

MENUTUP CELAH KORUPSI PEMERINTAHAN DAERAH

Muhadam Labolo

Dosen IPDN

Email: muhadamlabolo@gmail.com

ABSTRACT

The phenomenon of corruption now enters a nearly immeasurable area. Horizontally corruption spreads in almost all branches of power, both legislative, executive and judiciary. On a vertical line of corruption perched in every government hirakhi, from the center of power to the lowest level. In the case of Indonesia, since reformation has peaked (1998), corruption is like getting a decent place to breed. In the new order period until its downfall, executive dominance made corrupt behavior as stored neatly in documents only known by the regime in power. In curative action, there is no effective way to control corruption loopholes in the local government environment, except to impose strict sanctions, both administrative and legal for companies / entrepreneurs, government officials and communities who commit fraud in the use of APBD, procurement of goods and services, Business licensing and election services. Those who are administratively and legally proven should be immediately reduced, eliminated, substituted, disqualified and executed to produce deterrent effects for the community. Such action can be carried out directly for matters concerning the use of facilities and the budget of the agencies for the interests of the election, the implementation of the standard budget of the regional head election, close the space for the incumbent who want to re-nominate head of region if proven to conduct corruption.

Keywords: Corruption, Local Government, Reform, Regional Autonomy

Pendahuluan

Gejala korupsi kini memasuki area dikedalaman yang hampir tak terukur. Secara horisontal korupsi menyebar dihampir semua cabang kekuasaan, baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Pada garis vertikal korupsi bertengger di setiap hirakhi pemerintahan, dari pusat kekuasaan hingga level terendah. Dalam kasus di Indonesia, sejak reformasi mengalami puncak kelahiran (1998), korupsi seperti mendapatkan tempat yang layak berkembangbiak. Korupsi yang selama ini tumbuh berkecambah diranah eksekutif, kini berangsur-angsur mengalami semacam arisan dari ruang legislatif, yudikatif dan kembali ke eksekutif. Pada periode orde baru hingga kejatuhannya, dominasi

eksekutif menjadikan perilaku korupsi seperti tersimpan rapi dalam dokumen yang hanya diketahui oleh rezim berkuasa. Apapun hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan bergantung pada selera Soeharto. Pasca pemilu demokratis yang mendapat pujian dunia internasional (1999), korupsi bergeser menjadi kebiasaan legislatif. Di tingkat daerah kondisi tersebut ditopang oleh perubahan sistem yang memungkinkan eksekutif relatif dapat dimakzulkan oleh legislatif melalui mekanisme pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, tekanan publik yang meluas serta pertanggungjawaban akhir masa jabatan. Akibatnya, eksekutif terkesan mengalah dan roda pemerintahan relatif dikendalikan secara politik oleh kelompok legislatif dari perencanaan

hingga implementasi. Puncaknya, sebagian besar anggota legislatif terjerembab dalam kasus korupsi berjamaah¹. Kondisi tersebut memasuki usia subur hingga periode legislatif 2004-2009². Pada periode ketiga usia reformasi (2009-2014), legislatif daerah terpilih seperti mengalami sedikit kesadaran kolektif sekalipun gejala korupsi memasuki babak baru di level birokrasi pusat dan Senayan pada khususnya³. Untuk birokrasi pusat kita dapat mengambil contoh kasus korupsi di tiga kementerian strategis yaitu kementerian kesehatan, pendidikan dan agama⁴. Meskipun kasus korupsi oleh legislatif di daerah mengalami penurunan akibat agresivitas penegak hukum dan perubahan

sistem yang membatasi fungsi kontrol legislatif⁵, namun diskresi pada eksekutif seakan mengembalikan kewenangan kepala daerah untuk melakukan banyak hal sehingga mendorong penyalahgunaan wewenang yang menyuburkan korupsi. Dalam catatan Kemendagri, hingga akhir April 2012 terdapat 173 kepala daerah dari 524 daerah otonom tersangkut korupsi.⁶ Dari jumlah tersebut 70% oleh pengadilan telah diputus bersalah. Artinya, 1/3 dari total kepala daerah diduga merugikan negara, memperkaya diri sendiri maupun orang lain baik sengaja maupun tidak⁷. Jumlah laporan perkara korupsi sendiri hingga awal Juli 2012 mencapai 3.423 kasus. Jika dirata-ratakan maka setiap kepala daerah berkontribusi terhadap kurang lebih 20 kasus korupsi. Dari belitan masalah itu, 85 persen berkisar pada kasus pengadaan barang dan jasa. Jika celah korupsi berkuat pada empat masalah pokok selain tender pengadaan barang dan jasa, maka dapat diasumsikan 15 persen sisanya berkaitan dengan penggunaan APBD/APBN yang kabur, manipulasi perizinan di pusat dan daerah, serta eksekusi pemilukada yang mengakibatkan penggelontoran uang dalam wujud *money politics*⁸.

Jika dibandingkan tahun lalu, hingga Juni 2011, gejala pertumbuhan korupsi

¹ Fenomena ini dapat dilihat dalam kasus DPRD Sultra, Banten dan Sumatera Barat periode 1999-2004. Secara umum terdapat 323 anggota DPRD periode 1999-2004 tersandung korupsi. Pada 2006 lebih 1000 anggota DPRD tersandung korupsi, dan pada 2008 jumlah anggota dewan yang diproses hukum meningkat menjadi 1400 orang (Republika, 2008).

² Pada periode ini sejumlah anggota dewan sebelumnya (periode 1999-2004) dipaksa mengembalikan dana Tunjangan Komunikasi Insentif sebagai dampak dari ketidakjelasan penerapan PP 24/2004 tentang Keduududukan Keuangan dan Protokol Pimpinan dan Anggota Dewan khususnya DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dua peraturan pemerintah selanjutnya (PP 36 dan 21) yang memperjelas interpretasi tersebut tetap saja menimbulkan polemik dan ketegangan antara DPRD lama dengan Kemendagri.

³ Kasus Nazaruddin, Angelina Sondak (2012) dan sejumlah pejabat penting di Kementerian Pemuda dan Olah Raga menjadi babak baru transisi korupsi dari level bawah ke derajat yang lebih tinggi, setelah sebelumnya dimulai dari penangkapan sejumlah politisi senior di hampir semua perwakilan partai politik untuk kasus korupsi periode 2004-2009 dan 2009-2014.

⁴ Sejak tahun 2010-2012 ketiga kementerian tersebut didera masalah korupsi. Kasus Kementerian Kesehatan dalam pengadaan sarana kesehatan melibatkan mantan Menteri Kesehatan periode 2004-2009. Gejala korupsi di kementerian pendidikan lebih pada tender pengadaan buku hingga dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang tak kunjung sepi dari sorotan publik. Sementara kementerian agama juga berada dalam tekanan publik soal transparansi pengelolaan dana abadi umat, haji hingga tender pengadaan mushaf kitab Qur'an tahun 2011 dan 2012 serta Lab komputer Madrasah (Indopos, 10 Juli 2012).

⁵ Perubahan sistem terjadi sejak UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah direvisi menjadi UU 32/2004 yang membatasi fungsi kontrol DPRD. Upaya pemakzulan yang rentan terjadi tampak dibatasi lewat PP No.3/2007 dari PP 108/2000 tentang Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

⁶ Jawa Pos, 16 April 2012. Perkembangan lebih jauh hingga 19 Juni 2012, Mendagri telah menandatangani 200 izin pemeriksaan kepala daerah kepada presiden terkait dugaan korupsi (Rakyat Merdeka, 10 Juli 2012).

⁷ Hingga awal Juli 2012, Bupati Buol Provinsi Sulawesi Tengah menjadi kepala daerah kesekian yang dijemput paksa Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁸ Republika, 13 Juni 2011.

sebenarnya telah terdeteksi oleh PPATK, dari 2.258 laporan transaksi keuangan terdapat 1.153 transaksi mencurigakan dilakukan bendahara daerah. Modusnya membeli surat Bank Indonesia dan menandatangani uang daerah. Disamping bendahara daerah, 376 kepala daerah dan 339 pejabat lain melakukan transaksi mencurigakan.

Data diatas menunjukkan pergerakan korupsi mengalami semacam pergeseran sekaligus pembesaran pada entitas tertentu. Secara horisontal di pusat, korupsi mengalami peralihan siklus pada setiap cabang kekuasaan, sedangkan secara vertikal di daerah korupsi mengalami pembesaran pada level entitas pemerintahan tertentu dimana kewenangan berlimpah akibat perubahan sistem yang memberikan sejumlah diskresi. Jika demikian bagaimanakah celah korupsi rentan terjadi dalam ruang eksekutif yang mengendalikan birokrasi sebagai mesin utama roda pemerintahan? Kajian ini akan memotret dan mendeskripsikan empat variabel utama celah korupsi dalam pemerintahan daerah yang menyeret sepertiga kepala daerah dalam kasus korupsi di Indonesia. Keempat variabel tersebut adalah penggunaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), pengadaan barang dan jasa, perizinan usaha, dampak dari konflik kepentingan pejabat dalam lingkungan birokrasi, serta akses pemilukada yang menimbulkan ongkos pengembalian modal meningkat.⁹ Rekomendasi akhir diharapkan mampu mempengaruhi sistem dalam masa transisi lewat redesain undang-undang

pemerintahan daerah dan pemilihan umum kepala daerah guna mengendalikan dan mempersempit celah korupsi dalam pemerintahan daerah.

Korupsi, Akar, Sebab dan Akibat

Korupsi, sebagaimana dikatakan Klitgaard (1988:31) merupakan perbuatan yang merugikan negara. Menurutnya, tingkah laku menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut kepentingan pribadi (perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri) atau melanggar aturan-aturan pelaksanaan melalui beberapa tingkah laku pribadi. Klitgaard memformulasikan korupsi adalah hasil monopoli kekuatan oleh pimpinan (*monopoly of power*) ditambah dengan tingginya kekuasaan yang dimiliki seseorang (*discretion of official*) tanpa adanya pengawasan yang memadai dari aparat pengawas (*minus accountability*).

Luasnya kekuasaan cenderung mendorong penguasaan sumber daya oleh satu kekuatan yang efektif. Dalam konteks ini pemerintah memiliki kekuasaan luas dan cenderung melakukan monopoli lewat sistem yang di desain sedemikian rupa. Dalam sistem pemerintahan yang bersifat otoriter-sentralistik gejala monopolistik mudah tumbuh dan berkembangbiak. Kekuatan besar di pusat pemerintahan melahirkan diskresi untuk melakukan berbagai kebijakan tanpa kontrol efektif masyarakat. Disinilah gejala korupsi tampak memperoleh kesempatan yang memungkinkan untuk berkembang lebih jauh. Sekalipun demikian, gejala korupsi bukanlah semata-mata milik pemerintahan yang berkarakter otoriter, negara-negara yang kini beralih ke sistem demokrasi memiliki masalah dan tantangan korupsi lebih berat.

⁹ Bandingkan kesimpulan pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat memperingati Hari Anti Korupsi di Semarang, 9 Desember 2011. Keempat variabel tersebut cukup relevan dan mendekati dalam pertumbuhan dan perkembangan korupsi pasca reformasi.

Kekuatiran ini ditegaskan Susan Rose-Ackerman dalam melihat masalah korupsi di Italia, pergeseran dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan demokrasi tidak dengan sendirinya membawa dampak berkurangnya suap menyuap.¹⁰ Bahkan studi Weyland (1998:108) menunjukkan bahwa korupsi cenderung meningkat tajam justru ketika negara beralih kedalam sistem demokrasi.¹¹ Tiga alasan sebagaimana dikemukakan kembali oleh Latif (2012:5-6) menguatkan keyakinan kita bahwa korupsi benar-benar memperoleh tempat disebabkan pertama, distribusi kekuasaan sebagaimana terjadi di Indonesia pasca reformasi.¹² Perubahan pola pemerintahan yang tersentralisasi menjadi terdesentralisasi lewat otonomi daerah telah menggeser praktek korupsi yang sebelumnya didominasi pemerintah pusat kini menjadi marak di daerah. Hal ini selaras dengan pendapat Klitgaard bahwa korupsi mengikuti kekuasaan. Transisi kewenangan pada akhirnya hanya memindahkan lokus korupsi dari pusat kekuasaan ke pemerintahan lokal. Kebijakan desentralisasi menjadi basis yang melapangkan gejala korupsi. Kondisi ini berkembang pesat manakala rendahnya pengawasan masyarakat dan minimnya penegakan hukum.

Kedua, demokratisasi di level pusat dan daerah merangsang kebijakan neoliberal yang membuka intervensi modal dalam penyusunan regulasi dan praktek penyuaipan untuk memuluskan kepentingan pemodal dalam persaingan. Praktek-

praktek penyuaipan di pusat dan daerah dalam transaksi pemulusan tender barang dan jasa serta kelancaran perizinan dengan mudah dapat diidentifikasi di hampir semua level pemerintahan. Ketiga, pelibatan partisipasi masyarakat dalam perhelatan pesta demokrasi tampak tak didorong oleh kesadaran dalam menentukan masa depan daerah, namun lebih pada kepentingan pragmatis yang menyedot ongkos pemilihan sedemikian mahal.

Dalam formulasi Ramirez Torres (Maslikah, 2012:79) korupsi adalah kejahatan kalkulasi atau perhitungan (*crime of calculation*), bukan sekedar keinginan (*passion*). Seseorang akan melakukan korupsi jika hasil yang didapat dari korupsi lebih tinggi dan lebih besar dari hukuman yang di dapat serta kemungkinan tertangkapnya kecil. Pandangan Torres sekalipun tak banyak dipikirkan orang namun kenyataan menunjukkan kuantitas korupsi terus bertambah sekalipun banyak pelaku telah menjalani hukuman di negara-negara transisi demokrasi.

Hilangnya perasaan jera dan rendahnya pertaubatan korupsi mungkin saja disebabkan oleh kalkulasi kesenjangan antara derajat perbuatan dan beban hukuman yang diberikan. Dalam kasus di Indonesia misalnya, para pelaku korupsi dengan nilai milyaran hingga trilyunan rupiah bukan aneh jika hanya memperoleh hukuman kurang dari lima tahun, atau bahkan sama dengan hukuman bagi seorang pencuri amatiran. Rendahnya hukuman pada akhirnya melemahkan efek jera bagi masyarakat, hal ini berbeda jauh jika dibandingkan dengan penerapan hukuman bagi koruptor dinegara-negara otoriter seperti China.

¹⁰ Lihat Susan Rose-Ackerman, 1998. *Lessons from Italy for Latin America, Journal of Public and International Affairs*, hlm. 447-469.

¹¹ Weyland, Kurt, 1998. *The Politics of Corruption in Latin America, Journal of Democracy* 9, no.2, April.

¹² Latif, Yudi, 2012. *Korupsi Politik dan Kematian Politik*, Makalah, MIPI, Jakarta.

Berkaitan dengan akar penyebab korupsi, Jack Bologne (dalam Maslikah, 2012:80) mengemukakan empat hal penting yang mempengaruhi perilaku korupsi. Pertama, *greed*, terkait keserakahan dan kerakusan para pelaku korupsi. Koruptor menurutnya adalah orang yang tidak puas akan keadaan dirinya. Tahapan ini mengakibatkan dorongan yang tinggi untuk selalu memuaskan dirinya. *Opportuniy*, sistem yang memberi peluang untuk melakukan korupsi. Lemahnya sistem yang membatasi persentuhan antara birokrasi dengan masyarakat dalam urusan pengadaan barang/jasa dan perizinan seringkali menjadikan korupsi sebagai tradisi. *Need*, sikap mental yang tak pernah merasa cukup, selalu sarat dengan kebutuhan yang tidak pernah usai. Ini adalah dorongan internal yang memungkinkan seseorang merasa penting untuk memenuhi segala kebutuhan dirinya secara konsumtif. *Exposes*, hukuman yang dijatuhkan pada para pelaku korupsi tak memberi efek jera bagi pelaku dan orang lain.

Penyebab terakhir sejalan dengan pandangan Torres dimana pelaku korupsi mampu mengkalkulasi antara keuntungan besar dengan konsekuensi hukuman yang akan diterima sehingga tak menimbulkan efek jera bagi pelaku dan lingkungannya. Pandangan diatas setidaknya melahirkan kesimpulan sederhana bahwa faktor penyebab korupsi secara internal dipengaruhi oleh lemahnya sistem pemerintahan dan birokrasi, sedangkan secara eksternal dipicu oleh rendahnya sistem kontrol masyarakat.

Dalam kesimpulan *Tranparency International* sebagaimana buku panduan TII (2002), pemicu korupsi disebabkan oleh banyak faktor diantaranya penegakan

hukum tidak konsisten, penyalahgunaan kekuasaan/wewenang, langkanya lingkungan yang anti korup, rendahnya pendapatan penyelenggara pemerintah daerah, kemiskinan dan keserakahan, budaya memberi upeti, budaya permisif (serba membolehkan), gagalnya pendidikan agama dan etika sebagai pembendung moral bangsa dalam mencegah korupsi.¹³ Korupsi secara luas menyebabkan tantangan serius bagi pembangunan suatu negara, baik dalam sektor politik dan ekonomi. Dalam aspek politik, korupsi secara perlahan merusak tatanan demokrasi dan tata kelola negara yang baik (*good governance*) melalui pelanggaran atau bahkan *destabilisasi* proses atau prosedur formal. Dalam aspek ekonomi, korupsi dapat merusak pembangunan ekonomi lewat penyimpangan dan *inefisiensi* sumber daya publik. Pada tingkat tertentu korupsi dapat menjadi sebab distorsi ekonomi pada sektor publik dengan menyelewengkan investasi publik menjadi proyek modal ketika suap dan *kickback* terjadi.

Dalam hubungan dengan daya tahan pemerintah sebagai pelayan publik, dampak korupsi menurut Evi Hartanti (dalam Surachmin dan Suhandi Cahya, 2011:85) menimbulkan *distrust* dalam wujud berkurangnya kepercayaan terhadap pemerintah, berkurangnya kewibawaan pemerintah dalam masyarakat, menyusutnya pendapatan negara, rapuhnya keamanan dan ketahanan negara, perusakan mental pribadi, serta rendahnya respek masyarakat terhadap hukum. Secara khusus korupsi mengurangi kemampuan

¹³ Untuk lebih jelas lihat Jeremy Pope, hlm. xxvi, 2003. *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional, Tranparency International Indonesia* dan Yayasan Obor Indonesia, dialih bahasa oleh Masri Maris dan diberi pengantar oleh mantan anggota KPK Erry Riyana Hardjapamekas.

aparatur pemerintah, mengurangi kapasitas administrasi serta hilangnya kewibawaan administrasi. Secara umum, korupsi dapat menghilangkan kepercayaan publik terhadap institusi negara yang dinilai telah memainkan kekuasaan secara ilegal. Hal ini dapat dipertimbangkan sebagai *rent seeking*.

Dalam dinamika politik, kondisi tersebut diperkuat oleh dominasi eksekutif yang menyebabkan hilangnya respek terhadap nilai-nilai *good governance* seperti akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Korupsi juga mengurangi kinerja dan nilai-nilai pemerintahan dalam hal kualitas pelayanan dan infrastruktur oleh pemerintah. Pada level pragmatis korupsi secara langsung menimbulkan pemborosan sumber-sumber, modal yang lari, gangguan terhadap penanaman modal, terbuangnya keahlian, serta bantuan yang lenyap. Pada titik ekstrem korupsi menimbulkan ketidakstabilan, revolusi sosial, dan ketimpangan sosial budaya.

Berpijak pada beberapa pendapat diatas, jika diamati aktivitas pada level organisasi pemerintahan terdapat empat aspek penting yang menyebabkan terjadinya korupsi. **Pertama**, berkaitan dengan perilaku individu yang didorong secara internal berupa keinginan, niat, atau bahkan kesadaran untuk melakukan. **Kedua**, aspek organisasi pemerintahan yang berhubungan dengan sistem pengorganisasian lingkungan masyarakat. Organisasi yang menjadi korban korupsi atau dimana korupsi terjadi biasanya memberi kontribusi karena membuka peluang terjadinya korupsi. Tanpa peluang dimaksud korupsi relatif tidak terjadi. Sebagai contoh jika gaji pegawai pemerintah rendah, maka korupsi menjadi andalan untuk bertahan hidup. Perbedaan

tunjangan dapat mendorong pegawai cenderung untuk mencari pekerjaan tambahan. Penyebab lain terjadinya korupsi dari sudut pandang organisasi meliputi kurangnya keteladanan pimpinan, ketiadaan kultur organisasi yang baik dan benar, rendahnya sistem akuntabilitas, serta perilaku manajemen yang cenderung menutupi korupsi di dalam organisasinya. **Ketiga**, aspek regulasi, dimana tindakan korupsi mudah timbul karena terdapat kelemahan dalam regulasi. Kecenderungan regulasi yang bersifat monolitik, rendah kualitas, kurang disosialisasikan, sanksi yang terlalu ringan, penerapan sanksi yang tak konsisten dan pandang bulu, lemahnya bidang evaluasi dan revisi untuk kepentingan tertentu menjadikan aspek regulasi menjadi salah satu penyokong terbukanya celah korupsi. **Keempat**, aspek pengawasan yang dilakukan instansi terkait kurang efektif karena beberapa faktor, seperti tumpang tindih pengawasan pada berbagai instansi, kurangnya profesionalisme pengawas, kurang adanya koordinasi antar pengawas, kurangnya kepatuhan terhadap etika hukum maupun pemerintahan oleh pengawas sendiri.

Dalam sejumlah kasus para pengawas tersebut terlibat dalam praktek korupsi. Pada sisi lain pengawasan eksternal yang dilakukan masyarakat dan media terkesan lemah, sehingga menambah deretan citra buruk pengawasan terhadap korupsi. Jika perilaku, sistem, organisasi dan pengawasan pemerintah tak dibenahi maka pada akhirnya jabatan pemerintahan hanya akan diisi oleh kebanyakan dua macam pekerja yaitu *pertama*, pekerja dengan produktivitas rendah yang tak dapat dipekerjakan dipekerjaan sejenis di bidang swasta, dan *kedua*, pekerja yang

mau menerima suap (Besley & McLaren, 1993).

Celah Korupsi Pemerintahan Daerah

Dalam konteks Indonesia, pergeseran korupsi akibat distribusi kekuasaan dari pusat pemerintahan ke daerah pasca desentralisasi membuka celah korupsi pada empat variabel utama, yaitu modus penggunaan anggaran dan pendapatan belanja daerah, pengadaan barang dan jasa, perizinan usaha, serta akses pemilukada yang menimbulkan perilaku pragmatis di tingkat *voters*.

a. Penggunaan APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah daftar sistematis yang dirinci tentang penerimaan dan pengeluaran atau pembelanjaan daerah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun). APBD memiliki fungsi strategis seperti fungsi alokasi, distribusi, stabilisasi, otorisasi, perencanaan, pengawasan, distribusi, instrumentasi, sumber daya, stimulus dan politik. Fungsi alokasi bermakna APBD diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian. Fungsi distribusi dalam arti memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Fungsi stabilisasi ekonomi berarti APBD menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Fungsi otorisasi berarti APBD menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan yaitu APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi pengawasan yaitu APBD menjadi pedoman untuk menilai

kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Fungsi alokasi sumber daya. Fungsi distribusi pendapatan sangat penting, terutama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Fungsi Instrumen pokok penciptaan keadilan ekonomi dan sosial. Fungsi penyelenggaraan pemerintah (pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan). Fungsi stimulus pertumbuhan ekonomi, fungsi kepentingan masyarakat. Fungsi kekuatan politik untuk mensejahterakan masyarakat.

Modus penyalahgunaan penggunaan APBD secara umum meliputi upaya memperbanyak/memperbesar mata anggaran guna menambah tunjangan dan fasilitas bagi pimpinan dan anggota dewan, menyalurkan dana APBD bagi keperluan anggota dewan melalui yayasan fiktif, manipulasi bukti perjalanan dinas, penggunaan sisa dana tanpa dipertanggung jawabkan dan tanpa prosedur, penyimpangan prosedur pengajuan dan pencairan dana kas daerah, manipulasi sisa APBD serta manipulasi dalam proses pengadaan.

Upaya memperbesar mata anggaran dilakukan dengan cara menggunakan instrumen teknis yang memberikan pagu tanpa batas atau mengambil batas tertinggi sekalipun kemampuan daerah dalam hal keuangan serta tipologi daerah kurang memadai. Pembengkakan mata anggaran sebenarnya tidak secara langsung berhubungan dengan korupsi kepala daerah, namun persetujuan kepala daerah memungkinkan kepala daerah bertanggungjawab dalam masalah tersebut. Sebagai contoh, pagu anggaran untuk tunjangan komunikasi insentif anggota dewan sebagaimana diatur dalam PP No.24/2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota

DPRD hanya dibatasi oleh prinsip-prinsip umum seperti kesetaraan, berjenjang, proporsional, wajar, logis dan rasional.¹⁴

Prinsip demikian menimbulkan tafsiran dan improvisasi berlebihan dikalangan pemerintah daerah sehingga diputuskan melalui kompromi yang saling menguntungkan. Fleksibilitas anggaran dilakukan pula dengan memanfaatkan disparitas harga yang berlaku di suatu lokasi, termasuk memperbesar anggaran dalam daftar “kebutuhan tak terduga” atau “dan lain-lain”. Pembesaran anggaran pada kelompok kebutuhan diatas memungkinkan kepala daerah secara leluasa dapat menggunakan dengan alasan darurat. Alokasi anggaran demikian biasanya dititipkan di bagian rumah tangga dalam bentuk dan istilah dana taktis dan serupanya. Dalam modus penggunaan dana APBD yang disalurkan lewat yayasan fiktif seringkali digunakan kepala daerah dan DPRD untuk menyalurkan sumbangan dalam bentuk bantuan sosial dan hibah. Kepala daerah terpilih yang biasanya berasal dari partai mayoritas berkolaborasi dengan anggota DPRD untuk menyalurkan bantuan pada sejumlah organisasi masyarakat yang dibentuk sejak awal.

Kelompok penerima dimobilisasi secara sengaja untuk menerima bantuan yang sebenarnya milik kepala daerah dan sejumlah anggota DPRD. Aliran dana pada akhirnya mengalir deras ke kantong kepala daerah, pengurus partai, tim sukses maupun anggota dewan. Kondisi ini telah mendorong Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Permendagri 32 Tahun 2011

¹⁴ PP 24/2004 tentang Kedudukan Protokol dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD telah mengalami penyesuaian hingga PP 36 dan 21/2006. Sebelumnya, PP 24/2004 merupakan pengganti PP 110/2000 yang dibatalkan dan dicabut oleh Mahkamah Agung pada tanggal 14 Mei 2001.

tentang Hibah dan Bantuan Sosial. Ketentuan ini secara ketat mengatur dan membatasi penyaluran hibah dan bantuan sosial pada organisasi masyarakat lewat sejumlah persyaratan. Pada kasus manipulasi perjalanan dinas dilakukan lewat modus memperbanyak kegiatan konsultasi, workshop, pendidikan dan pelatihan, studi banding maupun bimbingan teknis. Pembengkakan APBD terhadap biaya perjalanan dinas pegawai di daerah secara umum telah mencapai area tubir.¹⁵

Pemerintah daerah dan DPRD seperti meyakini bahwa bahwa penggunaan APBD lewat perjalanan dinas adalah cara paling aman dari ancaman korupsi. Cara-cara demikian semakin mudah ditemukan disebabkan ketiadaan instrumen yang membatasi frekuensi kepala daerah dan DPRD melakukan perjalanan dinas dalam seminggu, sebulan atau setahun.¹⁶ Alokasi anggaran perjalanan dinas dilakukan dengan hanya memperkirakan rata-rata frekuensi perjalanan pejabat kepala daerah dan anggota DPRD pada tahun sebelumnya dengan mengambil estimasi tertinggi.

Penggunaan sisa dana tanpa dipertanggungjawabkan dan tanpa prosedur, penyimpangan prosedur pengajuan dan pencairan dana kas daerah, manipulasi sisa APBD serta manipulasi dalam proses pengadaan dapat dilihat dalam kasus di sejumlah kabupaten/kota

¹⁵ Hasil evaluasi NGO FITRA tahun 2011 pada 124 kabupaten/kota menjelaskan tingginya belanja aparatur termasuk perjalanan dinas berkisar antara 60-70 dari total APBD. Kabupaten Lumajang dinilai tertinggi dengan belanja aparatur sebesar 83%. Bandingkan hasil evaluasi Kemendagri tahun 2005 pada 125 Kabupaten/Kota yang baru mencapai 50,3% rata-rata belanja aparatur. Dapat diperkirakan dalam 5 tahun terdapat kenaikan antara 10 hingga 20 persen.

¹⁶ Kasus Walikota Manado pada tahun 2010 berkaitan dengan perjalanan dinas fiktif ketika sebelumnya menjabat sebagai anggota DPRD.

dan provinsi.¹⁷ Kekosongan instrumen dalam distribusi sisa APBD serta situasi yang menghadapkan kepala daerah pada momentum pemilukada maupun tekanan politik DPRD mendorong kepala daerah dengan kewenangan yang ada cenderung melakukan tindakan pragmatis. Pendistribusian sisa APBD dilakukan bahkan melalui penetapan yang terkesan legal dalam bentuk peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.¹⁸ Pemandangan demikian mengesankan publik bahwa pemerintah daerah tidak melakukan kesalahan dalam penggunaan APBD sebab telah melalui suatu mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Prosedur umum dalam hal anggaran sisa pada dasarnya dikembalikan pada pemerintah pusat, realitasnya prosedur tersebut jarang dilakukan pemerintah daerah kecuali mempercepat penyerapan anggaran sebelum tutup buku. Aktivitas tersebut biasanya dilakukan dalam masa perubahan anggaran. Dalam konteks ini perencanaan APBD berlaku prinsip menghemat seminimal mungkin di awal tahun dan menyerap sebanyak-banyaknya di akhir tahun.

Dampak dari celah korupsi penggunaan APBD pada akhirnya secara teknis menghilangkan fokus desain perencanaan awal, disamping semakin jauh dari fungsi ideal APBD itu sendiri. Fungsi alokasi yang bermakna menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta

meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian berpindah menjadi alokasi anggaran pada orang perorang maupun kelompok yang berdekatan dengan kekuasaan. Fungsi distribusi dalam arti memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan berubah menjadi ketidakadilan dan ketidakpatutan. Indikasinya dapat dilihat pada menumpuknya kekayaan pada sekelompok orang, memiskinkan rakyat banyak serta menampilkan perilaku konsumtif dikalangan elit pemerintah daerah. Fungsi stabilisasi ekonomi yang berarti APBD menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah justru menimbulkan defisit di sejumlah pemerintah daerah.¹⁹

Roda pemerintah daerah terkesan berjalan lambat akibat belanja aparatur yang melampaui daya tahan fundamental ekonominya. Fungsi otorisasi yang menjadikan APBD sebagai dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja kini menjadi dasar yang sengaja dilegitimasi menjadi rujukan bagi upaya melegalkan korupsi dimata publik. Fungsi perencanaan APBD yang seyogyanya menjadi pedoman bagi manajemen dalam perencanaan kegiatan bertukar menjadi landasan bagi perencanaan kepentingan pemerintah daerah, DPRD dan partai politik. Fungsi pengawasan APBD yang menjadi pedoman

¹⁷ Lihat kasus Mantan Bupati dan Wakil Bupati Pati dalam korupsi APBD tahun 2003 dan Mantan Bupati Lampung Timur Satono. Bandingkan pula kasus mantan Gubernur Gorontalo periode 2007-2012 yang diduga menyalahi prosedur dalam pengalokasian sisa dana APBD pada anggota DPRD Provinsi Gorontalo.

¹⁸ Dalam catatan Wakil Menteri PAN dan RB, lebih 1500 perda bermasalah dan dibatalkan hingga Mei 2012, (bahan orasi memperingati HUT Otda Kemendagri, Htl Borobudur, Jakarta, Mei 2012).

¹⁹ Hasil pemeriksaan BPK tahun 2007 antara lain menunjukkan adanya defisit kas daerah Rp.106,61 M di Kabupaten Aceh Timur. Di Kabupaten Purwakarta terdapat bukti kuitansi pembayaran fiktif atas biaya makan minum harian Sekda sebesar Rp.11,86 M. Pada tahun 2009, dari 3.051 kasus yang ditemukan terdapat kerugian negara sebesar 9,93 T. Dari 556 kasus terdapat kerugian daerah sebesar 310,86 M. Dari hasil penilaian BPK terdapat 191 daerah dengan penilaian Disclaimer, 8 daerah Tidak Wajar, 110 daerah Wajar Dengan Pengecualian, serta 1 daerah dengan status Wajar Tanpa Pengecualian (Data BPK tahun 2007 dan 2009).

untuk menilai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi kabur di atas keinginan kepala daerah dan DPRD.

Fungsi distribusi pendapatan terutama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat beralih menjadi upaya meningkatkan kesejahteraan aparat pemerintah daerah. Fungsi Instrumentasi dalam menciptakan keadilan ekonomi dan sosial beralih-fungsi menjadi keadilan bagi pemerintah daerah semata. Fungsi penyelenggaraan pemerintah dalam wujud pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan mengalami stagnasi di tengah kepentingan elit. Fungsi stimulus dalam kerangka pertumbuhan ekonomi jauh dari harapan. Fungsi mengakomodasi kepentingan masyarakat berhadapan dengan kepentingan birokrasi. Akhirnya fungsi kekuatan politik untuk mensejahterakan masyarakat melemah menjadi kekuatan politik untuk membesarkan partai.

b. Pengadaan Barang dan Jasa

Hampir tak ada celah korupsi yang ongkosnya semahal pengadaan barang dan jasa, karena sebagian besar anggaran pemerintah digunakan untuk pengeluaran publik di berbagai sektor. Disinilah alasan mengapa 85% pusaran korupsi kepala daerah bermain dalam tender pengadaan barang dan jasa. Jika diperhatikan sekalipun nilai kontrak pertahun untuk pengadaan barang dan jasa sangat besar, faktanya pelaksanaan tender selalu melibatkan banyak pemain (kontraktor) yang membuka peluang terjadinya penyuapan, pemerasan, ataupun bentuk-bentuk pembayaran ilegal lainnya. Suap menjadi modus yang dominan karena pembayaran ilegal untuk memenangkan kontrak dan konsesi besar secara umum

telah menjadi ajang bisnis bagi para pejabat tinggi dan kontraktor. Secara teknis penyuapan dalam proses pengadaan barang dan jasa dilakukan untuk mendapatkan beberapa tujuan. *Pertama*, perusahaan atau pengusaha rela membayar untuk dapat diikutsertakan dalam daftar prakualifikasi serta membatasi peserta tender. *Kedua*, perusahaan rela membayar untuk mendapatkan informasi mengenai proyek dari orang dalam. *Ketiga*, pembayaran ilegal membuat pejabat dapat mengatur spesifikasi tender sehingga perusahaan yang membayar akan menjadi satu-satunya pemasok yang lolos prakualifikasi. Keempat, pembayaran ilegal dimaksudkan untuk memenangkan kontrak. Dalam hubungan ini ketika proses terjadi dalam satu kali putaran, maka konsekuensi yang harus diterima adalah pengelembungan harga dan penurunan kualitas barang dan jasa yang dihasilkan. Disinilah mengapa masyarakat sebagai konsumen menilai kualitas pelayanan pemerintah daerah jauh dari apa yang diharapkan, termasuk yang telah dibayarkan lewat pajak. Masyarakat merasa dikhianati oleh pilihannya sendiri.

Dari hasil kajian ICW pada 2005, terungkap bahwa mekanisme pelaksanaan proyek yang memberikan keistimewaan kepada salah satu pihak melalui penunjukan langsung dianggap oleh pejabat tinggi bukan merupakan pelanggaran yang serius. Padahal hal itu dilarang secara tegas dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah mengingat nilai proyek di atas Rp 50 juta harus melalui mekanisme pelelangan (tender).²⁰ Dari temuan ICW, terdapat 43 kasus di daerah yang terindikasi korupsi di

²⁰ Keppres ini juga mengalami perubahan dimana sejumlah ketentuan termasuk batas non tender berada dibawah angka 100 juta rupiah.

sektor pengadaan barang dan jasa yang modusnya menggunakan penunjukan langsung. Selain indikasi korupsi lewat penunjukan langsung, modus korupsi lainnya yang kerap terjadi pada proses pengadaan barang dan jasa adalah praktek markup, pemerasan, penyimpangan kontrak, dan proyek fiktif. Banyaknya modus korupsi yang terjadi pada sektor pengadaan menunjukkan masih buruknya sistem akuntabilitas dan transparansi pemerintah serta tak berjalannya sistem pencegahan yang efektif untuk meminimalisasi terjadinya praktek korupsi. Fenomena tersebut sesuai pendapat Loppa (2001:85), bahwa walaupun pejabat ingin melakukan korupsi, kalau tidak disambut oknum pengusaha berupa pemberian suap atau janji memberi imbalan, korupsi tidak akan separah sekarang ini. Suap sungguh sangat berbahaya karena si penerima suap tidak akan tanggung-tanggung menyalahgunakan kewenangannya, sehingga kekayaan dan aset negara dipreteli dalam jumlah milyaran atau trilyunan rupiah.²¹

Celah korupsi dalam proses pengadaan barang dan jasa dapat diamati melalui sejumlah tahapan/prosedur di hampir semua lembaga pemerintah. Tahap dimulai dari penilaian kebutuhan/penentuan kebutuhan, persiapan perancangan dan persiapan dokumen tender, pemilihan peserta dan penentuan pemenang tender, serta pelaksanaan pekerjaan. Perbedaan tahapan mengandung konsekuensi perbedaan pola korupsi yang dilakukan antara pemerintah dan peserta tender. *Pertama*, tahap penilaian

kebutuhan/penentuan kebutuhan seringkali menimbulkan ketidakharusan melakukan investasi dan pembelian. Kecenderungan yang terjadi adanya tawaran dari beberapa perusahaan untuk membuat kesepakatan walau nilainya kecil atau tidak bermanfaat bagi masyarakat. Selain itu adanya investasi yang secara ekonomis tidak adil dan merusak mekanisme yang ada. Pada sisi lain resiko yang terjadi hanya menguntungkan sebagian penyedia barang. Untuk kompetisi yang bersifat *unfair* dilakukan dengan cara kebutuhan barang dan jasa dinaikan agar melebihi batas kebutuhan. Bagi pemerintah daerah dan anggota DPRD yang memperlulus tender secara logis memperoleh semacam uang terima kasih (*kickback*) yang dimasukkan dalam anggaran keuangan (biasanya lewat praperjanjian tertentu dengan kontraktor). Pada level tertentu pihak-pihak yang berkepentingan dan terlibat konflik (*conflict of interest*) menarik pembuat kebijakan agar mempengaruhi proses tender dengan cara menekan panitia tender.

Kedua, tahap persiapan perancangan dan persiapan dokumen tender dilakukan melalui strategi dimana dokumen atau panduan tender dibuat untuk menguntungkan salah satu kontraktor, sehingga bisa dipastikan tidak ada persaingan saat tender berlangsung. Cara lain adalah menaikkan atau mengurangi jumlah barang atau jasa yang dibutuhkan untuk menguntungkan beberapa kontraktor. Untuk memecah konsentrasi pengawas, kompleksitas proyek dalam dokumen dan panduan tender sengaja dihilangkan dengan tujuan menyembunyikan rencana-rencana korupsi. Tahapan ini juga seringkali melibatkan konsultan untuk membuat perencanaan proyek agar menguntungkan beberapa peserta tender. Terakhir,

²¹ Pada periode Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno, kasus suap pengadaan mobil pemadam kebakaran telah mengorbankan sejumlah kepala daerah seperti mantan Walikota Makassar dan mantan Gubernur Jawa Barat. Kasus ini selain melibatkan Mendagri juga mantan Dirjend Otonomi Daerah periode tersebut.

pemerintah daerah terkesan menyalahgunakan prinsip penunjukan langsung. *Ketiga*, tahap pemilihan peserta dan penentuan pemenang tender meliputi upaya dimana pembuat kebijakan bersikap tidak adil (karena disuap, mengharapkan uang terima kasih) atau adanya konflik kepentingan. Seleksi di daerah berlangsung lewat kriteria yang sangat subjektif untuk memudahkan pembuat kebijakan mengambil alih peran didalamnya. Aparat pemerintah daerah yang menginginkan keuntungan seringkali memberikan informasi yang bersifat rahasia sebelum penawaran dimulai yang menguntungkan salah satu atau beberapa peserta tender. Tentu saja informasi serupa tidak diberikan kepada seluruh peserta tender. Penyalahgunaan kerahasiaan termasuk dokumen yang bersifat rahasia dalam kenyataannya justru disebarluaskan sehingga mengakibatkan proses pemantauan dan pengawasan sulit dilakukan. Satu-satunya tahapan yang dapat dikatakan *fair* adalah tahapan pemilihan pemenang tender yang diumumkan kepada publik lewat surat kabar tertentu. Korupsi juga berlimpah ketika terjadi pembayaran harga yang sangat mahal sekalipun belum tentu menang. Biaya ini dalam banyak kasus tidak dapat dipertanggungjawabkan. *Keempat*, tahap pelaksanaan pekerjaan meliputi realitas konkrit dari proses yang dilalui oleh para peserta tender sehingga kontraktor seakan menggantinya dengan harga barang yang lebih rendah, kualitas yang kurang baik atau berbeda dari spesifikasi kontrak yang telah disetujui. Akibatnya kualitas barang dan jasa jauh dari apa yang ditetapkan. Buruknya hasil pekerjaan mengakibatkan perbaikan yang memerlukan biaya lebih mahal dari

semestinya. Parahnya, re-negosiasi kontrak atau penggantian klausul kontrak yang mendasar dilakukan pengawas lapangan dan pelaksana yang telah diberi imbalan secukupnya. Dalam kaitan ini harga yang meningkat akibat perubahan kontrak sebagai dampak atas perubahan spesifikasi yang disertai dengan peningkatan biaya untuk suap guna memperlancar kolusi. Dalam kasus tertentu hasil pengadaan barang dan jasa melahirkan tuntutan yang sengaja dibuat-buat. Parahnya, pengawas atau pemantau telah dibeli atau tidak independen sehingga mereka membuat laporan yang tidak benar atau memalsukan laporan yang tidak sesuai dengan kondisi sesungguhnya. Akibatnya, negosiasi ulang atau penambahan perubahan yang substansial dalam kontrak yang diperbolehkan membuat proses tender menjadi sia-sia.

Di sisi lain dampak dari pembengkakan anggaran di akhir tahun membuka celah terjadinya korupsi dalam pengadaan barang dan jasa seperti *pertama*, belanja mendesak di akhir tahun anggaran. Belanja mendesak pada akhir tahun anggaran kerap menjadi subjek terjadinya praktek korupsi. Dalam masa itu transaksi kurang diawasi secara ketat. Di banyak satuan kerja pemerintah daerah seringkali terdapat sejumlah anggaran yang sengaja tidak dibelanjakan hingga akhir tahun anggaran untuk pada akhirnya menjadi alasan aparat menghabiskan pada program dan kegiatan yang tak begitu jelas. *Kedua*, masa tanggap darurat seperti terjadinya bencana alam banjir, tsunami, kebakaran, konflik dan sebagainya. Pengadaan barang dan jasa saat terjadi bencana beresiko terjadi korupsi. Hal ini terjadi karena adanya jumlah dana yang besar dan harus dibelanjakan secara cepat

untuk menanggulangi permasalahan kemanusiaan. Situasi ini mendorong pemda melakukan pengeluaran yang tak terkontrol sehingga transaksi berlangsung tanpa bukti.²² Kurangnya akses informasi membuat korupsi tumbuh dan berkembang pesat. Meski pemerintah daerah proaktif menjalankan undang-undang keterbukaan informasi publik namun penerapan yang lemah membuka peluang untuk memanipulasi informasi agar para pelaku tak dihakimi publik (*terror by press*). *Kelima*, pada umumnya kecenderungan menentukan peserta tender tertentu akan beresiko mengurangi tingkat *fairness* dalam proses pengadaan barang dan jasa dan biasanya diikuti dengan peningkatan biaya pembelian. Jika peserta tender telah ditetapkan, penting untuk memastikan proses tersebut dilakukan secara bersih dan jelas serta mengikuti peraturan administratif menurut aturan-aturan yang berlaku. Pada tahap ini pengembalian modal mulai dilakukan secara perlahan-lahan.

c. Pelayanan Perizinan Usaha

Salah satu tujuan kebijakan reformasi birokrasi hingga ke level pemerintahan daerah adalah mempercepat pelayanan di atas prinsip efisiensi dan efektivitas. Pelayanan dimaksud menuntut prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan diantaranya transparansi dan akuntabilitas. Reformasi birokrasi tidak saja ditujukan untuk menata kembali struktur pemerintahan sebagai sarana berikut tujuan dan sistem yang mengikutinya, lebih dari itu diperlukan perubahan kultur organisasi

pemerintahan guna mewujudkan pelayanan yang adil dan *fairnes*. Pelayanan yang adil dan *fairnes* memastikan pemerintah menjamin kebutuhan masyarakat secara merata dan proporsional. Puncak dari perilaku sebaliknya adalah perilaku korupsi yang merugikan masyarakat luas. Hambatan pelayanan publik dalam bentuk pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit, biaya yang tidak jelas serta menjamurnya praktek pungutan liar merupakan peluang dimana korupsi hadir dalam menjawab hambatan dimaksud.

Celah korupsi dalam pelayanan perizinan dimulai ketika faktor-faktor penghambat di atas menghadang di tengah jalan. Para pengusaha yang memiliki modal paham bahwa cara yang paling efektif adalah mengawali proses perizinan dari atas (*top down*), kalau tidak dari bawah (*bottom up*). Pola perizinan dari atas biasanya dilakukan dengan memanfaatkan pengambil kebijakan langsung seperti Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota.²³ Bawahan cenderung menutup mata jika diberikan jatah yang tak seberapa, atau bahkan tutup mulut jika tak ingin bergeser dari jabatan strategis. Sedangkan pola perizinan dari bawah dilakukan jika aparat pemerintah di daerah memiliki akses langsung dengan kepala daerah, atau dalam kata lain menjadi kaki tangan kepala daerah. Dalam pola ini kepala daerah terkesan tak berhubungan langsung dengan para pengusaha namun tak menutup mata menyetujui lewat pintu belakang.

²² Pasca konflik Poso pada tahun 2002 telah menyeret mantan Kepala Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Tengah ketika menjabat sebagai Pjs. Bupati Poso. Demikian pula dalam beberapa kasus pasca konflik di Ambon maupun bencana Tsunami di Aceh, sejumlah aparat pemda berurusan dengan pihak kejaksaan dan kepolisian.

²³ Kasus korupsi dalam bentuk suap perizinan dapat dilihat dalam pelepasan lahan tertentu yang hanya mungkin jika disetujui oleh kepala daerah sesuai ketentuan regulasi bidang pertambangan. Untuk kasus ini dapat cermati pada Bupati Buol Provinsi Sulawesi Tengah tahun 2012 dalam perizinan lahan kelapa sawit dengan perusahaan di Jakarta. Beberapa kasus pelepasan lahan menimbulkan konflik seperti di Mesuji dan Lombok pada awal tahun 2012.

Pelayanan perizinan usaha membuka celah korupsi dalam bentuk suap sejak kewenangan beralih deras dari pemerintah pusat ke daerah. Kecenderungan tersebut dapat dilihat pada daerah-daerah yang memiliki potensi tambang dan lahan pertanian. Harga perizinan untuk membuka lokasi tambang dapat meningkat tajam bergantung volume bahan tambang di setiap wilayah. Untuk biaya negosiasi sebelum dibuatkan sejumlah persyaratan seperti Surat Izin Usaha Pertambangan bisa mencapai di atas lima milyar. Biaya tersebut belum termasuk ongkos pengurusan izin di tingkat pusat. Konsekuensi dari ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) pada akhirnya menjadi beban dan keluhan pengusaha. Parahnya di sejumlah daerah para pengusaha mengeluh karena izin yang dinantikan tak kunjung tiba sementara biaya pengurusan telah terserap banyak. Kondisi ini memperburuk citra pemerintah daerah sekaligus pemerintahan pusat ketika berhadapan dengan investor luar. Pada kasus lain pengusaha dapat memperoleh izin dimaksud namun pada tangan kesekian sehingga menimbulkan problem dilapangan. Pemerintah daerah secara sengaja seringkali memperlakukan pengusaha untuk mengeruk keuntungan sebesar-besarnya dengan menerbitkan izin usaha ganda.²⁴

Pada tahap selanjutnya izin usaha yang berskala nasional membutuhkan persetujuan pemerintah pusat. Disini pengusaha berhadapan dengan birokrasi yang lebih rentan korupsi. Sejumlah

departemen yang telah menerapkan *e-procure* secara administratif mampu memperkecil terbukanya korupsi dimana pelaku dibatasi berhadapan langsung dengan birokrat kecuali melalui sistem informasi yang telah di desain sedemikian rupa. Bagaimanapun penerapan *e-procure* tanpa pengawasan yang ketat faktanya tetap membuka peluang terjadinya korupsi, sebab pengusaha dan birokrat mencari celah untuk berhadapan langsung (*face to face*) di lokasi yang disepakati.²⁵ Modus demikian pada akhirnya tak mendukung perangkat sistem yang telah di desain untuk mencegah terbukanya celah korupsi, disebabkan kultur masyarakat dan aparat yang melayani tak sebangun dengan semangat dan upaya pencegahan korupsi.

d. Ekses Pemilihan Kepala Daerah

Kebutuhan terhadap dukungan voter dalam pemilukada melahirkan ekses yang tak terhindarkan. Situasi ini membuka celah korupsi bagi kepala daerah untuk menggagalkan kekuatan dana dari dalam birokrasi khususnya calon *incumbent*. Calon *incumbent* cenderung memanfaatkan sejumlah dana taktis yang terselip atau sengaja disimpan di hampir semua satuan kerja pemerintah daerah setahun sebelum pesta demokrasi dilaksanakan. Sejatinya pesta demokrasi lokal yang menjadi ajang saluran kedaulatan rakyat daerah tak tercemar oleh tradisi politik uang. Konsesi biasanya dibangun bersama para pejabat pemda dalam kerangka promosi, demosi maupun mutasi. Disini terjadi politisasi birokrasi dimana aparat pemda cenderung bersikap pragmatis dan realistik.

²⁴ Kasus semacam ini dapat ditemukan paling banyak di wilayah Kalimantan Timur dalam perizinan usaha tambang hingga tahun 2011. Dalam 10 tahun terakhir konflik pertambangan seperti di Bombana Provinsi Sulawesi Tenggara tidak saja antara pengusaha dengan pemerintah daerah, demikian pula dengan masyarakat sekitarnya.

²⁵ Lihat kasus tertangkap tangan oleh KPK dalam suap Pemda Kab. Bekasi pada anggota BPK untuk membuat hasil penilaian BPK tidak *disclaimer*. Lihat juga kasus suap pengusaha langsung pada Bupati Buol Sulawesi Tengah dalam pengurusan Hak Guna Usaha (Indopos, 19 Juli 2012)..

Dampaknya perencanaan di desain sedemikian rupa agar *incumbent* mendapat dukungan dalam hal logistik melalui sejumlah mata anggaran yang dibuat-buat atau dilebihkan. Celah korupsi dalam pemilukada dapat dilihat dari beberapa hal seperti penentuan kandidat lewat perahu partai politik, manipulasi dana kampanye dan *money politics*.

Tingginya tarif partai politik menjadi salah satu faktor pendorong besarnya serapan APBD untuk kepentingan ilegal. Sebagai contoh, setiap kandidat pada dasarnya disyaratkan mampu mendanai pemilukada, mengembalikan modal yang telah dikeluarkan, serta membayar utang pasca pemilukada. Modus yang kerap digunakan adalah melibatkan rekanan dan jaringan politik yang berkontribusi dalam tender pengadaan barang dan jasa. Celah korupsi dimulai dengan memberikan bantuan sosial lewat organisasi masyarakat yang telah dimobilisasi. Dana bantuan sosial diperoleh lewat sejumlah alokasi yang sebelumnya telah dititipkan pada sejumlah satuan kerja pemerintah daerah (biasanya dinas/badan/kantor yang menangani masalah sosial). Pemilih dimobilisasi kedalam kelompok organisasi masyarakat dan diberikan uang secukupnya dalam bungkus atau amplop berinisial kandidat tertentu sehingga praktek *money politics* terkesan kabur.²⁶ Fokus sasaran lazimnya adalah organisasi sosial yang memiliki basis massa luas. Dalam banyak kasus pola demikian cenderung meningkat satu tahun sebelum pemilukada atau bahkan setelahnya sebagai bentuk ucapan terima kasih (*kickback*). Secara umum

²⁶ Untuk kasus ini lihat pemilukada Provinsi Sulawesi Utara dan Provinsi Sulawesi Selatan (2010), terdapat salah satu pasangan yang memberikan bantuan pada masyarakat secara live di salah satu TV saat masa pemilukada berlangsung. Oleh kandidat dianggap sebagai bantuan biasa bukan *money politics*.

siklus politisasi anggaran (*political budget cycle*) digunakan untuk mempengaruhi pemilih melalui bantuan sosial dengan tujuan meningkatkan sentimen bagi kemenangan pasangan tertentu.

Ekses pemilukada pada akhirnya menjadi beban APBD.²⁷ Sejumlah daerah harus memangkas belanja program dan kegiatannya termasuk sektor vital seperti pendidikan dan kesehatan pada tahun dimana pemilukada dilangsungkan. Harus diakui bahwa mata anggaran pemilukada sebagian besar dialokasikan untuk membayar honor penyelenggara yang mengandung disparitas nilai antar daerah. Tingginya anggaran pemilukada pada akhirnya mempengaruhi postur APBD pada setiap lima tahun pesta demokrasi.²⁸ Pada tahap teknis upaya memperbanyak aktivitas kegiatan oleh penyelenggara pemilukada menjadi semacam *bargaining*. Ini membuka peluang KPUD dan Pemerintah Daerah mengambil keuntungan, termasuk proses lelang barang dan jasa. Pada sejumlah kasus ditemukan celah duplikasi anggaran yang bersumber dari APBN dan APBD untuk komponen honor dan belanja administrasi mempengaruhi mahal biaya penyelenggaraan pemilukada. Pada tahap distribusi dana saat kampanye sejauh ini dikaburkan para elit dengan istilah ongkos politik (*political cost*), bukan politik uang sebagaimana dicurigai publik.

²⁷ Rata-rata biaya yang dikeluarkan kandidat kepala daerah diluar Jawa antara 5 – 15 Milyar. Di wilayah Jawa dengan populasi lebih besar dapat mencapai antara 20-50 Milyar. Informasi KPUD DKI Jakarta biaya yang dikeluarkan oleh masing-masing pasangan calon Gubernur untuk pemilukada periode 2007-2012 sebesar 47-49 M. Untuk pemilukada 2012-2017 ada pasangan kandidat Gubernur DKI Jakarta yang menyiapkan 6-8 Triliun (Suara Pembaruan, Mei 2012).

²⁸ Perkiraan beban pemilukada terhadap postur APBD di wilayah Jawa antara 500-1 M. Jawa Timur tiga putaran menghabiskan 830 M, Jawa Tengah satu putaran 650 M, Jawa Barat 666 M, DKI Jakarta diatas 1 Triliun.

Disorientasi tersebut cukup meragukan ketika fakta menunjukkan bahwa standar ongkos politik melampaui ketentuan yang berlaku sehingga mudah untuk disimpulkan sebagai praktek *money politics*. Kasus-kasus semacam ini menjadi

dilema tersendiri bagi badan atau panitia pengawas pemilukada. Berikut contoh kompilasi politik uang menurut modus di Kabupaten Keerom Provinsi Papua pada pemilukada tahun 2010.

Tabel 1
Kompilasi Politik Uang Berdasarkan Modus pada Pemilukada Kabupaten Keerom Provinsi Papua 2010

No.	Modus	Jumlah
1	Pembagian Uang Secara Langsung	25
2	Pembagian Sembako	17
3	Pembagian Kartu Handphone	32
4	Pengadaan Bazar Murah	3
5	Pemberian Barang Elektronik	11
6	Melakukan Perbaikan Jalan	27

Sumber: KPUD Kab. Keerom, 2010

Tabel tersebut sekalipun tak dapat digeneralisasikan namun cukup untuk menunjukkan bahwa aktivitas pemilukada dalam modus diatas relatif mempengaruhi APBD di daerah. Modus pembagian uang tunai, sembako, bazar murah dan perbaikan jalan sangat rentan diduplikasikan dalam bentuk program di sejumlah satuan kerja pemerintah daerah. Program tersebut seringkali diatasnamakan langsung oleh calon *incumbent* sekalipun faktanya dibiayai dari APBD. Dalam kaitan ini kepala daerah beresiko menanggung akibatnya setelah pemilukada dilaksanakan.

Pengendalian Celah Korupsi

Dari empat celah korupsi dalam pemerintahan daerah, diperlukan upaya serius untuk mengendalikan terbukanya

peluang lebar bagi perkembangannya kedepan. Pengendalian dimaksud dapat dilakukan melalui pengawasan yang bersifat preventif dan kuratif. Salah satu kendala dalam pengawasan terhadap pertumbuhan dan perkembangan korupsi di berbagai daerah adalah bentangan luas wilayah Indonesia. Akibatnya daerah yang relatif jauh dari pusat pemerintahan mudah berkembang korupsi akibat longgarnya pengawasan, rendahnya sumber daya aparatur dan terbatasnya pemahaman aturan yang berlaku²⁹. Pengendalian

²⁹ Kasus Papua sebagaimana dilansir *Papua Corruption Watch* tanggal 16 Juli 2011 menunjukkan terdapat 73 kasus korupsi yang tersebar di seluruh kabupaten/kota di Papua dan Papua Barat. Nilai kerugian negara mencapai Rp 200 Milliar lebih. Koordinator PCW mengungkapkan, temuan dugaan korupsi ini berdasarkan laporan masyarakat yang kemudian ditindaklanjuti PCW (*internet akses, tanggal 19 desember 2011*).

preventif dapat dilakukan melalui *pertama*, perlunya perubahan sistem yang ketat dalam pengelolaan APBD guna membatasi celah korupsi dalam penggunaan anggaran. Perubahan sistem secara konkrit berupa penerapan teknologi informasi dan *e-procure* sehingga penggunaan APBD dapat diakses langsung masyarakat, selain proses perizinan dan tender pengadaan barang dan jasa dapat berlangsung transparan. Perubahan sistem juga menyangkut mekanisme pemilukada tak langsung oleh DPRD guna mengurangi beban dan akses pemilukada langsung terhadap postur APBD. Pada tingkat implementasi kerangka hukum harus bersifat komprehensif, menerapkan prinsip transparansi, mengakomodasi aturan yang jelas serta membatasi diskresi yang berlebihan. Dengan kewenangan yang ada pemerintah daerah melalui peraturan daerah semestinya mampu membangun sistem pengadaan barang dan jasa yang transparan dan akuntabel. Selain itu perlu disiapkan *standar operation procedur* (SOP) yang bertujuan mempermudah, bukan mempersulit pada semua SKPD guna mencegah hambatan yang membuka celah korupsi dalam konteks pelayanan perizinan usaha.

Kedua, perlunya pengawasan yang bersifat kualitatif oleh pengawas internal, eksternal, fungsional, politik dan masyarakat guna memperkecil terbukanya celah korupsi dalam pemerintahan daerah. *Ketiga*, perlunya penyempurnaan manajemen sumber daya manusia dan peningkatan kesejahteraan aparatur guna memperkecil dorongan terhadap penguasaan sumber-sumber dilingkungan pemerintahan. *Keempat*, perlunya keharusan dibarengi sanksi bagi pemerintah daerah untuk membuat perencanaan strategis dan laporan

akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. *Kelima*, perlunya peningkatan kualitas penerapan sistem manajemen dan penerapan standar belanja yang terukur dan tak bersifat multitafsir guna menghindari celah bagi aparat dalam melakukan interpretasi dan improvisasi dengan alasan disparitas harga di tiap pemerintah daerah. Pada aktivitas pengadaan barang dan jasa diperlukan panitia lelang yang independen dari masyarakat sehingga keanggotaannya tidak semata-mata didominasi oleh pemerintah daerah. Kepanitian yang bersifat komisioner dapat membuat prosedur komplain bagi peserta lelang untuk menegakkan aturan main, pengawasan dan evaluasi sekaligus menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Keenam, dalam jangka panjang diperlukan pendidikan politik kepada pemilih agar mereka tak menjadi objek pragmatis dalam pemilukada namun memiliki posisi tawar terhadap para kandidat.

Pada tindakan kuratif tak ada jalan satu-satunya yang efektif dalam mengendalikan celah korupsi di lingkungan pemerintahan daerah kecuali menerapkan sanksi yang tegas, baik bersifat administratif maupun hukum bagi perusahaan/pengusaha pejabat pemerintah dan masyarakat yang melakukan kecurangan dalam penggunaan APBD, pengadaan barang dan jasa, pelayanan perizinan usaha dan pemilukada. Mereka yang terbukti secara administrasi dan hukum seharusnya segera direduksi, dieliminasi, disubstitusi, didiskualifikasi dan dieksekusi untuk melahirkan efek jera bagi masyarakat. Tindakan tersebut dapat dilakukan langsung untuk hal-hal yang menyangkut penggunaan fasilitas dan anggaran instansi bagi kepentingan pemilukada, penerapan standar baku

anggaran pemilukada, menutup ruang bagi *incumbent* yang hendak kembali mencalonkan menjadi kepala daerah jika terbukti melakukan tindakan korupsi. Penegakan hukum terhadap kasus korupsi dilingkungan pemerintah daerah dapat

dilakukan dengan menaikkan tensi sebagaimana dipraktekan Komisi Pemberantasan Korupsi. Tanpa itu, korupsi di pusat boleh jadi berkurang namun di daerah justru menjamur.

Referensi:

- Badoh, Ibrahim Zuhdy Fahmi. 2010. *Kajian Potensi-Potensi Korupsi Pilkada*. Jakarta, Indonesia Corruption Watch (ICW)
- Hartanti, Evi. 2005. *Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta, Sinar Grafika
- Klitgaard, Robert. 1988. *Membasmi Korupsi*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia
- Loppa, Baharuddin. 2001. *Kejahatan Korupsi Dan Penegakan Hukum*. Jakarta, Kompas
- Latif, Yudi, 2012. *Korupsi Politik dan Kematian Politik*, Makalah, MIPI, Jakarta
- Muhardiansyah, Doni Dkk. 2010. *Buku Saku Memahami Gratifikasi*. Jakarta, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
- Maslikah, Siti, 2012. *Upaya Pencegahan Tindak Korupsi di Kabupaten Keerom Provinsi Papua*, Bandung
- Paris, H Lindsey, Robert Kiltgaard, Ronald Maclean-Abaroa. 2002. *Penuntun Pemberantasan Korupsi*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia
- Pope, Jeremy, 2002. *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional*, TII & Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Susan Rose-Ackerman, 1998. *Lessons from Italy for Latin America*, *Journal of Public and International Affairs*
- Weyland, Kurt, 1998. *The Politics of Corruption in Latin America*, *Journal of Democracy*