bisnis, caci maki, hujatan dan lain sebagainya. Dengan cara demikian niscaya koruptor itu tidak bisa menikmati harta haramnya dengan tenang.

Penerapan sanksi sosial untuk membuat jera para koruptor di satu sisi juga menuntut adanya kode etik bersama, yang satu sama lain saling mengikat. Dalam hal ini dituntut penegakan etik di semua lapisan sosial, seperti di kalangan profesional, bisnis, dan birokrasi serta etika sosial kemasyarakatan dalam kehidupan sehari-hari. Sanksi sosial demikian hanya akan efektif kalau ada kebencian yang luar biasa dari masyarakat terhadap para koruptor.

## H. PENUTUP

Praktik korupsi di daerah dilakukan bermacam aktor, modus dan tingkat kerugian yang diderita oleh negara. Sebagian besar praktek korupsi yang terjadi dilakukan oleh anggota parlemen (DPRD) yang notabene secara fungsional merupakan lembaga kontrol yang seharusnya merepresentasikan kehendak publik. Berdasarkan catatan KPK, 2004 – 2011 terdapat 42,06 % dari total jumlah kasus tindak pidana korupsi dilakukan di tingkat atau oleh pejabat daerah. Modus utama dan berulang dari korupsi di daerah adalah *markup* dari pengadaan barang dan jasa, pengeluaran fiktif dan proyek-proyek untuk keuntungan diri sendiri.

Dalam mengurangi dan menghilangkan korupsi sebagai praktik salah jalan penyelenggaraan administrasi daerah harus melibatkan seluas mungkin partisipasi masyarakat. Cara ini bisa dilakukan dengan adanya gerakan anti-korupsi yang menjelma menjadi gerakan sosial. Selain itu munculnya gerakan kelompok-kelompok masyarakat madani (*civil society*). Kelompok ini memainkan peran dalam memberikan pengaruh dan tekanan-tekanan kepada pemerintah dan DPRD untuk lebih bertanggungjawab kepada rakyat dan mengubah *political behaviour* pemimpin yang korup.

Selain itu juga perlu tindakan secara besar-besaran dan harus serentak di seluruh Indonesia untuk memulai langkah anti-korupsi. Alangkah baiknya langkah tersebut dimulai dengan pembersihan dari unsur keluarga paling kecil. Dengan cara begitu, harapan mayoritas rakyat Indonesia untuk memiliki pemerintah



yang bersih dan pemerintahan yang efisien dan bertanggungjawab akan terwujud.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ardyanto, Donny. (2002). *Korupsi di Sektor Pelayanan Publik dalam Basyaib, H., dkk. (ed.) 2002. Mencuri Uang Rakyat: 16 kajian Korupsi di Indonesia* (Buku 2). Jakarta: Yayasan aksara dan Patnership for Good Governance Reform.
- Asian Development Bank. (1998). *Anticorruption Policy*. Metro Manila (Philippines): ADB Publishing.
- A'yuni, Qurrotul., & Puspita, Dyah Retna. (2012). *Membangun Reformasi Birokrasi Melalui Penguatan Local Leadership*. Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (SIMNAS ASIAN) ke-2 di Universitas Slamet Riyadi, Surakarta, pada tanggal 10 Pebruari 2012.
- Baswir, Revrison. (1993). *Ekonomi, Manusia dan Etika*, Kumpulan Esai-esai Terpilih. Yogyakarta: BPFE.
- Baswir, Revrison. (1996). *Ekonomi Politik Kesenjangan, Konglomerasi, dan korupsi di Indonesia*, dalam buku *Pembangunan Ekonomi dan Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: BPFE.
- Basyaib, H., Holloway R., dan Makarim NA. (ed.). (2002) *Mencuri Uang Rakyat : 16 kajian Korupsi di Indonesia*, Buku 3. Jakarta: Yayasan aksara dan Patnership for Good Governance Reform.
- Bernardi R.A. (1994). *Fraud Detection: The Effect of Client Integrity and Competence and Auditor Cognitive Style*. *Auditing: A Journal of Practice and Theory* 13 (Supplement): 68-84.
- De Asis, Maria Gonzales. (2000). *Coalition-Building to Fight Corruption*, Paper Prepared for the Anti-Corruption Summit, World Bank Institute, November 2000.
- Fuady, Ahmad Helmi, dkk. (2002). *Memahami Anggaran Publik*. Yogyakarta: IDEA Press.
- Handayani, Bestari Dwi. (2009). *Pengaruh Reformasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kualitas APBD Kota Semarang*. *Jurnal Dinamika Akuntansi*, Vol. 1, No. 1, Maret 2009: 31-40.
- Hidayat, Syarif. (2008). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation*. *Jurnal Poelitik*, Vol. 1 No. 1 Tahun 2008: 1 – 28.
- Halim, Abdul. (2003) *Bunga Rampai Keuangan Daerah*. Jogjakarta: UPPAMP YKPN.
- Isra, Saldi. (2009). *Sepuluh Tahun Otonomi Daerah: Kemajuan dan Persoalan Pemberantasan Korupsi di Daerah*. Makalah Seminar Nasional “Kreatif dan Mandiri Tanpa Korupsi”. Diselenggarakan oleh Harian Padang Ekspres, Hotel Pangeran Beach (Padang), 17 Februari 2009.

- Khudori. (2004). *Politik Anggaran Publik*, Pikiran Rakyat, Rabu, 04 Februari 2004
- Klitgaard, dkk (2002). *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*. Yayasan Obor Indonesia & Patnership for Governance in Indonesia: Jakarta.
- Kementerian Dalam Negeri. (2011). Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri. Diakses dari [http://www.dpr.go.id/complorgans/adhoc/53\\_na\\_NA\\_RUU\\_Pemda.pdf](http://www.dpr.go.id/complorgans/adhoc/53_na_NA_RUU_Pemda.pdf), tanggal 31 Juli 2012.
- Mardiasmo. (2003). *Konsep Ideal Akuntabilitas dan Transparansi Organisasi Layanan Publik*, Majalah Swara MEP, Vol. 3 No. 8 Maret, MEP UGM, Jogjakarta.
- Putera, Prakoso Bhairawa. (2007). Gerakan ANTI-Korupsi di Daerah. *Radat Banten, edisi 17 Juli 2007*.
- Putera, Prakoso Bhairawa. (2005a). Pembaruan Kinerja Pelayanan Publik. *Sumatera Express, edisi 5 Januari 2005*.
- Putera, Prakoso Bhairawa. (2005b). Desentralisasi Korupsi. *Berita Pagi, edisi 26 Mei 2005*.
- Putera, Prakoso Bhairawa. (2005c). Pemborosan Birokrasi Pemerintahan. *Sumatera Ekspres, edisi 31 Mei 2005*.
- Said, Sudirman., & Nizar Suhendra. (2002). *Korupsi dan Masyarakat Indonesia* dalam Basyaib, H., dkk. (ed.) 2002. *Mencuri Uang Rakyat: 16 kajian Korupsi di Indonesia* (Buku 2). Jakarta: Yayasan aksara dan Patnership for Good Governance Reform.
- Siregar, Muhammad Arifin. (2008). *Penerapan Tata Kepemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintahan Provinsi Bengkulu*. Semarang: Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Tesis (Tidak dipublikasikan).
- TA. Legowo. (2002). *Otonomi Daerah dan Akomodasi Politik Lokal dalam Memahami Kembali Kebangsaan Indonesia*, disunting oleh Hadi Soesastro dan Indra J. Piliang. Jakarta: CSIS.
- Tanzi, Vito. (1998). Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 4 (December 1998): 559-594*.
- Tambulasi, R. I. C. (2009). Decentralization as a Breeding Ground for Conflicts: an Analysis of Institutional Conflicts In Malawi's Decentralized System, *JOAAG, Vol. 4. No. 2: 28 – 39*.
- Tim Penyusun Laporan Tahunan KPK 2011. (2011). *Laporan Tahunan 2011*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Treisman, Daniel. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics* 76 (3):399-457.

Wahyudi, Isa., & Sopanah. (2005).  
Analisis Faktor-Faktor yang  
Mempengaruhi Korupsi  
Anggaran Pendapatan Belanja

Daerah (APBD) di Malang  
Raya. *Legality: Jurnal  
Ilmiah Hukum, Volume 13,  
No 1: 27-47.*