

Hasil Penelitian

MODUS OPERANDI KORUPSI DALAM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DILEMA, TANTANGAN DAN STRATEGI ANTI KORUPSI

(CORRUPTION OPERANDY MODULE IN REGIONAL AUTONOMY IN INDONESIA DILEMA, CHALLENGES AND ANTI CORRUPTION STRATEGY)

Lesmana Rian Andhika

Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Padjadjaran
Jl. Bukit Dago Utara No. 25 Bandung 40135
e-mail: lesmana15001@mail.unpad.ac.id

Diterima: 21 Januari 2017; Direvisi: 2 Maret 2017; Disetujui: 3 April 2017

ABSTRAK

Munculnya berbagai kasus tindakan korupsi yang menjerat pejabat daerah menandakan masalah ini merupakan masalah luar biasa. Penyalahgunaan wewenang kekuasaan menjadi kebiasaan para pejabat yang mengancam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, memperburuk pelayanan publik, dapat memberikan efek rusak yang luar biasa dan bahkan tindakan korupsi lebih bahaya dari pada praktek prostitusi. Artikel penelitian ini ingin memberikan gambaran bagaimana fenomena praktek-praktek korupsi dengan berbagai modus yang selama ini terjadi pada pemerintah daerah, kolusi antara legislatif dan eksekutif. Tujuan khusus penelitian ini berfokus pada mengungkapkan korupsi dengan modus operandi klasik maupun modern, dilema, tantangan dan strategi anti korupsi serta menemukan cara atau mengembangkan cara terbaru dalam menjawab persoalan modus operandi korupsi. Metode dalam penelitian ini adalah library research untuk dapat mengungkapkan tinjauan kritis terhadap berbagai literatur ilmiah dan sumber bacaan yang relevan untuk mengungkapkan berbagai fenomena korupsi yang terjadi pada pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Lebih dari pada itu studi kepustakaan lebih menekankan pada pengumpulan informasi data yang berasal dari bahan bacaan yang relevan, mencatat, dan mengolah untuk data penelitian secara ilmiah dan mempunyai tujuan tertentu. Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa modus operandi korupsi semakin modern seperti pemanfaatan Bank Daerah untuk mendepositokan dana anggaran dalam waktu tertentu untuk mencegah itu diperlukan langkah sistematis yang akan mempersempit ruang gerak korupsi pada pemerintah daerah.

Kata kunci: Modus Operandi, Korupsi, Otonomi Daerah

ABSTRACT

The emergence of various cases of corruption that ensnared officials indicate this problem area is the overwhelming issue. Abuse of authority following the habitual threatening officials of organizing good governance, aggravate the public service, can give the effect of damaged and even more danger from corruption in the practice of prostitution. This research article would like to give you an idea of how the phenomenon of corruption practices with different modes for this happening on local governments, collusion between the legislature and the executive. The specific purpose of this research is focused on revealing of corruption with the modus operandi of classic or modern, dilemmas, challenges and strategies of anti-corruption and finding or developing the newest way in answering the question of the modus operandi of corruption. The method in this research is a library research to be able to express views critical of a variety of scientific literature and source the relevant reading for a revealed various phenomenon of corruption that occur in the implementation of the autonomous region in Indonesia. More than these studies libraries put more emphasis on the collection of information the data comes from the relevant reading materials, records, and processing data for scientific research and has a specific purpose. The results of this study revealed that the modus operandi of the more

modern corruption such as the utilization of the regional Bank for depositing funds budget within a specified time that is necessary to prevent the systematic steps will narrow the space motion of corruption in local government.

Keywords: *Modus Operandi, Corruption, Regional Autonomy*

PENDAHULUAN

Berlakunya otonomi daerah membawa harapan baru bagi seluruh masyarakat yang menginginkan perubahan dalam mengelola daerahnya sendiri. Harapan itu kemudian sirna disaat muncul raja-raja kecil, mengambil keuntungan, menipu rakyat dengan janji-janji manis, dan seolah-olah menutup mata dengan mengabaikan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 alienia ke-4. Dengan berbagai modus praktek klasik dan modern penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang dengan sengaja memperkaya diri sendiri dan kelompok yang lebih populer disebut korupsi.

Selama korupsi masih marak, mustahil tujuan nasional akan tercapai. Pernyataan ini tentunya membuka mata kita begitu bahayanya korupsi sebagai sebuah penyakit kronis, berlahan menjalar namun mematikan dan dapat mengakibatkan efek rusak yang luar biasa pada masyarakat. Berbagai telaah ilmiah dilakukan untuk memahami kajian tentang korupsi telah banyak disajikan baik berbentuk jurnal ilmiah dan buku diantaranya (Girling, 1997; Ackerman, 1999, 2008; Rothstein, 2011; Zhang & Lavena, 2015). Sejarah mencatat korupsi telah tumbuh bagaikan jamur dimusim semi di negeri ini, menggambarkan sebuah penyakit yang harus dimusnahkan dengan obat yang tepat.

Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, ada 343 kepala daerah yang berperkar hukum baik di kejaksaan, kepolisian, mau pun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sebagian besar karena tersangkut masalah pengelolaan keuangan daerah. Hingga tahun 2010, ada 206 kepala daerah yang tersangkut kasus hukum. Tahun selanjutnya, Kemendagri mencatat secara rutin yaitu 40 kepala daerah (2011), 41 kepala daerah (2012), dan 23 kepala daerah (2013). Sementara itu, kepala daerah atau wakil kepala daerah yang tersangkut di KPK hingga tahun 2014 yakni mencapai 56 kepala daerah. Sebagai data pembanding laporan dari Kemendagri maka ICW (*Indonesia Corruption Watch*) merilis tren korupsi pada tahun 2014. Pada semester I, jumlah kasus sebanyak 308 kasus, jumlah tersangka sebanyak 659 orang, serta total kerugian negara mencapai Rp. 3,7 triliun, sedangkan pada semester ke II tahun 2014 jumlah kasus sebanyak 321 kasus, jumlah tersangka sebanyak 669 orang, serta total kerugian negara mencapai Rp. 1,59 triliun.

Secara kumulatif total kasus pada tahun 2014 adalah 629 kasus, 1328 orang menjadi tersangka dan total kerugian negara mencapai Rp. 5,29 triliun. Kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga dilakukan pemeriksaan terhadap penggunaan anggaran, laporan dari BPK RI (Badan Pemeriksa Keuangan) melaporkan hasil dari pemeriksaan 504 LKPD (Laporan Keuangan Pemerintah Daerah), BPK memberikan opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) atas 251 (49,80%) LKPD, termasuk LKPD Provinsi Kalimantan Utara yang baru kali pertama menyusun LK (Laporan Keuangan), opini WDP (Wajar Dengan Pengecualian) atas 230 (45,64%) LKPD, opini TW (Tidak Wajar) atas 4 (0,79%) LKPD, dan opini TMP (Tanpa Menyatakan Pendapat) atas 19 (3,77%) LKPD. Capaian LKPD ini di bawah target RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) 2010-2014 yang menetapkan opini WTP atas seluruh LKPD pada tahun 2014. Dari data Kemendagri dan ICW membuat kita sadar bahwa tingkat penyelewengan segala kegiatan pemerintahan yang bermuara pada tindak pidana korupsi masih tinggi.

Hal ini telah diingatkan oleh (Ackerman, 1999:1), *one root of the problem is dysfunctional public and private institutions. Poorly functioning governments mean that outside assistance will not be used effectively.* Ketidak mampuan pemerintah dalam mengelola akan mengakibatkan inefisiensi, karena akar masalah nya semua bersumber dari internal pemerintah pada tataran kekuasaan maupun sektor swasta yang ikut bermain dalam pengelolaan anggaran, serta permainan lobi-lobi politik dengan penguasa menjadikan peluang korupsi, kolusi dan nepotisme semakin lebar. Memperkuat argumentasi Ackerman di atas (Shlifer & Vishny, 1993) mengungkapkan *the structure of government institutions and the political proses are a very important determinant of the level of corruption*, semakin jelas saja bahwa struktur pada pemerintah dan proses politik juga menjadi sebab korupsi bisa muncul, lebih jauh Shlifer & Vishny juga memberikan argumentasi nya *the illegality of corruption and the need for secrecy make it much more distortionary and costly than its sister activity, taxation*, dan (Girling, 1997) menyebutnya sebagai *power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.*

Corruption is not just a deviant aspect of social behaviour, identified by the legal institution. rather, corruption stems from the incompatibility in important respects of the economic and political systems (Girling, 1997). Korupsi seperti halnya penyimpangan dari perilaku sosial dan lembaga, tetapi korupsi berakar dari rangkaian kegiatan ekonomi dan politik. Karena otonomi daerah juga berbicara masalah pendistribusian anggaran, pengelolaan pendapatan asli daerah yang dikelola oleh pemerintah daerah sendiri (Prud'homme, 1995; Pepinsky & Wihardja, 2011), pengelolaan pajak (Shah & Thompson, 2004) serta tata kelola pemerintahan yang baik (Shah & Thompson, 2004; Tambulasi & Kayuni, 2007; White, 2011; Ivanyina & Shah, 2011). Dengan begitu otonomi daerah membuka peluang terjadinya praktek-praktek korupsi (Tambulasi & Kayuni, 2007), dengan cara-cara yang tiada henti sampai dengan tidak terdeteksi oleh aparat penegak hukum maupun masyarakat. Untuk menjelaskan perbedaan antara korupsi besar dan kecil membutuhkan sintesis dari teori umum dan aplikasi tertentu (studi kasus). Tapi skala besar korupsi terjadi ketika penyeimbang terutama moralitas publik sebagai kontrol kurang berjalan untuk alasan tertentu.

Banyak penelitian sudah dilakukan, sebagai acuan penulis mengambil penelitian pada negara berkembang yang setara dengan kondisi negara Indonesia sebagai perbandingan dan memperkuat argumentasi dalam artikel penelitian ini. (Setiyono, 2010) penelitian ini menyajikan bagaimana peran organisasi kemasyarakatan dalam mengawal demokrasi dan pemberantasan korupsi di negara Indonesia. (Akhigbe, 2011) menjelaskan ada keterkaitan antara korupsi, tata kelola pemerintah dan pertumbuhan ekonomi, terlebih kajiannya difokuskan kepada institusi politik di negara Nigeria. (Mayo, 2014) menjelaskan penyelidikannya terhadap peran negara dan masyarakat dalam melawan korupsi, organisasi masyarakat dapat mengontrol setiap kebijakan yang dirumuskan sampai dengan pelaksanaannya (studi di negara Zimbabwe). (Zimmerman, 2014) penelitiannya menyoroti perilaku para politikus dalam melakukan korupsi, bagaimana pemerintahan lokal dapat membedakan bentuk korupsi studi di negara Malawi. (Lauw, 2015) menjelaskan korupsi secara luas dianggap telah merugikan pembangunan ekonomi melalui dampak negatif pada kuantitas dan kualitas investasi publik dan efisiensi layanan pemerintah.

Fenomena masalah di atas dapat diidentifikasi bagaimana modus operandi korupsi pemerintah daerah. Perbedaan

penelitian ini terletak pada tempat penelitian yang mempunyai karakter budaya yang berbeda. Penelitian ini juga memposisikan kajiannya pada mempertegas dan menyetujui bahwa akar dari korupsi bersumber dari perilaku penyelenggara negara, sistem politik yang jelek, kebijakan yang longgar, yang dapat menghancurkan sistem perekonomian bangsa, penyelenggaraan pemerintahan yang tidak baik, sosial budaya, pelayanan publik yang buruk, distribusi anggaran yang banyak disalahgunakan. Penelitian ini dilakukan untuk dapat mengkaji dan mengungkapkan modus operandi terbaru dalam tindakan korupsi pemerintah daerah dengan membandingkan modus korupsi di negara berkembang lainnya yang berasal dari literatur ilmiah.

METODE

Banyak yang mempertanyakan bahwa penelitian kepustakaan merupakan bukan penelitian ilmiah, karena model penelitian ini tidak turun lapangan membagikan angket dan daftar pertanyaan (kuantitatif) atau melakukan observasi dan wawancara mendalam (kualitatif), atau bahkan melakukan perpaduan kuantitatif dan kualitatif (*mixed methods*). Bahkan jenis penelitian oleh (George, 2008) memberikan pandangannya *most people think about research ... for instance, you might refer to historical research, scientific research, textual research, or sociological research*. Maka jenis penelitian itu banyaklah jenisnya sesuai dengan konten dan data penelitian diperoleh.

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*), penelitian kepustakaan bukanlah sesuatu urusan sekedar membaca buku literatur yang relevan terhadap isu-isu penelitian yang dilakukan, lebih dari pada itu studi kepustakaan lebih menekankan pada pengumpulan informasi data yang berasal dari bahan bacaan yang relevan, mencatat, dan mengolah untuk data penelitian secara ilmiah dan mempunyai tujuan tertentu. Studi kepustakaan tidak hanya mendapatkan data pada *text book* yang tersedia di perpustakaan, tapi kita juga dapat memanfaatkan jaringan internet untuk bisa mendapatkan data penelitian melalui *online library, online journal, text book*, dari penyedia secara gratis dan berbayar.

Alasan penelitian kepustakaan ini sebagai penelitian awal untuk dapat mengungkapkan tinjauan kritis terhadap berbagai fenomena modus operandi korupsi pada pelaksanaan otonomi daerah. Alasan lain adalah untuk dapat memberikan sumbangsih pemikiran kritis bagaimana menemukan dan mengungkapkan

modus operandi korupsi pada pemerintah daerah, bagaimana melakukan cara anti korupsi, dan menjelaskan bagaimana efek rusak yang ditimbulkan oleh korupsi dengan berbagai sumber kepustakaan yang relevan. *Library research* diperlukan untuk studi pendahuluan (*preliminary research*) untuk memahami gejala-gejala yang berkembang menyangkut modus operandi korupsi pada pemerintahan daerah di Indonesia, dan data pustaka juga merupakan alat yang andal dalam menjawab persoalan penelitian. Informasi data empirik yang telah dipublikasikan orang lain baik berbentuk jurnal ilmiah, majalah, atau berbentuk buku dapat memperkaya kajian menemukan cara atau mengembangkan cara terbaru dalam menjawab persoalan penelitian.

Studi kepustakaan tidak hanya sebatas pada cara pengumpulan data penelitian saja, tetapi diperlukan langkah-langkah lain untuk menjadikan penelitian kepustakaan menjadi baik. Penelitian ini bukan hanya mencari sumber literatur untuk persiapan penelitian pendahuluan tetapi untuk mempertajam metodologi penelitian dan kajian pustaka. Dan pada akhirnya kesimpulan dari penelitian kepustakaan ini akan memberikan sumbangsih pemikiran dalam menjawab dan melihat masalah modus operandi korupsi pada pemerintahan daerah di Indonesia.

(George, 2008) kembali menyatakan bahwa penelitian kepustakaan (*library research*), *involves identifying and locating sources that provide factual information or personal/expert opinion on a research question; necessary component of every other research method at some point.* Dan langkah-langkah dalam penelitian kepustakaan (*library research*) ini, peneliti mengikuti saran dari (George, 2008), dapat dilihat pada gambar berikut:

Bagaimana penelitian kepustakaan ini menjadi baik, memang hal terpenting adalah sumber bacaan yang relevan, terkini, dari sumber yang terpercaya, membaca beberapa buku dan jurnal ilmiah akan memberi jalan dan pemahaman, karena sifat ilmu selalu berkembang sesuai dengan perkembangan jaman dan peradaban manusia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Modus operandi korupsi yang sering dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan pola-pola tertentu dan terkait dengan lembaga legislatif dan eksekutif seperti, a). memperbesar mata anggaran; b). menyalurkan dana APBD bagi lembaga/yayasan fiktif dengan modus modal bantuan usaha; c). manipulasi perjalanan dinas; d). penggunaan sisa dana (uang untuk pertanggungjawaban anggaran) tanpa prosedur;

e). penyimpangan prosedur pengajuan dan pencairan dana kas daerah; f). manipulasi dalam proses pengadaan (Rinaldi, et al., 2007); g) deposito uang anggaran di rekening pribadi; h) proyek kertas. Tidak berlebihan bila perkataan korupsi dilakukan secara bersama-sama antara pihak legislatif dan eksekutif adalah fakta yang sebenarnya.

Legislatif dengan kewenangan dalam menetapkan anggaran. Sesungguhnya anggaran merupakan menu utama pemerintahan akan bisa atau tidak menjalankan fungsinya dengan baik. Maka akan menimbulkan lobi-lobi anggaran antara legislatif dan eksekutif (Yadav, 2012), penitipan proyek-proyek akan menjadikan penyalahgunaan wewenang semakin besar. Korupsi yang sudah menjadi budaya (O'olanian & Ayodele, 2016; Riley & Roy, 2016) menyebabkan sulitnya pemberantasan korupsi, apalagi pada negara berkembang yang cenderung masyarakatnya belum sepenuhnya demokratis (Muthia & Achwan, 2016), belum mampu membuka diri menjadi pribadi kritis untuk dapat mengontrol pengelolaan anggaran oleh pemerintah, tingkat kesadaran yang rendah dari aparat penyelenggara membuat tingkat korupsi masih tinggi.

Korupsi seperti obat bius yang selalu membuat orang kecanduan. Nikmatnya korupsi membuat pelakunya tidak lagi menghiraukan dampak yang ditimbulkan pada kehidupan berbangsa dan bernegara. Dampak yang ditimbulkan melebihi kerusakan yang diakibatkan oleh prostitusi. Karl Krauss menyebut bahwa "*corruption is worse than prostitution* (Schlegel & Trent, 2015). Korupsi pada tingkat yang sederhana oleh (Ackerman, 2008) dipertimbangkan 4 hal yaitu a). *a public benefit may be scare, and officials may have discretion to assign it to application; b). suppose that a benefit is to go only to the qualified; c). the bureaucratic process it self may be a source of delay; d). some government programmes impose coast.* Argumentasi Ackerman ini memberikan gambaran pada kita sesungguhnya korupsi yang paling sederhana itu selalu berhubungan dengan anggaran, perjalanan dinas yang tidak penting, proses birokrasi yang lamban, serta program pemerintah yang membutuhkan anggaran yang tidak sedikit.

(Ackerman, 1999) memberikan pandangannya terkait hal tersebut, a) *Corruption as an Economic Problem; b) Corruption as a Cultural Problem; c) Corruption as a Political Problem.* Kita akan coba menyoroti ke tiga hal ini yang dikaitkan dengan keadaan negara Indonesia.

a. *Corruption as an Economic Problem;*

Korupsi merupakan penyakit yang merusak penyelenggaraan pemerintah. Pemerintah dirancang untuk dapat berinteraksi dengan warganya. Baik itu dalam melayani masyarakat atau dalam bentuk anggaran proyek-proyek. Maka ada beberapa hal yang dapat mempengaruhi kegiatan pemerintah yaitu, *government*, *civil society* dan *private sector*. Contoh, tuntutan hidup aparat pemerintah itu sendiri, seperti pelayanan kesehatan di puskesmas yang gratis, walaupun gratis akan sangat mempengaruhi kualitas pelayanan, ketika dana kapitasi turun maka beramai-ramai mencari keuntungan, mengabaikan kualitas pelayanan, padahal masalah kesehatan adalah masalah kehidupan manusia. Contoh lain adalah pemberian uang intensif kepada para birokrat, biasanya modus ini ada pada kegiatan proyek-proyek yang ingin mendapatkan pekerjaan proyek, pekerjaan untuk memberi insentif dilakukan agar proses administrasi berjalan dengan lancar.

b. Corruption as a Cultural Problem;

Orang-orang di negara berkembang membuat perbedaan antara perilaku yang tepat dan pantas dalam kegiatan mereka sendiri (Ackerman, 1999:91). Contoh budaya yang dipegang teguh dalam hal korupsi adalah kejadian beberapa kali di negara Korea Selatan dan Jepang, ketika pejabat negara mereka ketahuan korupsi oleh pengadilan mereka tidak segan untuk menyatakan bersalah dan mengundurkan diri dari jabatannya dengan rela, dan bahkan ada yang bunuh diri akibat malu dengan perbuatannya. Bagaimana dengan negara kita tercinta, budaya malu tersebut sudah mulai erlibat dengan beberapa kasus korupsi pejabat negara yang suka rela untuk mengundurkan diri dari jabatannya, walaupun pada akhirnya ada yang menangis dengan air mata palsu penuh kebohongan. Memang sangat sukar membedakan diantara kebiasaan budaya dengan korupsi, budaya kita memberikan hadiah, tip, adalah hal biasa kemudian kebiasaan ini yang dimanfaatkan oleh orang tertentu untuk meraup keuntungan. Kemudian berlahan menjadi suap. Peraturan mengatakan setiap pejabat negara dilarang menerima hadiah, bila itu persoalannya setiap pimpinan daerah juga mempunyai cara sendiri yang tidak bisa terdeteksi, contoh di Kabupaten Aceh Tenggara ada kebiasaan yang dinamakan "pelawat". Pelawat ini merupakan kegiatan memberikan uang kepada yang mempunyai hajatan seperti kawin, sunatan rasul dan lain sebagainya, untuk menandakan bila esok hari si pemberi uang mempunyai hajatan maka hal yang serupa dilakukan oleh si penerima uang. Suatu saat pimpinan daerah melakukan hajatan dan diberi

uang atau hadiah dan itu merupakan kebiasaan adat apakah dinamakan korupsi juga. Masalah budaya memang menjadi tren dalam transaksi korupsi, sehingga sulit dibedakan kebiasaan adat dan kategori menerima hadiah.

c. Corruption as a Political Problem;

Sebagai konsekuensi keterlibatan permainan politik dalam kasus korupsi tidak bisa dibantahkan, sangat erat hubungannya antara fungsi *budgeting* pada legislatif dengan eksekutif. Dengan hak *budgeting* itu seolah-olah mereka bisa saja menganggarkan kenaikan gaji tunjangan, fasilitas, perjalan dinas yang tidak jelas. Inilah yang menjadi manipulasi APBD secara bersama-sama maupun secara individu, pengaturan kegiatan yang dianggarkan. Korupsi politik dengan sadar dilakukan untuk memberikan kompensasi kepada partai dimana anggota dewan itu bernaung. Kompensasi yang dimaksud tidak terlepas bahwa partai menjadi kendaraan yang mereka naiki untuk menghantarkan mereka pada posisi anggota legislatif, atau partai mencalonkan pihak eksekutif untuk menduduki sebuah posisi tertentu. Kompensasi politik ini juga tidak terlepas dari biaya politik yang tinggi, walaupun beberapa parti mensyaratkan adanya mahar politik. Bagaimana cara untuk menebus mahar yang banyak itu, mungkin saja mereka melakukan pinjaman dana ke pihak Bank, atau yang lainnya kemudian dana yang habis tersebut menghantarkan mereka menduduki sebuah posisi kursi legislatif atau eksekutif. Bagaimana cara tercepat untuk dapat melunasi pinjaman tadi, tentunya bukan rahasia umum cara yang cepat adalah memanfaatkan fasilitas atau anggaran yang disediakan oleh negara.

Semakin berkembangnya jaman maka semakin modern juga modus korupsi ditingkat daerah, maka harus diimbangi anti korupsi yang modern juga. Korupsi menciptakan inefisiensi dan ketidakadilan, tetapi reformasi mungkin saja untuk mengurangi korupsi bukan hanya pada masalah ekonomi. Beberapa perhatian untuk solusi yang mungkin dapat perhatian khusus adalah transparansi, akuntabilitas pemilu, pasar media yang bebas, mandiri jaksa, gaji yang lebih baik untuk pegawai negeri, dan pengurangan peran pemerintah, penegakan hukum (Rinaldi, et al., 2007) pada tingkat daerah. Pembentukan daerah-daerah otonom, dan penyerahan/pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Agrawal & Ribot, 1999; Shabbir & Rondinelli, 2007; Bowman & Kearney, 2011), untuk mengatur dan mengurus segala urusan daerahnya sendiri. Argumentasi dari (Fisman & Gatti, 2002) menyebutkan, *the type of decentralization often matters in these models: in*

particular, whether revenue generation and expenditure, or just expenditure, is decentralized, will influence the extent of bureaucratic corruption. Maka jelas bahwa otonomi memberikan peluang untuk tindakan korupsi dimana anggaran memberikan pengaruh pada tindakan korupsi. Sepertinya otonomi daerah memberikan pintu yang sebesar-besarnya untuk melakukan tindakan korupsi. Tipologi otonomi daerah terdiri dari *deconcentration, devolution, delegation* (Tambulasi & Kayuni, 2007). Menyangkut hal transfer tanggung jawab administratif untuk fungsi tertentu kepada daerah dan menurunkan peran pemerintah pusat, logika nya adalah pemerintah daerah akan lebih leluasa untuk melakukan apa saja yang mereka mau.

Pada prinsipnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam ruang otonomi daerah masih perlu dipertanyakan dengan banyaknya daerah yang tidak dapat memanfaatkan keuntungan dari otonomi daerah (Grindle, 2007; Bowman & Kearney, 2011), malah yang terjadi pelayanan semakin buruk, hanya sebagian kecil daerah yang mampu menangkap peluang otonomi daerah untuk mensejahterakan masyarakat di daerah tersebut.

Faktanya kondisi ideal yang diharapkan dengan diberlakukannya otonomi daerah sangat jauh dari realita, dan banyaknya kepala daerah yang tersandung korupsi menambah catatan buruk pelaksanaan otonomi. Ketika suatu daerah dikatakan banyaknya angka masyarakat miskin, maka dengan cepat daerah membantah dengan data-data yang mereka anggap *valid*, tetapi apabila disediakan dana yang besar untuk pengentasan kemiskinan maka daerah ramai-ramai membuat data jumlah masyarakat miskin dengan harapan dana yang besar tersebut dapat dinikmati dengan modus-modus jahat pimpinan daerah. Besarnya kewenangan yang diberikan pusat pada daerah berdampak juga terhadap kualitas pemerintahan (Rothstein, 2011), perlunya untuk berubah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sedikit merubah pola penyelenggaraan politik dan efek yang ditimbulkan dari politik (Rinaldi, Purnomo, & Damayanti, 2007; Tambulasi & Kayuni, 2007; Goel & Nelson, 2010; O'Olaniyan & Ayodele, 2016; Riley & Roy, 2016; Rochman & Achwan, 2016).

Disisi lain hal yang membuat orang merasa ketagihan untuk korupsi adalah sistem birokrasi dan perilaku birokrasi. Kemudian pertanyaan sederhana akan muncul, kenapa politik dan

birokrasi (pemerintah) sering melakukan korupsi?. Ternyata faktor pendorong untuk melakukan korupsi cenderung dipengaruhi oleh faktor ekonomi (Quah, 1982; Ehrlich & Lui, 1999; Ackerman 2008; Goel & Nelson, 2010; Hanna, 2011) para penyelenggara negara itu sendiri, karena tuntutan kebutuhan dasar manusia akan sangat mempengaruhi cara pikir untuk mendapatkannya dengan mudah dan menghasilkan sesuatu yang banyak.

Tidak ada metode yang 100% efektif untuk memberantas korupsi, masih ada jalan panjang reformasi untuk Indonesia. Karena sungguh korupsi terus mengancam kehidupan berbangsa bukan hanya negara berkembang tetapi negara maju yang dapat menghambat pembangunan dan memiskinkan masyarakat negara itu sendiri. Walaupun berbagai cara dilakukan oleh seluruh dunia untuk memerangi korupsi dan menguras sebahagian pemikiran. Indonesia dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) nya belum juga mampu untuk menekan secara signifikan korupsi yang ada di negeri ini, walaupun kita sadari dan memberikan apresiasi yang tinggi yang telah dicapai oleh KPK dalam memerangi korupsi. Memerangi korupsi tidak bisa lagi dipikirkan sebagai siklus bolak balik, peranan KPK dan penegak hukum tidak lagi hanya sekedar mengintai orang yang akan korupsi, ditangkap, diadili, sita asset, lalu dihukum dengan hukuman penjara. Bila negeri ini bersih maka lembaga seperti KPK tidak perlu ada, keberadaan KPK menandakan bahwa korupsi di negeri ini sudah menjadi kejahatan yang luar biasa. Namun ada beberapa cara anti korupsi yang bisa kita pahami sebagai *beckmarking*, selain penerapan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, kebijakan dan kontrol kebijakan, yaitu:

a. Budaya;

Orang bilang tanah kita tanah surga, inilah sepenggal lirik lagu dari Koes Plus yang berjudul Kolam Susu, yang menggambarkan begitu suburnya negeri ini. Ibarat batang ubi yang dilembar ke selokan tanpa di urus, dia akan hidup dan menghasilkan umbi. Seharusnya tanah yang subur bisa membuat masyarakatnya sejahtera, tidak terdengar ada nya kasus busung lapar. Apa yang menjadi perhatian kita bukan saja negara yang makmur tapi bagaimana budaya masyarakatnya yang dapat mempengaruhi jati diri bangsa. Budaya yang ada disuatu negara akan dipengaruhi oleh bangsa mana yang pernah menjajah negara tersebut, yang turut juga mempengaruhi sistem pemerintahan dan perilaku masyarakatnya sendiri. Orang mengenal bangsa Indonesia yang taat beragama dan berbudaya, namun itu semua

sirna dengan tingginya angka korupsi yang melanda negeri ini. (Mas'oed, 1999) memberi pandangan bahwa, a). masyarakat Indonesia dan Thailand, mempunyai faktor budaya yang dapat mendorong timbulnya korupsi. Pertama, adanya tradisi pemberian hadiah, oleh-oleh, kepada pejabat pemerintah. Tindakan seperti itu, di Eropa atau Amerika Utara bisa dianggap korupsi; b). Masyarakat Indonesia dan Thailand lebih mementingkan ikatan keluarga dan kesetiaan patrokial lainnya. Dalam masyarakat Indonesia, kewajiban seseorang pertama-tama adalah memperhatikan saudara terdekatnya, kemudian trah atau sesama etnisnya. Sehingga, seorang yang mendatangi pejabat dengan latar belakang keluarga, persamaan etnis akan sulit untuk di tolak, maka timbulah perlakuan khusus dengan mengingkari norma-norma hukum formal, sehingga terjadi konflik antara nilai-nilai kepentingan keluarga dan nilai-nilai kepentingan negara. Kemudian budaya politik, elit politik dengan memberikan gagasan pemikiran serta memperlihatkan tingkah laku yang kebanyakan diikuti oleh masyarakat, karena para elit politik sudah menjadi panutan bagi masyarakat. Nilai-nilai budaya seperti itu susah untuk di ubah namun yang perlu diubah adalah pola pikir masyarakat bahwa budaya dapat saja salah dalam penempatan pelaksanaannya, dengan pola pikir modern dan kritis dapat di asah sejak dini dimulai dari PAUD, Pasantren, sampai dengan pendidikan tinggi. Dengan banyaknya masyarakat yang berpendidikan tinggi maka menjadikan masyarakat lebih kritis dan tidak gampang dibodohi, tentunya harus didukung dengan kehidupan sosial yang lebih baik.

b. Public Choice;

Teori pilihan (Buchanan & Tollison, 2009) menekankan beberapa hal penting dalam mengambil sebuah kebijakan publik, a). masyarakat telah merasa nyaman menerima sebuah kebijakan, dalam interaksi sosial kehidupannya; b). para elit politik tidak merubah haluan pemikiran setelah terpilih. Kedua pilihan tersebut akan mempersempit peluang aparat pemerintah dan elit politik untuk melakukan korupsi (Mbaku, 2008). Pemikiran *Public Choice* merupakan perspektif dari ilmu politik yang muncul dari pengembangan dan metode ilmu ekonomi terhadap proses pengambilan keputusan. Keterangan *Public Choice* ini sangat sederhana, walaupun dalam perkembangannya pilihan publik diarahkan pada bagaimana cara pengalokasian keseimbangan ekonomi (anggaran) yang rasional dalam proses politik (legislatif) dalam mengambil kebijakan untuk kepentingan

masyarakat. Keseimbangan inilah yang akan mengurangi kegiatan-kegiatan modus korupsi dalam anggaran (Mbaku, 2008).

c. Reformasi Birokrasi;

Birokrasi seringkali dimaksudkan sebagai upaya untuk pengorganisasian secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi yang buruk adalah birokrasi yang tidak lentur, birokrasi kaku dengan aturan yang mengikat, pada jaman modern sesungguhnya bukanlah hal yang mustahil untuk mengembangkan birokrasi yang lentur dan dapat dikembangkan sesuai dengan tuntutan dari masyarakat sipil, sistem ekonomi, dan perubahan lingkungan. Reformasi birokrasi Indonesia masih berkisar pada perampingan struktur, memperpendek prosedur, dan rasionalisasi gaji pegawai. Sesungguhnya banyak faktor yang dapat mempengaruhi birokrasi menjadi sarang korupsi salah satunya adalah sikap impersonalitas mengakibatkan mengkotak-kotakan suku, tingkat sosial, ras, ini menjadikan suatu ancaman dan akan berujung pada kolusi.

Seperti India, dengan membangun komitmen untuk kejujuran dari pimpinan politik dan konstituennya, harus memberitakan kegiatan korupsi, peraturan ditegakkan dan kemudian komitmen publik dan hukum harus beriringan bersama dan memperkuat satu sama lain (Riley & Roy, 2016). Korea Selatan menitik beratkan proses anti korupsi pada tiga pilar a). *law (code of conduct, protection law of public interest, whistle-blowers, political fund act, public official, election act, public service, ethics act); b). institusion (integrity consulting, civil society, integrated anti corruption information system, request registration system); c). civil service (request for information)* (Ko & Cho, 2015). Yang menarik dari proses anti korupsi di Korea Selatan adalah informasi yang diberikan oleh masyarakat, ini menandakan bahwa ketika masyarakat kritis bukan tidak mungkin kasus korupsi sekecil apaun akan mudah terdeteksi. Model yang diterapkan negara Singapura dalam memberantas korupsi adalah *strong political will, meritocracy, the CPIB (Corruption Practice Investigation Bureau) institution, zero tolerance laws and policies, and administrative reform* (Yu, 2015). Yang menarik diberlakukannya model merit system dalam kegiatan pemerintahan, kita baru masih mulai, dan spoil system masih mendominasi di daerah, kekerabatan, kelompok dan golongan tanpa memperhatikan kompetensi masih terlihat jelas.

Apabila pendistribusian kekuasaan yang terlalu besar diberikan yang menjadi penyebab terjadinya korupsi, maka selayaknya otonomi

daerah perlu dikaji ulang penerapannya, ada yang memang harus dikelola oleh pusat dengan wewenang yang lebih besar, dengan demikian kewenangan daerah semakin kecil, demokrasi yang belum siap diterima oleh masyarakat, yang mengakibatkan otonomi daerah menjadi keablasan.

KESIMPULAN

Penyakit korupsi merupakan penyakit yang terus berkembang biak dan menyerang kesegala arah, menghancurkan peradaban tatanan ekonomi dan sosial budaya. Usaha yang dilakukan pemerintah patut kita apresiasi dengan segala kelebihan dan kekurangannya, serta perbaikan prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang baik. Kendala pelaksanaan otonomi daerah bukan saja berada pada institusi penyelenggara, kesiapan sistem politik, hukum, ekonomi dan sosial budaya, yang belum menunjukkan kinerja yang dapat memberikan harapan dalam memberi jalan suksesnya otonomi daerah. Secara obyektif sistem pengawasan yang terlalu longgar, semestinya pemerintah pusat melakukan pengawasan yang begitu super ketat.

Modus operandi dalam melakukan tindakan korupsi pada tingkat pemerintah daerah dari beberapa kasus beragam model, namun yang menjadi sorotan adalah modus deposito dana anggaran ke rekening pribadi, rasanya modus ini memberikan keuntungan dengan sedikit mengulur waktu dan aman, lebih lanjut modus ini juga akan luput dari pengamatan karena anggaran yang pindahkan tidak berkurang akan jumlahnya, namun akan memberikan keuntungan berupa bunga. Dalam pandangan beberapa teori tentang korupsi sama saja, itu merupakan penyalahgunaan wewenang, karena menghambat atau mengulur waktu dalam penarikan dana anggaran untuk kegiatan pemerintah, dan juga memberikan kekayaan secara pribadi dan kelompok.

REKOMENDASI

Saran/rekomendasi ini sebagai inti sari untuk memberikan kontribusi pemikiran dalam mengenali modus operandi korupsi dan menekan kasus tindakan korupsi:

1. Melakukan inovasi birokrasi tanpa melanggar aturan yang ada untuk mempersempit peluang untuk korupsi seperti pengembangan e government ke mobile government;
2. Penerapan mobile government perlu dukungan, kemauan dan keseriusan dari berbagai pihak karena model ini membutuhkan anggaran yang tidak sedikit;

3. Pendidikan korupsi dari usia dini sampai ke pendidikan tinggi;
4. Keterbukaan informasi publik yang bebas, namun bukan kebebasan tanpa batas;
5. Memanfaatkan media elektronik dan kecanggihan teknologi informasi dalam mengintai tindakan korupsi, dan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada Bapak/Ibu, Ida Widianingsih, M.A, Ph.D, Prof. Drs. H. Oekan S. Abdoellah, M.A, Ph.D, Prof. (Emiritus) Drs. H. A. Djadja Saefullah, M.A, Ph.D (Universitas Padjadjaran), yang telah memberikan dorongan, dan ilmu pengetahuan yang berharga dalam memahami metode penelitian, dan ucapan terimakasih pula kepada Mrs. Amalia Podlaszewska, Ph.D Candidate (Bauhaus Universitat Weimer, Jerman), Mrs. Dr. Helen McLaren (Flinders University, Australia) yang berkenan memberikan workshop *academic skill writing for international publication and conferences*, sehingga penulisan jurnal ilmiah ini dapat diselesaikan dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Ackerman, S. R., 1999. *Corruption and Government Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

-----, 2008. *Corruption and Government. International Peacekeeping*, 15(3), pp. 328-343.

Agrawal, A. & Ribot, J., 1999. Accountability in Decentralization A Framework with South Asia and West African Studies. *The Journal of Developing Areas*, 33(4), pp. 472-502.

Akhigbe, I. B., 2011. *Governance, Corruption and Economic Development Reflections on Corruption and Anti Corruption Initiatives in Nigeria*, Dissertation PhD, England: Loughborough University

Asril, S., 2015. *Mendagri: 343 Kepala Daerah Tersangkut Kasus Hukum*. [Online] Available at: <http://nasional.kompas.com/read/2015/02/04/21114211/Mendagri.343.Kepala.Daerah.Tersangkut.Kasus.Hukum> [Access: 14 Dec 2016]

Bakri, 2012. *Jangan Permainkan Gaji 13 PNS*. [Online] Available at: <http://aceh.tribunnews.com/2012/07/18/jangan-permainkan-gaji-13-pns> [Access: 14 Dec 2016]

Bowman, A. & Kearney, R., 2011. *State and Local Government*. 8th ed. Boston: Cengage Learning.

Buchanan, M. J. & Tollison, R., 2009. *Theory of Public Choice II*. Michigan: The University of Michigan Press.

- Ehrlich, I. & Lui, F. T., 1999. Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth. *Journal of Political Economy*, 107(6), pp. 270-293.
- Fisman, R. & Gatti, R., 2002. Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83(3), pp. 325-345.
- George, M. W., 2008. *The Element of Library Research What Every Student Needs to Knows*. Princeton: Princeton University Press.
- Girling, J., 1997. *Corruption, Capitalism and Democracy*. London: Routledge.
- Goel, R. K. & Nelson, M. A., 2010. Causes of Corruption History Geography and Government. *Journal of Policy Modeling*, Volume 32, pp. 433-447.
- Grindle, M. S., 2007. *Going Local Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hanna, R. a. e., 2011. *The Effectiveness of Anti Corruption Policy What Has Worked, What Hasn't and What We Don't Know*. London: EPPI Centre.
- ICW, T. P., 2015. *Tren Pemberantasan Korupsi 2014*, Jakarta: Indonesian Corruption Watch.
- Indonesia, B. P. K. R., 2014. *Iktisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2015*, Jakarta: BPK RI.
- Ivanyna, M. & Shah, A., 2011. Decentralization and Corruption New Cross Country Evidence Environment and Planning C. *Government and Policy*, Volume 29, pp. 344-362.
- Khamdi, M., 2016. 17 Kepala Daerah Di Jateng 'Disekolahkan' Ke KPK. [Online] Available at: <http://kabar24.bisnis.com/read/20160320/16/529881/17-kepala-daerah-di-jateng-disekolahkan-ke-kpk> [Access: 14 Dec 2016]
- Ko, K. & Cho, S. Y., 2015. Evolution of Anti Corruption Strategies in South Korea. In: *Government Anti Corruption Strategies A Cross Cultural Perspective*. Boca Raton: CRC Press, p. 119.
- Lauw, E., 2015. *Essay on Corruption and Development Issues*, Dissertation PhD, Scotland: University of St Andrews
- Mas'oed, M., 1999. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mayo, S., 2014. *Corruption in Zimbabwe An Examination of the Roles of the State and Civil Society in Combating Corruption*, Dissertation PhD, England: University of Central Lancashire
- Mbaku, J. M., 2008. Corruption Cleanups in Africa Lesson from Public Choice Theory. *Journal of Asian and African Studies*, 43(4), pp. 427-456.
- Muthia, R. G. & Achwan, R., 2016. Corruption in Indonesia's Emerging Democracy. *Journal of Developing Societies*, 32(2), pp. 157-177.
- O'Olaniyan, B. & Ayodele, B., 2016. Culture Corruption, and Anti Corruption Struggles in Negeria. *Journal of Developing Societies*, 32(2), pp. 103-129.
- Papensky, T. B. & Wihardja, M. M., 2011. Decentralization and Economic Performance in Indonesia. *Journal of East Asia Studies*, Volume 11, pp. 337-371.
- Prud'homme, R., 1995. The Dangers of Decentralization. *The World Bank Observer*, 10(2), pp. 201-220.
- Quah, J. S., 1982. Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries A Comparative Analysis of Their Anti Corruption Strategies. *Journal of South East Asian Studies*, 13(1), pp. 153-177.
- Riley, P. & Roy, R. K., 2016. Corruption and Anti Corruption The Case of India. *Journal of Developing Societies*, 32(2), pp. 73-99.
- Rinaldi, Purnomo, M. & Damayanti, D., 2007. *Memerangi Korupsi di Indonesia yang Terdesentralisasi Studi Kasus Penanganan Korupsi Pemerintah Daerah*, New York: World Bank.
- Rothstein, B., 2011. *The Quality of Government Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: Chicago University Press.
- Schlegel, G. L. & Trent, R. J., 2014. *Supply Chain Risk Management An Emerging Discipline*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Setiyono, B., 2010. *Making a New Democracy Work the Role of Civil Society Organisations (CSOs) in Combating Corruption during Democratic Transition in Indonesia*, Dissertation PhD, Australia: Curtin University of Technology
- Shabbir, C. C. & Rondinelli, D. A., 2007. *Decentralization Governance Emerging Concept and Practice*. Washington DC: Brooking Institute Press.
- Shah, A. & Thompson, T., 2004. Implementing Decentralization Local Governance A Treacherous Road With Potholes, Detours and Road Closures. *World Bank Policy Research Working Papers*, pp. 1-37.
- Shlifer, A. & Vishny, R. W., 1993. Corruption. *Nber Working Paper Series*, May, pp. 1-26.
- Tambulasi, R. I. & Kayuni, H. M., 2007. Decentralization Opening a New Windows for Corruption An Accountability Assessment of Malawi's Four Years of Democratic Local Governance. *Journal of Asian and African Studies*, 42(2), pp. 163-183.

White, S., 2011. *Government Decentralization in the 21st Century*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.

Yadav, V., 2012. Legislative Institutions and Corruption in Developing Country Democracies. *Comparative Political Studies*, 45(8), pp. 1027-1058.

Yu, W., 2015. Anti Corruption Strategies in Singapore Demystifying the Singapore Model. In: *Government Anti Corruption A Cross Cultural Perspective*. Boca Raton: CRC Press, p. 126.

Zhang, Y. & Lavena, C., 2015. *Government Anti Corruption Strategies A Cross Cultural Perspective*. Boca Raton: CRC Press.

Zimmerman, B., 2014. *Transparency, Sanctioning Capacity, and Corruption Displacement Multi-Method Evidence from Local Government in Malawi*, Dissertation PhD, San Diego: University of California