

KORUPSI DALAM PEMBANGUNAN WILAYAH: SUATU KAJIAN EKONOMI POLITIK DAN BUDAYA

Riyanto
Isang Gonarsyah
Akhmad Fauzi
Arya Hadi Dharmawan*

ABSTRACT

The main objective of the study is to analyze the political economic and cultural factors affecting corruption in regional economic development during decentralization era in Indonesia. The research uses both qualitative and quantitative methodology to elaborate the process of policy making in budgeting and in formulating regional regulation (Perda). Three districts were chosen as case studies i.e. Kabupaten Solok, Kabupaten Sukoharjo and Kabupaten Kutai Kartanegara. The results of the study indicate that corruption has already emerged since the beginning of decision making process in the executive as well as legislative agencies. The findings show that political economic and cultural factors are strongly affecting the corruption in regional development in the autonomy era.

Keywords : Corruption, Regional Development, Political Economy,
Regional Regulation
JEL Classification : C21 C25 D73 P26 R11 R58

I. PENDAHULUAN

Kata korupsi berasal dari kata *Corruptio* (bahasa latin), dari kata kerja *corrumpere* yang artinya dusta, busuk, rusak, menggoyahkan, memutarbalik, menyogok. Secara ekonomi dan politik, kata korupsi mengandung makna dan konotasi yang luas. Dalam konteks ekonomi, korupsi mengandung pengertian penggunaan *public office* untuk keuntungan pribadi (Shleifer dan Vishny, 1993). Dalam konteks politik, Rose-Ackerman (2000) mengatakan bahwa korupsi merupakan gambaran hubungan antara negara dan sektor swasta. Kadang-kadang dalam hubungan tersebut pejabat negara yang menjadi pelaku dominan dan kadang-kadang pelaku swasta yang paling berkuasa. Kekuasaan tawar menawar relatif antara kelompok ini menentukan dampak keseluruhan korupsi terhadap masyarakat dan pembagian keuntungan antara penyuap dan yang disuap.

Menurut Rose-Ackerman (2000), luas dan akutnya korupsi merupakan *symptom* bahwa negara tidak atau kurang berfungsi dengan baik (*poorly functioning state*). Negara-negara yang telah berfungsi dengan baik dicirikan oleh keberhasilannya membangun tata aturan (kelembagaan) sosial, ekonomi, dan politik yang diperlukan dalam hidup berbangsa dan bernegara secara lebih baik. Negara yang demikian pada umumnya berhasil mengekang dan mengendalikan korupsi. Itulah mengapa negara-negara yang telah maju seperti Swiss, Swedia, Denmark, Jerman, Perancis mengalami tingkat korupsi yang sangat rendah

* Riyanto adalah Staf Peneliti LPEM FEUI dan Kandidat Doktor pada Sekolah Pascasarjana IPB, Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan (PWD), rivanto@lpem-feui.org. Isang Gonarsyah, Akhmad Fauzi, Arya Hadi Dharmawan adalah Staf Pengajar Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan (PWD), Sekolah Pascasarjana IPB.

(*Transparency International*, 2005). Negara-negara maju ini dalam proses sejarah pembangunannya telah berhasil membangun tata aturan (kelembagaan) sosial, ekonomi dan politik yang diperlukan oleh masyarakatnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sementara itu, negara-negara berkembang yang dalam proses pembangunannya belum berhasil membangun tata aturan sosial, ekonomi dan politiknya seperti Nigeria, Kamerun, Kenya, Uganda, Vietnam, Philipina, Indonesia dan sebagainya, cenderung mempunyai derajat korupsi yang sangat tinggi (*Transparency International*, 2005). Dalam sejarah pembangunannya, negara-negara ini masih mengalami berbagai kendala karena buruknya tata aturan (kelembagaan) sosial, ekonomi dan politik yang memicu terjadinya korupsi, sehingga walaupun negara tersebut kaya sumber daya alam, tetap saja negara ini gagal dalam pembangunan ekonominya. Fenomena ini mendorong banyak ahli ekonomi pembangunan untuk mengkaji keterkaitan antara korupsi dengan pembangunan, khususnya korupsi yang terjadi dalam proses pembangunan di berbagai negara berkembang.

Studi tentang keterkaitan korupsi dengan pembangunan ekonomi di Indonesia menghasilkan temuan bahwa dampak korupsi terhadap pembangunan jauh lebih buruk dan sangat mengkhawatirkan. Pada era Pemerintahan Orde Baru korupsi tumbuh subur melalui jalur birokrasi (agen pemerintah). Dominannya posisi birokrasi pemerintah sebagai sumber utama penyedia barang, jasa, lapangan kerja, dan sebagai pengatur kegiatan ekonomi pada masa pemerintahan Orde Baru menyebabkan makin maraknya korupsi, kolusi dan nepotisme saat itu. Perkiraan kebocoran anggaran negara (APBN) waktu itu ditaksir oleh para ahli mencapai 30% sampai 50% (*Indonesian Corruption Watch*, 2000 ; Rosidi, 2006; Nurdjana, 2005).

Setelah desentralisasi fiskal diberlakukan mulai tahun 2001, korupsi pada tingkat pemerintahan daerah juga terus meningkat sejalan dengan fakta bahwa makin banyaknya Peraturan Daerah (Perda), khususnya tentang APBD dan tentang perizinan yang meliputi pajak dan retribusi yang diciptakan sebagai aturan *artificial* agar pejabat lokal (birokrasi lokal) bersama dengan kelompok kepentingan tertentu memperoleh peluang mendapatkan rente dari aturan tersebut. Perilaku *rent seeking* yang ditandai oleh munculnya berbagai perda yang "bermasalah" di berbagai daerah memicu meluasnya korupsi (Henderson dan Kuncoro, 2004). Data ICW (2004) menunjukkan bahwa pada tahun 2004 ada 432 kasus korupsi di berbagai daerah yang mayoritas dilakukan oleh Kepala Daerah (83 kasus) dan anggota DPRD (124 kasus) baik itu melalui Perda APBD maupun melalui Perda tentang Pajak dan Retribusi. Fenomena korupsi yang muncul yang bersumber dari APBD dan berbagai Perda "bermasalah" tersebut mengisyaratkan adanya kegagalan yang serius dalam usaha menyalurkan kepentingan pribadi ke arah tujuan-tujuan produktif dalam pembangunan wilayah (Rose-Ackerman, 2000). Kecuali itu, munculnya Perda bermasalah akan menimbulkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang menghambat investasi atau pembangunan wilayah.

Oleh karena itu kajian untuk mengidentifikasi dan menganalisis bagaimana mekanisme dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi terjadinya korupsi pada proses pembangunan wilayah dalam kaitannya dengan perumusan, pelaksanaan dan pengawasan regulasi/kebijakan (Perda), akan sangat membantu, bukan hanya dalam usaha untuk menekan korupsi yang muncul di berbagai daerah saat ini, tetapi juga membantu mencapai keberhasilan proses pembangunan wilayah itu sendiri.

Menurut Breton (1974) dan Stevens (1993) faktor-faktor yang mempengaruhi proses perumusan dan pelaksanaan serta pengawasan suatu regulasi (Perda) sehingga menimbulkan korupsi dipengaruhi oleh faktor ekonomi politik dan budaya dimana *interplay* antar pemangku kepentingan (*stakeholder*) berlangsung. Oleh karena itu, secara

umum, tujuan penelitian ini adalah menganalisis faktor-faktor ekonomi politik dan budaya yang mempengaruhi terjadinya korupsi dalam pembangunan wilayah di era otonomi daerah. Secara terperinci, penelitian ini bertujuan (1) menganalisis faktor-faktor ekonomi politik dan budaya yang mempengaruhi proses perumusan, pelaksanaan dan pengawasan suatu regulasi sehingga menyebabkan terjadinya korupsi di Kabupaten/Kota di Indonesia, (2) menganalisis faktor-faktor ekonomi politik dan budaya yang mempengaruhi pengusaha memilih lobi dengan menyuap ketika berurusan dengan birokrasi dalam perumusan dan pelaksanaan suatu regulasi, (3) menguji dan menganalisis adanya korupsi yang dilakukan dengan cara mempengaruhi proses perumusan kebijakan sehingga terbentuk regulasi yang melegalkan suatu perilaku korup (*legalized corruptive behavior*).

II. METODOLOGI PENELITIAN

II.1 Kerangka Konseptual

Secara konseptual proses perumusan, pelaksanaan dan pengawasan regulasi/kebijakan dapat dianalisis dengan menggunakan *The Economic Theory of Representative Government (ETRG)* yang dikembangkan oleh Breton (1974) dan Stevens (1993) serta diaplikasikan oleh Gonarsyah (1997) dalam memodelkan perumusan kebijakan investasi luar negeri di negara berkembang. Menurut Breton (1974) dan Stevens (1993), proses munculnya regulasi yang merupakan *non-private good* ditentukan oleh aktor-aktor yang berperan dalam "pasar regulasi". Permintaan (*demand*) terhadap regulasi/kebijakan berasal dari masyarakat (*citizen*, yang oleh Stevens disebut sebagai konsumen) dan dari perusahaan serta kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*). Sedangkan penawarannya dilakukan oleh pemerintahan yang terdiri dari legislatif (yang oleh Stevens disebut sebagai *elected political suppliers* dan oleh Breton disebut sebagai *Governing Party*) dan eksekutif (yang oleh Stevens disebut sebagai administrator atau *appointed political suppliers* dan oleh Breton disebut sebagai *Bureaus*). Teori ini juga mengasumsikan bahwa setiap aktor memaksimalkan utilitas masing-masing. Masyarakat (*citizen* atau konsumen), perusahaan dan kelompok kepentingan diasumsikan memaksimalkan fungsi utilitasnya terhadap regulasi (*non private good*) dan barang lainnya dengan kendala anggaran pada tingkat *tax-price* tertentu dan harga barang lain yang juga *given*. Anggota legislatif diasumsikan memaksimalkan utilitasnya yang dicerminkan oleh maksimisasi probabilitasnya untuk terpilih kembali dalam pemilihan umum, sementara eksekutif atau *bureaus* diasumsikan memaksimalkan *size of their bureaus* atau memaksimalkan anggaran atau budget yang bisa dikelola.

Berdasarkan kerangka pikir *ETRG* tersebut, mekanisme bagaimana regulasi dirumuskan, dilaksanakan dan diawasi sehingga menimbulkan korupsi dapat dijelaskan dengan menggunakan Gambar 1. Misalkan regulasi yang menjadi perhatian adalah regulasi perizinan, pemberlakuan halangan-halangan (restriksi) dalam hal tarif dan tata niaga dalam perdagangan komoditas A. Interaksi antara permintaan dan penawaran dalam pasar regulasi digambarkan oleh Gambar 1 (a) dimana sumbu horizontal (S) merupakan tingkat regulasi/restriksi di mana pergerakan regulasi ke sebelah kanan mencerminkan kenaikan restriksi perdagangan atau tata niaga komoditas A. Sementara itu sumbu tegak Gambar 1 (a) adalah *tax-price*. Dalam persoalan ini, permintaan terhadap regulasi (pengaturan) perdagangan (tata niaga) komoditas A dapat dikelompokkan menjadi tiga permintaan yang berbeda. Pertama adalah permintaan regulasi dari perusahaan (atau kelompok kepentingan) yang saat ini telah menggeluti usaha perdagangan komoditas A. Agar keuntungan bisnis perusahaan ini tetap tinggi, maka mereka meminta regulasi agar restriksi perdagangan dibuat lebih tinggi. Permintaan regulasi kelompok ini digambarkan

oleh kurva D_1 . Sementara itu perusahaan atau kelompok kepentingan yang berada diluar bisnis komoditas A ada yang meminta regulasi dengan restriksi yang lebih rendah yakni D_2 dan ada perusahaan atau kelompok kepentingan tertentu yang minta agar tidak ada restriksi perdagangan bahkan kalau perlu mereka meminta insentif (restriksi negatif/subsidi) dalam melakukan tata niaga komoditas A sehingga kurva permintaannya digambarkan oleh D_3 . Bagi masyarakat umum (*citizen*) yang berada pada posisi konsumen, tentu saja agar mereka memperoleh harga komoditas A yang lebih rendah dan kualitas barang yang lebih bagus, maka mereka meminta agar restriksi dihilangkan bahkan kalau perlu diberikan insentif (restriksi negatif/subsidi) dalam tata niaga atau perdagangan komoditas A. Dalam hal ini, permintaan regulasi konsumen bisa digambarkan oleh kurva D_2 atau D_3 .

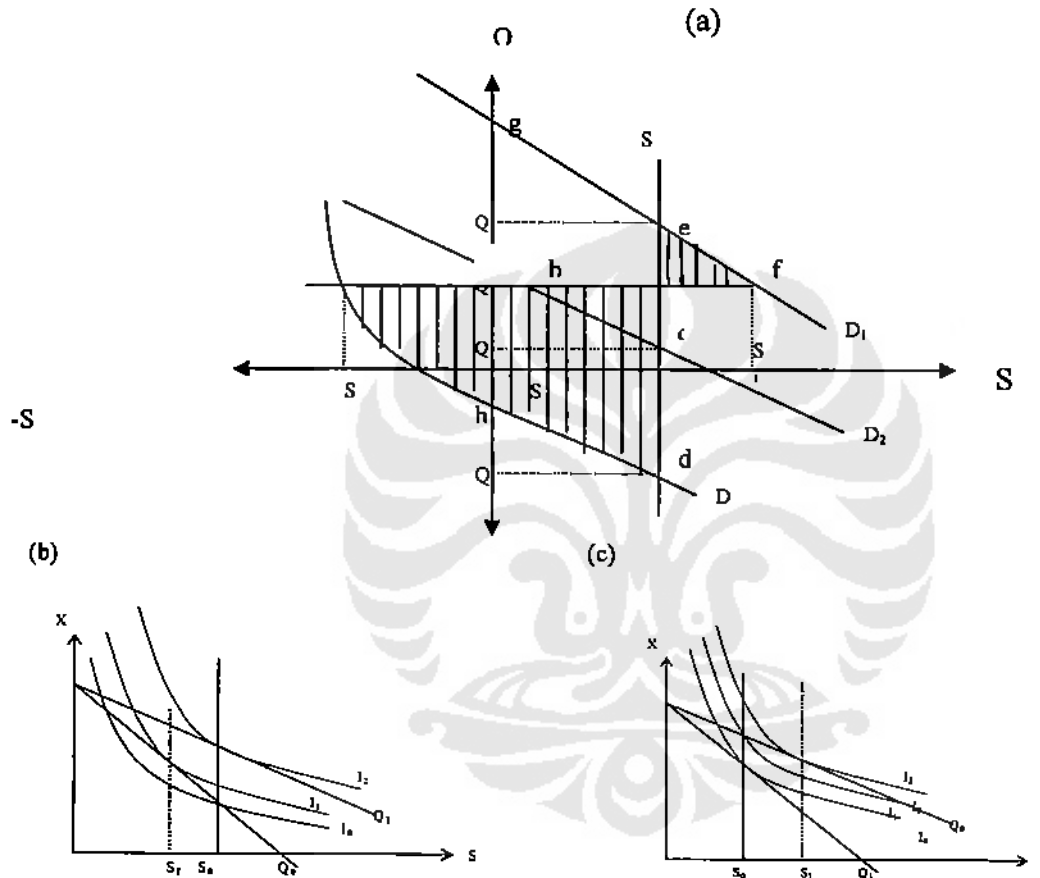
Misalkan tingkat kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah adalah S_0 dan *tax-price* ditentukan sebesar Q_0 , maka terdapat dua kelompok yakni kelompok yang *under supply* terhadap restriksi yang dicerminkan oleh permintaan D_1 dan kelompok yang *over supply* terhadap restriksi yang dicerminkan oleh permintaan D_2 dan D_3 . Kelompok dengan kurva permintaan D_1 , dipaksakan menerima regulasi S_0 yang berada di bawah regulasi yang diminta yaitu sebesar S_1 . Sementara kelompok dengan permintaan D_2 dan D_3 juga dipaksakan menerima regulasi yang melebihi permintaan yang diinginkan yakni masing-masing hanya sebesar S_2 dan S_3 yang lebih rendah dari S_0 . Besarnya paksaan (*coercion*) dicerminkan oleh luas daerah yang diarsir. Sementara itu, pada tingkat *tax-price* Q_0 , jarak antara $-S_3 - S_1$ merupakan wilayah kebijakan yang relevan untuk dipertimbangkan. Diasumsikan juga pengusaha berhadapan dengan dua komoditi yaitu komoditi x (sumbu tegak kurva 1.b dan 1.c) dan komoditi S (sumbu horizontal kurva 1.b dan 1.c).

Menghadapi *coercion* (paksaan) karena regulasi yang akan ditetapkan atau telah ditetapkan tidak sesuai dengan kepentingannya, maka kelompok yang mempunyai permintaan kebijakan yang digambarkan oleh kurva D_1 (yaitu kelompok yang menghadapi situasi *under supply* biasanya pengusaha atau kelompok pengusaha yang punya kepentingan untuk mendapat perlindungan dalam usahanya, bisa pengusaha besar, pengusaha kerabat pejabat dan lain-lain) akan meminta untuk menaikkan kebijakan yang lebih restriktif menjadi sebesar S_1 atau meminta *tax-price* sebesar Q_1 . Jika alternatif pertama yang diambil, yakni meningkatkan kebijakan yang lebih restriktif, maka pengusaha tersebut akan memperoleh surplus konsumen sebesar luas daerah gQ_1f dan menyebabkan mereka meningkat kepuasannya sebagaimana ditunjukkan oleh pergerakan kurva *indifference* dari I_0 ke I_2 (1(a) dan Gambar 1 (c)). Dengan demikian eliminasi terhadap *coercion* secara langsung berhubungan dengan maksimisasi utilitas. Di sisi lain, pilihan kedua yakni meminta kenaikan dalam *tax-price* dari sudut pandang ekonomi tidak masuk akal, karena dengan cara itu kelompok ini akan mendapatkan surplus konsumen yang lebih kecil (gQ_1e) dan menyebabkan utilitasnya menurun ke kurva *indifference* I_1 .

Sementara itu, kelompok yang menghadapi situasi *over supply* yang mempunyai permintaan kebijakan D_2 dan D_3 (biasanya terdiri dari masyarakat umum (*citizen*) atau pengusaha (kelompok pengusaha) yang ingin masuk dalam bisnis komoditas A, pengusaha kecil atau menengah (UKM)) akan meminta untuk menurunkan kebijakan yang restriktif. Untuk memudahkan penjelasan dan ilustrasi, kita perhatikan saja kelompok yang mempunyai permintaan D_2 (misalkan saja masyarakat umum). Sebagaimana ditunjukkan oleh Gambar 1 (a) dan Gambar 1(b), jika masyarakat umum bisa mempengaruhi pengurangan kebijakan yang restriktif menjadi hanya pada tingkat S_2 , maka mereka akan memperoleh kenaikan surplus konsumen sebesar aQ_0b dan meningkatkan utilitas mereka dari I_0 ke I_1 . Jika kemudian mereka dapat mempengaruhi pengurangan *tax-price* (mungkin dengan subsidi) sehingga dicapai keseimbangan pada harga Q_2 , maka surplus konsumen yang bisa dinikmati oleh masyarakat umum akan meningkat menjadi luas daerah aQ_2c ,

dan kepuasan (utilitasnya) meningkat dari I_0 ke I_2 yang lebih besar dari pada I_1 . Jadi, eliminasi terhadap koersi secara langsung berhubungan dengan maksimisasi kepuasan. Kelompok yang menghadapi situasi *under supply* maupun *over supply* terhadap regulasi akan *me-redress* dirinya masing-masing agar utilitasnya maksimum. Breton (1974) dan Stevens (1993) menjelaskan bahwa jika suatu perusahaan menghadapi regulasi S , maka perusahaan tersebut akan berusaha melakukan berbagai tindakan dengan menggunakan *instrument* politik dan ekonomi yang dikuasainya baik *legal* maupun *illegal*, sehingga koersi yang dihadapi menjadi lebih kecil.

Gambar 1. Skema Representasi Permintaan dan Penawaran Kebijakan



Sumber : Gonarsyah (1997)

Dari penjelasan Gambar 1 tersebut dapat ditarik “benang merah” bahwa suap sangat ditentukan oleh seberapa besar koersi akibat suatu regulasi. Oleh karena itu penjelasan bagaimana dan faktor apa saja yang mempengaruhi korupsi dapat didekati dengan bagaimana suatu regulasi dirumuskan. Dalam konteks ini proses perumusan regulasi dan

faktor-faktor ekonomi politik serta budaya yang mempengaruhi proses perumusan, pelaksanaan dan pengawasan regulasi menjadi determinan penting terjadinya korupsi.

Secara matematis keterkaitan antara suap (korupsi atau bribery) dan proses perumusan regulasi dapat dijelaskan sebagai berikut. Misalkan biaya yang harus dikeluarkan jika menggunakan *instrument* legal dinotasikan sebagai l , dan biaya menggunakan *instrument illegal* dalam bentuk lobi dengan penyuapan (korupsi atau bribery) dinotasikan sebagai b , serta penggunaan *instrument* tersebut memerlukan waktu t , maka menghadapi regulasi S , perusahaan akan melakukan usaha sebesar $f(l, b, t)$ agar regulasi S menjadi lebih "dekat" dengan \tilde{S} (regulasi yang diinginkan). Dimisalkan juga bahwa biaya untuk mencapai \tilde{S} (regulasi yang diinginkan) adalah $c(\tilde{S})$, dimana $c', c'' > 0$, maka perusahaan akan meminimalkan $c(\tilde{S})$ ditambah biaya penyuapan (b) ditambah biaya waktu untuk mereduksi koersi ($w(t)$). Secara matematis dapat dituliskan sebagai:

$$\text{Min } c(S - f(l, b, t)) + b + w(t) \quad (1)$$

di mana $w' > 0$; $w'' \geq 0$. Perusahaan atau masyarakat, akan menyuap sebesar b dan menggunakan waktu t untuk mereduksi koersi sedemikian sehingga:

$$c'(S - f(\cdot))f_l(\cdot) = 1 ; \quad c'(S - f(\cdot))f_b(\cdot) = 1 ; \quad c'(S - f(\cdot))f_t(\cdot) = w \quad (2)$$

Dengan asumsi bahwa persamaan (2) adalah *well behaved function* (Henderson dan Kuncoro, 2004), maka dapat ditunjukkan bahwa besarnya korupsi atau penyuapan (b) ditentukan oleh S atau oleh bagaimana suatu regulasi dirumuskan dan seberapa besar koersi yang dihadapi pengusaha akibat regulasi tersebut. Dengan kata lain, korupsi sangat ditentukan oleh banyaknya perda bermasalah atau secara matematis dapat dituliskan sebagai :

$$l = f(S) \quad ; \quad b = f(S) \quad ; \quad t = f(S) \quad (3)$$

Dengan penjelasan kerangka konseptual dan model matematik yang telah diuraikan tersebut, maka untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi korupsi dapat dijelaskan melalui melalui bagaimana baku main (*interplay*) faktor-faktor ekonomi politik dan budaya yang terjadi dalam proses perumusan dan pelaksanaan regulasi.

II.2. Data dan Metode Analisis

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif dan analisis kuantitatif. Analisis kualitatif dilakukan dengan menggunakan pendekatan studi literatur dan berbagai data sekunder untuk menelaah keterkaitan korupsi dengan faktor ekonomi politik dan budaya dalam proses perumusan regulasi. Model ekonometrika untuk menganalisis kaitan antara korupsi dengan banyaknya regulasi yang bermasalah dan faktor-faktor ekonomi politik serta budaya yang mempengaruhinya adalah sebagai berikut :

$$\begin{aligned} \text{LOG(KORUPNDX)} &= \alpha_0 + \alpha_1 \text{LOG(PERDA)} + \alpha_2 \text{LOG(LEADER)} + \\ &\alpha_3 \text{FEODAL} + \varepsilon_1 \quad (4) \\ \text{LOG(PERDA)} &= \beta_0 + \beta_1 \text{LOG(PARTPSI)} + \beta_2 \text{LOG(TRANSP}_1) + \beta_3 \\ &\text{LOG(TRANSP}_2) + \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & \beta_4 \text{LOG}(\text{HELFPULL}) + \beta_5 \text{LOG}(\text{BIROKRASI}) + \beta_6 \text{LOG}(\text{EKS_LEG}) + \\ & \beta_7 \text{LOG}(\text{HUB_OR}) + \beta_8 \text{LOG}(\text{PAD}) + \beta_9 \text{LOG}(\text{SDA}) + \beta_{10} \text{LOG}(\text{JASA}) + \\ & \beta_{11} \text{LOG}(\text{GOLKAR+PDIP}) + \beta_{12} \text{LOG}(\text{PAN+PKS}) + \beta_{13} \text{LOG}(\text{PPP}) + \\ & \beta_{14} \text{LOG}(\text{PKB}) + \beta_{15} \text{LOG}(\text{DEMOKRT}) + \beta_{16} \text{LOG}(\text{PAR_LAIN}) + \varepsilon_2 \end{aligned} \quad (5)$$
$$\text{LOG}(\text{BIROKRASI}) = \gamma_0 + \gamma_1 \text{LOG}(\text{LEADER}) + \gamma_2 \text{LOG}(\text{BELPEG}) + \gamma_3 \text{FEODAL} + \varepsilon_3 \quad (6)$$

Model ekonometrika pada persamaan (4), (5) dan (6) di atas diestimasi dengan menggunakan data sekunder pada tingkat kabupaten kota yang bersumber dari Survei Pemeringkatan Iklim Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2005 yang dilakukan oleh Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD). Survei ini mencakup 228 Kabupaten/kota yang melibatkan lebih dari 8000 perusahaan dengan memuat berbagai informasi yang bersumber dari persepsi pengusaha mengenai berbagai faktor ekonomi politik. Deskripsi masing-masing variabel dan pada persamaan (4), (5) dan (6) di atas diberikan pada Tabel 1. Penjelasan variabel yang disusun dari survei KPPOD tahun 2005 dan cara mengukurnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

- Persamaan (4) menjelaskan hubungan korupsi yang diwakili oleh variabel KORUPNDX. KORUPNDX merupakan variabel indeks korupsi di suatu wilayah. KORUPNDX ini bernilai 0 sampai 10 di mana nilai indeks mendekati nol berarti korupsi sangat tinggi dan 10 berarti wilayah (kota/kabupaten) tersebut bersih dari korupsi. Indeks ini diukur dengan menanyakan persepsi pengusaha terhadap lima hal yang menceminkan penyalahgunaan wewenang aparat pemerintah daerah. Lima hal tersebut adalah (1) Transparansi informasi tender proyek-proyek pemerintah daerah; (2) *Fairness* proses pengambilan keputusan pemenang tender proyek-proyek pemerintah daerah dan (3) pungli (biaya ilegal) dalam proses tender-tender proyek pemda; (4) besarnya biaya-biaya ilegal dalam proses perizinan oleh petugas atau aparat pelaksana; (5) Tingkat korupsi aparat pelayanan publik. Pengusaha diminta untuk memberikan penilaian terhadap lima hal tersebut dengan skala 1 sampai 9, kemudian dibakukan dengan menggunakan indeks korupsi tersebut.
- Variabel PERDA merupakan indeks untuk mengukur kualitas proses perumusan dan pelaksanaan Perda di daerah. Ukuran kualitas PERDA diambil dari pertanyaan tentang persepsi pengusaha terhadap keterbukaan birokrasi, partisipasi masyarakat/dunia usaha dalam proses perumusan kebijakan yang menyangkut kepentingannya (dunia usaha), serta peluang masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan dan sosialisasi kebijakan kepada kalangan pengusaha. Pengusaha memberikan penilaian 1-9 terhadap hal-hal tersebut dan kemudian dijadikan indeks dengan nilai 0 sampai 10 dimana nilai 0 berarti proses perumusan dan pelaksanaan Perda tidak berkualitas dan nilai 10 berarti sangat berkualitas.
- Variabel LEADER merupakan indeks untuk mengukur kualitas kepemimpinan. Indeks ini juga diambil dari hasil survey KPPOD di mana pengusaha diminta memberikan nilai (1-9) terhadap kualitas kepemimpinan kepala daerah dalam keteladanan terhadap bawahannya dalam hal kedisiplinan, serta upaya-upaya kepala daerah dalam mendisiplinkan / menindak bawahannya yang melakukan pelanggaran. Selanjutnya persepsi para pengusaha tersebut dibuat indeks yang bernilai 0 sampai 10 dimana semakin kecil indeksnya kualitas kepemimpinan makin rendah.
- Variabel PARTPSI merupakan indeks untuk mengukur partisipasi atau keterlibatan pengusaha dalam proses perumusan Perda. Indeks ini disusun juga dari survey

KPPOD tahun 2005 yang menanyakan keterlibatan pengusaha dalam proses perumusan regulasi. Makin besar indeks tersebut, maka partisipasi pengusaha makin tinggi.

- Variabel TRANSP_1 mengukur kejelasan besaran biaya dan struktur tarif untuk menentukan besarnya pajak dan retribusi daerah sebagai kepastian dan kemudahan dalam menetapkan biaya-biaya resmi yang diatur dalam Perda/SK Kepala daerah, yang harus dikeluarkan oleh pengusaha dalam menjalankan aktivitasnya. Sedangkan Variabel TRANSP_2 mengukur kejelasan prosedur pelayanan birokrasi terhadap dunia usaha yang tertuang dalam aturan formal berupa Perda atau SK Kepala Daerah. Indeks ini disusun dari persepsi pengusaha dalam survei KPPOD tahun 2005. Nilai indeks ini antara 0 sampai 10 dan makin besar nilainya berarti makin transparan.

- Variabel HELPFUL mengukur keseriusan Pemda dalam merespon permasalahan yang dihadapi oleh dunia usaha, dan inisiatif Pemda dalam menyelesaikan persoalan dunia usaha tanpa menunggu persoalan tersebut di keluhkan (disampaikan) kepada Pemda. Variabel ini juga disusun dari survei KPPOD (2005) yang menanyakan kepada pengusaha mengenai keseriusan Pemda dalam menyelesaikan masalah dunia usaha. Sama dengan indeks yang lain, nilainya berkisar antara 0 sampai 1, di mana makin besar nilainya berarti Pemda makin bersikap *helpfull*.

- Variabel BIROKRASI merupakan ukuran kualitas birokrasi pelayanan terhadap usaha, khususnya dalam hal perizinan usaha. Sejumlah pertanyaan mengenai biaya perizinan, ketepatan dan kecepatan waktu penyelesaian sebuah perizinan, kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat/petugas pelayanan yakni dari keramahmatan, kecakapan, sistem pelayanan prima (Satu Atap) untuk perizinan usaha, Pelayanan pajak /retribusi daerah, diajukan ke pengusaha dan selanjutnya kemudian disusun indeks kualitas birokrasi. Nilai antara 0 sampai 10, dan makin besar nilai berarti kualitas birokrasi makin baik.

- Variabel EKS_LEG mengukur intensitas konflik antara eksekutif (Pemda) dan Legislatif (DPRD) dalam satu tahun terakhir, dan pengaruhnya terhadap pelayanan terhadap dunia usaha. Variabel ini merupakan indeks yang bernilai 0 sampai 10, di mana nilai yang makin kecil berarti konflik antara eksekutif dan legislatif makin banyak. Indeks ini didasarkan atas persepsi pengusaha dalam survei KPPOD (2005).

- Variabel HUB_OR mengukur kualitas hubungan antar partai politik, organisasi sosial kemasyarakatan di daerah terhadap aktivitas usaha. Dua pertanyaan diajukan ke pengusaha untuk dinilai dengan nilai antara 1-9 yaitu intensitas konflik antar partai politik di parlemen dan intensitas konflik politik antar organisasi kemasyarakatan. Nilai indeks ini antara 0 sampai 10 di mana makin besar nilainya berarti kualitas hubungan antara parpol, palemen dan organisasi masyarakat makin baik.

Penjelasan variabel lain (yakni variabel yang diambil bukan dari survei KPPOD) yang digunakan dalam model dapat dipahami dari Tabel 1.

Tabel 1. Deskripsi Variabel yang Digunakan dalam Persamaan (4),(5) dan (6)

Variabel	Deskripsi	Sumber
KORUPNDX	Indeks Korupsi, yang diukur dengan indeks penyalahgunaan wewenang	KPPOD,2005
PARTSPSI	Partisipasi pengusaha dalam proses perumusan regulasi	
HELPFUL	Respons Pemda terhadap persoalan dunia usaha	
BIROKRASI	Kualitas Birokrasi	

Variabel	Deskripsi	Sumber
TRANSP_1	Transparansi Biaya pelayanan	
TRANSP_2	Kejelasan Prosedur Pelayanan	
EKS_LEG	Hubungan antara Eksekutif dan Legislatif	
HUB_OR	Hubungan antara Parpol dan Ormas Lainnya	
LEADER	Kepemimpinan Kepala Daerah	
PERDA	Kualitas Proses Perumusan dan Pelaksanaan Peraturan Daerah	
FEODAL	Budaya Feodalisme, 1=untuk Jateng, DIY, dan Jatim; 0=lainnya	Didefinisikan
PPP,PAN,PKB,PKS DEMOKRT,PDIP, GOLKAR, PAR_LAIN	Perolehan suara masing-masing Parpol di daerah tersebut pada PEMILU 2004 (%)	Hasil Pemilu 2004 (KPU, 2004)
JASA	Nilai Tambah sektor Jasa, mencerminkan tingginya sektor jasa (persentase sektor jasa di kabupaten/kota)	BPS, 2006
PAD	Besarnya PAD dalam APBD (Persentase PAD dalam APBD suatu kota/kabupaten)	Depkeu, 2005
SDA	Bagi Hasil Sumber Daya Alam, mencerminkan tingginya SDA (Milyar Rupiah)	
BELPEG	Alokasi APBD untuk gaji birokrat (Pegawai Pemerintah Daerah) (milyar rupiah)	

Sementara itu, dengan studi kasus di tiga daerah penelitian yaitu Kabupaten Solok, Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Kutai Kartanegara diperoleh data primer baik data-data kualitatif maupun kuantitatif. Data kualitatif merupakan hasil wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan berbagai *stakeholder* yakni Pemda, LSM, asosiasi usaha, masyarakat dan nara sumber lainnya (informan). Sementara data kuantitatif diperoleh melalui survei terhadap 90 perusahaan (masing-masing 30 perusahaan di setiap daerah) dengan menggunakan kuesioner. Penelitian dilakukan mulai bulan Maret 2007 sampai pertengahan bulan Juni 2007.

Analisis secara kualitatif dilakukan untuk mengetahui bagaimana proses dan mekanisme perumusan, pelaksanaan dan pengawasan regulasi/Perda tentang APBD dan regulasi tentang perizinan usaha di daerah penelitian, bagaimana setiap pelaku ekonomi menyikapi (berespon) terhadap regulasi yang diputuskan oleh birokrat. Analisis secara kuantitatif untuk menelaah faktor-faktor yang mempengaruhi peluang terjadinya korupsi menggunakan analisis Model Logit dengan model:

$$\text{Log} \left(\frac{P_i}{1 - P_i} \right) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \varepsilon_i \quad (7)$$

di mana P_i adalah peluang perusahaan i memilih menyuap, X_1 menyatakan variabel-variabel ekonomi, X_2 menyatakan variabel-variabel sosial politik dan X_3 menyatakan variabel-variabel budaya. Secara terperinci variabel-variabel ekonomi politik dan budaya yang digunakan pada persamaan (7) diuraikan pada Tabel 2 berikut :

Tabel 2. Rincian Variabel Ekonom Politik dan Budaya yang Digunakan dalam Model Logit

Variable	Deskripsi
UMUR	Umur Responden
D_SMA	Dummy Pendidikan SLTA

<i>D_DIPLMA</i>	<i>Dummy Pendidikan Diploma</i>
<i>D_SI</i>	<i>Dummy Pendidikan SI</i>
<i>D_tambang</i>	<i>Dummy jenis usaha pertambangan</i>
<i>D_INDSTRI</i>	<i>Dummy Usaha Industri</i>
<i>D_DAGANG</i>	<i>Dummy Usaha Perdagangan</i>
<i>D_JASA</i>	<i>Dummy Usaha Jasa</i>
<i>D_SIZE</i>	<i>Dummy Ukuran Perusahaan</i>
<i>BIROKRASI</i>	<i>Indeks Persepsi Kualitas Birokrasi</i>
<i>TLDAN</i>	<i>Indeks Keteladanan Kepala Daerah</i>
<i>DEKS_LEG</i>	<i>Ada tidaknya Konflik Antar Eksekutif dan Legislatif</i>
<i>BDY_BERI</i>	<i>Indeks Budaya Memberi</i>
<i>D_GOLKAR</i>	<i>Dummy Pilihan Partai Golkar</i>
<i>D_PDIP</i>	<i>Dummy Pilihan Partai PDIP</i>
<i>D_JAWA</i>	<i>Dummy Suku Jawa</i>
<i>D_KUTAI</i>	<i>Dummy Suku Kutai-Dayak</i>

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

III.1 Faktor Ekonomi Politik dan Budaya Pemicu Terjadinya Korupsi di Era Otonomi

Sejak otonomi daerah diberlakukan mulai tahun 2001, Pemerintah Daerah (Pemda) memiliki kekuasaan dan kewenangan yang lebih besar dalam mengelola sumber daya ekonomi dan keuangan (lihat Tabel 3) serta kewenangan dalam bidang sosial politik.

Tabel 3. Beberapa Nilai APBD Kabupaten /Kota Tahun 1996/1997 dan 2001

PROPINSI	KABUPATEN	APBD (JUTA RUPIAH)	
		1996/1997	2001
SUMATERA BARAT	PESISIR SELATAN	36,619	163,895
	SOLOK	39,975	193,264
	PADANG (KOTA)	69,838	278,580
	SOLOK (KOTA)	9,800	56,952
RIAU	INDRAGIRI HULU	57,776	303,144
	KAMPAR	90,401	509,281
	BENGKALIS	109,544	1,030,159
	PEKAN BARU (KODYA)	50,410	346,226
JAWA TENGAH	BOYOLALI	34,434	257,634
	SUKOHARJO	29,491	211,957
	WONOGIRI	39,606	280,772
	KARANGANYAR	31,262	253,490
	SRAGEN	34,503	257,094

	SEMARANG	37,619	253,567
	SURAKARTA (KODYA)	51,167	216,027
	SEMARANG (KODYA)	124,646	448,627
KALIMANTAN TIMUR	PASIR	60,417	448,988
	KUTAI	194,346	1,543,231
	BERAU	42,094	360,643
	BULONGAN	73,442	413,766
	BALIKPAPAN	56,916	409,076
	SAMARINDA	54,947	480,729

Sumber : Riyanto (2003)

Faktor kewenangan ekonomi dan keuangan yang cukup besar tersebut, lalu berkombinasi dengan faktor budaya yakni bangkitnya kembali faktor-faktor primordialisme, komunalisme dan konstruksi-konstruksi birokrasi lama (warisan Orde Baru) dengan sikap mental priyayi (feodalistik, paternalistik) dan kultur birokrasi patrimonial yang di banyak tempat masih tetap kokoh, sehingga memicu terjadinya korupsi. Sikap mental priyayi, sebagaimana dijelaskan oleh Koentjaraningrat (1974) berakar pada budaya feodalistik dan paternalistik yang berkembang pada masa kerajaan dan pada masa kolonial serta menyebar ke seluruh daerah di Indonesia pada era Orde Baru². Mentalitas priyayi lebih memposisikan diri sebagai penguasa yang harus dilayani dari pada melayani masyarakat, sehingga pemerintahan diurus dengan tanpa akuntabilitas publik dan jauh dari kepentingan publik. Feodalisme dan paternalisme tersebut sebenarnya merupakan pengejawantahan budaya birokrasi patrimonial. Birokrasi patrimonial ini bersandarkan diri pada tiga unsur yakni klientisme, kaburnya wilayah publik dengan wilayah privat, dan kultur non rasional. Hal inilah yang kemudian memicu berbagai praktek *bad governance*, karena pimpinan dan birokrat menjadi tidak *accountable* dan tidak transparans dalam mengelola kebijakan publik dan akhirnya memicu korupsi dan perilaku *rent seeking* lainnya.

Dalam bentuk yang paling sederhana, munculnya perilaku *rent seeking* tersebut terlihat dari pembentukan daerah-daerah administrasi baru (pemekaran wilayah) yang hanya berorientasi pada kekuasaan dan jabatan di pemerintahan yang baru. Dalam bentuk yang kompleks, munculnya jejaring rente di daerah ini terlihat dari pertarungan-pertarungan antar kelompok kepentingan di daerah dalam merebut kekuasaan. Pola-pola pertarungan kepentingan dalam memperebutkan rente di daerah tersebut makin bertambah kompleks, terutama disebabkan juga oleh relasi antara proses-proses pemilihan kepala daerah, proses interaksi antara DPRD dan Kepala Daerah dan proses-proses pengambilan keputusan politik strategis yang dilakukan oleh partai-partai politik (Pарpol). Namun, karena masih berorientasi pada kepentingan sesaat, *myopic*, dan oportunistis serta lebih mementingkan kepentingan kelompok masing-masing, maka pola relasi antara Pарpol, DPRD dan Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi ajang untuk meng-*extract* rente sumber daya publik. Dengan memanfaatkan irrasional politik massa-massa akar rumput, imbal beli serta politik "dagang sapi" yang berbasis pada pola patron-klien dan jejaring rente menjadi faktor utama yang mewarnai hubungan antara Kepala Daerah, DPRD dan Pарpol hingga saat ini. Pарpol-parpol sama sekali tidak punya *platform* untuk membangun kesejahteraan masyarakat secara serius. Kecenderungan yang terjadi adalah

² Pada era ini terjadi hegemoni budaya Jawa. Prinsip budaya Jawa yakni "*mikul dhuwur mendhem jero*" digunakan dalam birokrasi modern zaman Orde Baru. Akibatnya, hanya keberhasilan-keberhasilan pimpinan saja yang diungkap, sementara jika pimpinan melakukan kesalahan maka kesalahan ini harus disembunyikan dalam-dalam.

parties formulate policies in order to win election, rather than win election in order to formulate policies.

Akibatnya, pola hubungan yang terbina antara DPRD dengan Kepala Daerah banyak diwarnai ajang tawar menawar yang saling menguntungkan di antara keduanya. Pola hubungan Kepala Daerah dan DPRD yang demikian menyebabkan tidak adanya pertanggungjawaban dana publik (APBD) dan menghasilkan Perda-Perda yang kemudian menimbulkan banyak masalah. Hal tersebut menunjukkan buruknya perumusan regulasi di daerah, akibat tidak berfungsinya *checks and balances* dalam hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah. Dan seperti yang diprediksi oleh *Theory New Institutional Economics* (Dawkins, 2003) munculnya berbagai Perda bermasalah menunjukkan ruang kelembagaan yang merupakan hasil tata pengaturan dan organisasi politik lokal tidak bisa mengimbangi sistem tata pengaturan yang *compatible* bagi perkembangan transaksi ekonomi wilayah, sehingga muncul *informal forms of government* yang hadir untuk memfasilitasi kebutuhan dan pemanfaatan kesempatan untuk menanggung *short term profit* atau perilaku *rent seeking*. Sebagaimana dijelaskan oleh Breton (1974) Perda bermasalah akan menimbulkan koersi yang lebih besar yang dihadapi oleh masyarakat. Akibat koersi ini masyarakat akan mencari cara untuk *me-redress* koersi tersebut dan ditengah kondisi ruang kelembagaan yang terdistorsi oleh elit parpol dan anggota DPRD serta Kepala Daerah, satu-satunya cara yang bisa digunakan adalah menyuap birokrat. Disinilah kemudian muncul maraknya korupsi yang dilakukan oleh birokrat dan masyarakat dalam bentuk suap menyuap.

Penyempurnaan UU No 22/1999 dan UU No 25/1999 menjadi UU No 32/2004 dan UU 33/2004 yang dimaksudkan untuk memperbaiki hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD serta memperbaiki kualitas demokrasi dengan Pilkada Langsung, faktanya menghasilkan kecenderungan yang mengarah kepada *executive heavy*, dimana Kepala Daerah terpilih mendapat dukungan oleh sebagian besar anggota DPRD, karena pada saat pencalonan mereka diusung oleh beberapa gabungan parpol yang menguasai suara di DPRD. Kalau sudah demikian, maka DPRD yang menjadi pendukung Kepala Daerah lebih mudah melakukan "perselingkuhan" dengan Kepala Daerah dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pengawasan regulasi (Perda). Mekanisme *checks and balances* masih sulit diwujudkan. Itulah mengapa tunjangan fasilitas rumah, kesehatan, mobilitas, menjaring aspirasi, bantuan konstituen, kunjungan kerja, studi banding dan sebagainya tidak lagi menjadi tuntutan, tetapi sudah menjadi hal yang biasa. Bahkan pemerintah pusat malahan melegalkan beberapa *item* tunjangan DPRD yang mengusik rasa keadilan yakni Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Bantuan Operasional dengan mengeluarkan PP 37/2006 untuk merevisi PP 110/2000 dan PP 24/2004 yang sebelumnya telah digunakan sebagai ajang korupsi oleh anggota DPRD bersama dengan Kepala Daerah. Catatan ICW (2004) menunjukkan bahwa pada tahun 2004 ada 432 kasus korupsi di berbagai daerah yang mayoritas dilakukan oleh Kepala Daerah (83 kasus) dan anggota DPRD (124 kasus). Fakta ini menggambarkan apa yang dikenal sebagai korupsi "berjamaah" yang diimami oleh Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD yang "bibit" korupsinya sudah muncul sejak proses perumusan program dan anggaran dalam APBD. Korupsi demikian menjadi seolah-olah legal (*legalized Corruption*) dan terencana (*corruption by design*).

III.2 Pengaruh Faktor Ekonomi Politik dan Budaya Terhadap Korupsi : Analisis Kuantitatif

Hasil analisis kuantitatif sebagaimana tertera pada persamaan (8) menunjukkan bahwa korupsi (variabel KORUPNDX) dipengaruhi oleh kualitas proses perumusan dan pelaksanaan perda/regulasi (variabel PERDA), kualitas kepemimpinan (variabel LEADER) dan budaya feodal (variabel FEODAL). Hal ini menunjukkan bahwa proses

perumusan perda (baik itu perda APBD maupun perda lainnya), kepemimpinan dan budaya menjadi faktor penting yang mempengaruhi terjadinya korupsi. Dan sebagaimana ditunjukkan sebelumnya bahwa faktor ekonomi politik dan budaya yang mempengaruhi interaksi antara Kepala Daerah dan DPRD dalam perumusan regulasi (Perda) menjadi titik awal munculnya korupsi. Hasil analisis kaitan antara faktor ekonomi politik dan budaya dengan kualitas proses perumusan dan pelaksanaan regulasi (PERDA) tersebut dijelaskan oleh persamaan (9). Dari persamaan (9) tersebut terlihat bahwa proses perumusan regulasi (PERDA) yang tidak partisipatif (karena didominasi oleh Kepala Daerah dan DPRD) dan tidak transparans (*bad governance*) akan menghasilkan suatu kebijakan (Perda) yang memicu terjadinya korupsi. Kualitas proses perumusan dan pelaksanaan perda juga dipengaruhi oleh sikap birokrat dalam membantu (HELPFULL) persoalan masyarakat, khususnya dunia usaha, serta kualitas pelayanan birokrasi (BIROKRSI). Budaya birokrasi feodal serta faktor rendahnya *leadership* Kepala Daerah sangat mempengaruhi kualitas pelayanan birokrasi tersebut, sebagaimana ditunjukkan oleh persamaan (10). Dari persamaan (10) juga terlihat bahwa menaikkan gaji pegawai (BELPEG) akan meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi, walaupun secara statistik pengaruhnya tidak signifikan. Artinya, kenaikan gaji perlu dilakukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi, tetapi belum cukup, masih diperlukan langkah lain, misal dengan *punishment* bagi mereka yang kinerjanya buruk.

Kualitas perumusan regulasi juga dipengaruhi secara signifikan oleh hubungan organisasi masyarakat dengan Parpol (HUB OR). Sementara itu, walaupun tidak signifikan, konflik antara eksekutif dan legislatif (EKS LEG) berpengaruh negatif terhadap kualitas Perda. Dari sisi ekonomi, walaupun tidak signifikan secara statistik, faktor melimpahnya kekayaan SDA dan besarnya sektor jasa di berbagai daerah berpengaruh negatif terhadap kualitas Perda. Ini menandakan bahwa kompleksnya perekonomian, tidak mampu diikuti oleh pengaturan ekonomi politik lokal. Kecuali itu, kekayaan SDA yang melimpah, mendorong *rent seekers* untuk mempengaruhi proses perumusan dan pelaksanaan regulasi, sehingga kualitas proses perumusan dan pelaksanaan regulasi menjadi lebih buruk, yang pada akhirnya menimbulkan korupsi. Sementara itu, walaupun secara statistik tidak signifikan, persamaan (9) menunjukkan bahwa pengaruh Parpol makin memperburuk kualitas proses perumusan dan pelaksanaan regulasi. Hal ini karena Parpol masih berorientasi: *parties formulate policies in order to win election, rather than win election in order to formulate policies.*

$$\begin{aligned}
 \text{LOG (KORUPNDX)} &= 0.157 + 0.325 \text{ LOG (PERDA)} + 0.478 \text{ LOG (LEADER)} - 0.07 \text{ FEODAL} \\
 &\quad (0.0181) \qquad\qquad\quad (0.000) \qquad\qquad\quad (0.0344) \\
 \text{R - square} &= 0.288 \qquad\quad \text{F} = 30.26 \quad \text{Prob(F - statistic)} = 0.0000 \quad \dots \dots (8)
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 \text{LOG (PERDA)} = & 0.42 + 0.07 \text{ LOG (PARTPSI)} + 0.23 \text{ LOG (TRANSP 1)} + 0.257 \text{ LOG (TRANSP 2)} + \\
 & (0.00) \qquad (0.00) \qquad (0.00) \\
 & 0.06 \text{ LOG (HELPFUL)} + 0.08 \text{ LOG (BIROKRSI)} + 0.04 \text{ LOG (EKS _ LEG)} + \\
 & (0.02) \qquad (0.00) \qquad (0.15) \\
 & 0.06 \text{ LOG (HUB _ OR)} + 0.01 \text{ LOG (PAD)} - 0.0003 \text{ LOG (SDA)} - 0.0047 \text{ LOG (JASA)} \\
 & (0.03) \qquad (0.14) \qquad (0.85) \qquad (0.28) \\
 & - 0.001 \text{ LOG (GOLKAR _ PDIP)} + 0.003 \text{ LOG (PAN _ PKS)} - 0.002 \text{ LOG (PPP)} \\
 & (0.89) \qquad (0.47) \qquad (0.47) \\
 & - 0.004 \text{ LOG (PKB)} - 0.002 \text{ LOG (DEMOKRT)} - 0.009 \text{ LOG (PAR _ LAIN)} \\
 & (0.19) \qquad (0.65) \qquad (0.20)
 \end{aligned}$$

R - square = 0.91 F = 144.08 Prob(F - statistic) = 0.0000 (9)

$$\begin{aligned}
 \text{LOG (BIROKRSI)} = & 0.895 + 0.464 \text{ LOG (LEADER)} + 0.0014 \text{ LOG (BELPEG)} - 0.04 \text{ FEODAL} \\
 & (0.000) \qquad (0.934) \qquad (0.133)
 \end{aligned}$$

R - square = 0.36 F = 39.49 Prob(F - statistic) = 0.0000 10)

Note : angka (.) di bawah nilai koefisien adalah nilai p-value

III.3. Proses Perumusan, Pelaksanaan dan Pengawasan Perda APBD : Studi Kasus

Secara normatif, proses perumusan Perda APBD diatur dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2004, UU No 32/2004, UU No 33 tahun 2004, PP No. 58 Th. 2005, Kepmendagri No. 29 Th. 2002. Sedangkan untuk penyusunan RAPBD Th 2007 selain peraturan tersebut diatas, ada acuan baru yaitu Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No 26 Th. 2006 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2007. Deskripsi proses perencanaan APBD tersebut diberikan pada Gambar 2. Sebelum APBD disahkan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) bersama DPRD, terlebih dahulu Pemda menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Penetapan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang didasarkan atas Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). RKPD ini untuk selanjutnya dirinci ke dalam Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang juga mengacu kepada Rencana Strategis masing-masing SKPD (Renstra SKPD). Renstra SKPD ini didasarkan atas Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang juga menjadi acuan penyusunan RKPD. Sementara RPJMD harus mengacu kepada RPJPD. RPJPD adalah rencana pembangunan jangka panjang 20 tahunan, RPJMD adalah dokumen perencanaan jangka menengah (5 tahun) dan RKPD adalah rencana pembangunan tahunan. Dalam konteks ini RPJMD adalah visi/misi dan strategi serta program pembangunan Kepala Daerah terpilih, sedangkan RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD yang berisi program-program pembangunan selama satu tahun. RKPD inilah yang kemudian diatur dan dani oleh APBD.

Menurut UU No 25 tahun 2004, RPJPD dan RPJMD ditetapkan dalam Perda. RKPD juga ditetapkan dalam bentuk Perda yakni Perda tentang APBD. Proses perumusan perencanaan pembangunan untuk menghasilkan RKPD ini difasilitasi oleh Bappeda dan dinas-dinas di lingkungan pemerintahan daerah. Proses perumusan dokumen perencanaan tersebut sebagaimana diatur dalam aturan-aturan di atasnya dimulai dari Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di desa atau pemerintah setingkat desa. Usulan-usulan rencana pembangunan dari desa tersebut, kemudian di bawa ke dalam Musrenbang

Pada akhir masa anggaran, Kepala Daerah dengan koordinatornya Sekretaris Daerah menyusun Laporan Pertanggung Jawaban APBD. Laporan Pertanggung Jawaban tersebut paling lambat 3 bulan setelah akhir tahun anggaran harus disampaikan kepada BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Jika pemeriksaan BPK tidak menemukan penyelewengan, maka kemudian Laporan Pertanggungjawaban APBD tersebut diajukan ke DPRD untuk disahkan menjadi Perda tentang Pertanggungjawaban APBD.

Analisis kualitatif yang didasarkan atas hasil pengamatan lapangan, wawancara mendalam dengan *stakeholders* di tiga daerah penelitian yakni Kabupaten Solok, Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Kukar menunjukkan bahwa korupsi yang terkait dengan APBD, "bibit" korupsinya juga sudah muncul sejak proses perumusan APBD tersebut, dimana dalam proses perumusan anggarannya sangat didominasi oleh kepentingan Kepala Daerah, pejabat birokrasi dan anggota DPRD (Lihat Tabel 4).

Proses Musyawarah Rencana Pembangunan (MUSRENBANG) mulai dari tingkat desa sampai tingkat kabupaten hanya digunakan sebagai syarat administratif prosedural. Pada akhirnya, forum SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dan Tim Eksekutif (yang dipimpin Kepala Daerah) serta Legislatif (anggota DPRD) yang sangat dominan dalam menentukan program dan anggaran yang ada dalam proses penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Penetapan Plafon Anggaran (PPA). Di Kabupaten Kukar misalnya, penyusunan KUA dan PPA didominasi oleh Tim Gerbang Dayaku yang dikuasai oleh Kepala Daerah bersama pejabat birokrasi untuk kepentingan ekonomi politiknya. Akibatnya banyak muncul proyek-proyek mercusuar seperti proyek pembangunan Pulau Kumala dengan Patung Lembuswana di tengah Sungai Mahakam, proyek pembangunan Bandara Udara Loa Kulu, Dana Bantuan Sosial yang kemudian menjadi ajang korupsi³. Dalam ketiga proyek tersebut juga terlihat sikap mental priyayi yang berorientasi pada simbol dan lambang-lambang. Kecuali itu, dalam interaksi dengan Tim Gerbang Dayaku, DPRD memasukkan program dan anggaran dalam APBD untuk kepentingan DPRD dan jejaring rentenya. Sebagai contoh misal untuk tahun anggaran 2007 yang besarnya mencapai Rp 3.7 triliun, tetapi program dan anggaran yang diusulkan oleh DPRD dan masuk dalam APBD yang terkait dengan kepentingan DPRD dan jejaring rentenya mencapai satu triliun rupiah.

Hal yang sama terjadi di Sukoharjo, walaupun APBD-nya hanya sekitar 357 miliar rupiah pada tahun 2007, tetapi kekuasaan Kepala Daerah yang juga didukung oleh DPRD membuat banyak proyek pembangunan yang merupakan hasil "perselingkuhan" antara keduanya. Dugaan kasus korupsi di Sukoharjo antara lain korupsi sepeda motor (tahun 2002), pembangunan terminal Gunung Pare, bantuan pengadaan buku pelajaran dari SD, SMP sampai SLTA mencerminkan korupsi hasil interaksi antara Kepala Daerah dengan DPRD dan korupsi yang diakibatkan oleh budaya priyayi jawa-feodalistik yang dimiliki oleh birokrat.

Baik di Sukoharjo maupun di Kukar, korupsi yang terjadi tersebut juga disebabkan oleh lemahnya partisipasi dan kontrol elemen masyarakat seperti LSM dan media massa. Tidak demikian halnya dengan di Kabupaten Solok. Di samping proses perumusan program-program pembangunan dan penganggaran yang relatif lebih baik (lebih partisipatif dan transparans) dibandingkan dua daerah tersebut, partisipasi masyarakat dan LSM dalam proses pelaksanaan dan pengawasan APBD di Kabupaten Solok berperan penting dalam mereduksi dan mengendalikan korupsi yang "bibitnya" juga muncul pada proses perumusan program dan anggaran di Tim Sinergi dan proses pelaksanaan tender proyek

³ Bupati Kukar diperiksa dan ditahan oleh KPK diduga terlibat dalam korupsi pada proyek Pembangunan Bandara Loa Kulu, Dana Bansos, dan Upah Pungut sektor Migas.

APBD. Sebagai contoh, misalnya, keterlibatan LSM LPPI dalam tim verifikasi penerbitan SIUJK (Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi) berhasil mencegah masuknya perusahaan fiktif (beberapa milik anak-kemenakan anggota DPRD) dalam proses tender. Kecuali itu, *leadership* Bupati Solok periode 2001-2005 yang cukup berhasil membangun kelembagaan yang relatif berkualitas, sehingga mampu mencegah potensi korupsi. Salah satu kelembagaan penting di Solok adalah penanda tanganan Pakta Integritas bagi pejabat di Kabupaten Solok sebagai bukti komitmen terhadap praktek *good governance*.

Tabel 4. Hasil Analisis Proses Perumusan dan Pelaksanaan Perda APBD

Keterangan	Solok	Sukoharjo	Kukar	
Kelengkapan Dokumen Pendukung	RPJPD	Ada	Belum ada	Belum Ada
	RPJMD	Ada	Ada	Belum ada
Penyusunan Naskah Akademik	Ada dan Cukup Baik	Ada, Cenderung Formalitas saja	Cenderung Tidak Ada, Kalau Ada Hanya Formalitas	
Musrenbang Nagari/Desa dan Kecamatan	Cukup Partisipatif, Transparan	Kurang Partisipatif, Prosedural Formal	Sangat Kurang Partisipatif, Prosedural Formal	
Forum SKPD /Tim Sinergi	Anggota DPRD menjadi Anggota "Terhormat"	Mulai masuk kepentingan Pejabat	Kepentingan Pejabat dan Tim Gerbang Dayaku	
Musrenbang Kabupaten	Cukup Partisipatif, Transparan	Syarat Formal Prosedural	Syarat Formal Prosedural	
Penyusunan RKPD	SKPD	SKPD	Tim Gerbang Dayaku	
KUA/PPAS /PPA	Kepentingan Pejabat dan DPRD	Dominasi Kepentingan Pejabat dan DPRD	Dominasi Kepentingan Pejabat (Tim Gerbang Dayaku) dan DPRD	
Penetapan/Pengesahan APDB	Tepat Waktu	Terlambat	Terlambat	
Perubahan APBD /ABT (tengah Tahun Anggaran)	Tidak Banyak Usulan ABT	Cukup Banyak Usulan ABT	Banyak usulan yang datang dari Tim Gerbang Dayaku	
Pengadaan Barang Dan Jasa (Tender)	Cukup Transparan	Kurang Transparan	Kurang Transparan	
	Ada indikasi Kolusi karena "Anak dipangku kemenakan dibimbing"	Cukup banyak proyek yang dimenangkan oleh orang dekat Pejabat atau DPRD	Banyak proyek yang "jatuh" ke perusahaan milik Pejabat atau Anggota DPRD	
	Ada tender "arisan "	Ada tender "arisan"	Ada tender "arisan "	

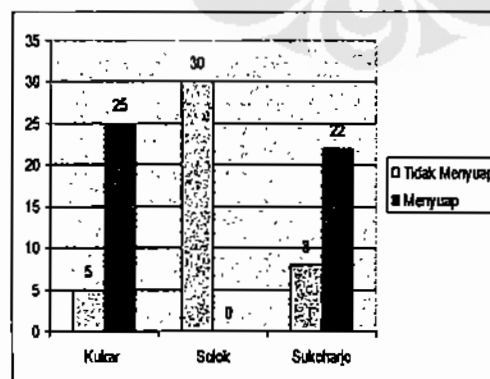
			Banyak Dena Bansos untuk organisasi yang mendukung pada saat pilkada dan untuk organisasi milik pejabat
Keterlibatan LSM dalam Pengawasan Tender	Terlibat dalam Tim SIUJK	LSM yang dilibat kan "Plat Merah"	Tidak ada LSM yang terlibat
Media Massa	Relatif baik melakukan kontrol	Media Massa kurang kritis dan "Ewuh Pakewuh"	Media Massa "dibungkam", pro pemerintah

Sumber : Hasil Survei Lapangan

III.4. Korupsi di Perizinan Usaha

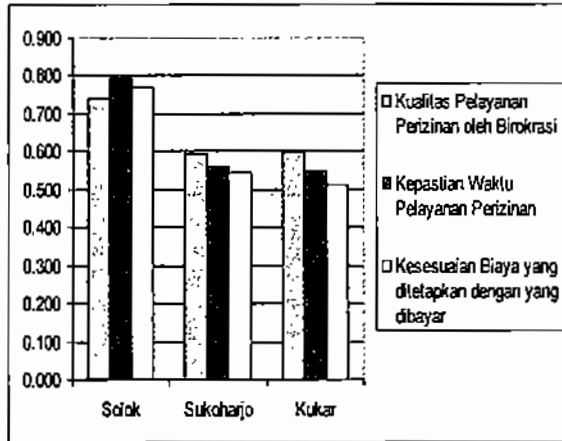
Selain korupsi yang terkait dengan APBD, maraknya korupsi juga terjadi dalam proses perumusan dan pelaksanaan perizinan usaha (Perda tentang perizinan) yang merupakan implementasi dari berbagai Perda yang mengatur tentang retribusi, pungutan dan Pajak. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa sejak otonomi daerah muncul berbagai perda tentang pajak, retribusi dan berbagai pungutan yang berpotensi menimbulkan korupsi (Perda bermasalah). Hasil pengamatan lapangan dan wawancara dengan perusahaan di Sukoharjo dan Kuar terungkap bahwa proses perumusan dan pelaksanaan Perda tersebut jauh dari partisipasi, tidak transparan dan *accountable*. Hal tersebut disebabkan karena faktor lemahnya kepemimpinan Kepala Daerah dan budaya feodalistik birokrasi, serta tidak dibangunnya sistem kelembagaan perizinan yang beorientasi pada peningkatan pelayanan publik. Pengawasan oleh berbagai elemen di dua daerah ini juga sangat minim. Kondisi ini mengakibatkan rendahnya kualitas pelayanan birokrasi yang dicirikan oleh tidak adanya kepastian waktu dan biaya dalam pengurusan izin (Gambar 3). Hal yang berbeda terjadi di Solok. Kepemimpinan dan sistem kelembagaan perizinan dibangun dengan orientasi peningkatan pelayanan publik yakni model *one stop services*, sehingga muncul budaya melayani dalam birokrasi di Kabupaten Solok. Itulah mengapa korupsi yang terkait dengan perizinan lebih banyak terjadi di Kuar dan Sukoharjo dibandingkan dengan di Solok (Gambar 2).

Gambar 2. Banyaknya Perusahaan yang Melakukan Penyuaan dan Tidak Menyua ketika Mengurus Perizinan



Sumber: Hasil Survei Lapangan

Gambar 3. Indeks Kualitas Pelayanan Perizinan di Tiga daerah Penelitian



Sumber: Hasil Survei Lapangan

Hasil estimasi Model Logit yang merepresentasikan pilihan perusahaan untuk *no-redress* koersi akibat regulasi perizinan ketika berhadapan dengan birokrasi menunjukkan bahwa faktor ekonomi politik dan budaya sangat berpengaruh dengan terjadinya penyuapan dalam perizinan (Tabel 5).

Tabel 5. Estimasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Peluang Menyuaip

Dependent Variable: BRIBE (1=Menyuaip ; 0=Tidak Menyuaip)

Variable	Deskripsi	Coefficient	p-value
INTERCEPT		1.599	0.691
UMUR	Umur Responden	-0.104	0.023
D_SMA	Dummy Pendidikan SLTA	-	-
D_DIPLMA	Dummy Pendidikan Diploma	2.782	0.080
D_SI	Dummy Pendidikan SI	0.629	0.630
D_tanibang	Dummy jenis usaha pertambangan	-	-
D_INDSTRI	Dummy Usaha Industri	-2.237	0.103
D_DAGANG	Dummy Usaha Perdagangan	-2.179	0.192
D_JASA	Dummy Usaha Jasa	-1.018	0.523
D_SIZE	Dummy Ukuran Perusahaan	-0.971	0.313
BIROKRASI	Indeks Persepsi Kualitas Birokrasi	-2.064	0.592
TLDAN	Indeks Keteladanan Kepala Daerah	-0.525	0.866
DEKS_LEG	Ada tidaknya Konflik Antar Eksekutif dan Legislatif	1.277	0.333
BDY_BERI	Indeks Budaya Memberi	7.503	0.024
D_GOLKAR	Dummy Pilihan Partai Golkar	3.240	0.014
D_PDIP	Dummy Pilihan Partai PDIP	2.784	0.030

<i>D_JAWA</i>	<i>Dummy Suku Jawa</i>	3.034	0.012
<i>D_KUTAI</i>	<i>Dummy Suku Kutai-Dayak</i>	4.649	0.020

Probability(LR- stat)=0.0000

Dari Tabel 5 tersebut terlihat pengujian terhadap pengaruh masing-masing variabel (Uji parsial) ada beberapa variabel yang signifikan dengan taraf nyata 10% dan ada yang tidak signifikan. Tetapi dari pemeriksaan tanda dugaan parameter model diperoleh bahwa semua variabel yang dimasukkan dalam model tandanya sesuai dengan hipotesis dan *common sense* yang digunakan. Untuk variabel Umur, misalnya bertanda negatif artinya makin tua umur responden, maka peluang memilih menyuap dalam perizinan makin lebih kecil. Untuk variabel pendidikan dengan menggunakan *benchmark* pendidikan SLTA ke bawah, ternyata menghasilkan temuan bahwa peluang menyuap lebih tinggi dilakukan oleh mereka yang lulus diploma dan S1 dibandingkan dengan yang mereka hanya tamat sampai SLTA (Lihat variabel Diploma dan S1) Hal ini disebabkan, karena mereka yang lulus S1 dan Diploma memang biasa menuntut kecepatan dalam pelayanan. Waktu mereka sangat berharga, sehingga mereka lebih memilih menyuap agar dilayani lebih cepat dibandingkan harus menunggu lebih lama.

Untuk variabel bidang usaha, dengan mengambil kontrol bidang usaha adalah sektor pertambangan, menunjukkan bahwa sektor Industri pengolahan (INDUSTRI), perdagangan (TRADE) dan jasa/ sektor lainnya (JASA) mempunyai peluang menyuap lebih kecil dibandingkan sektor pertambangan. Seperti dilihat bahwa prosedur dan mekanisme pengurusan pertambangan yang sangat rumit serta besarnya rente yang bisa diperoleh ketika berhasil memperoleh izin, seperti di Kukar misalnya, membuat usaha di Sektor pertambangan ini gampang sekali orang melakukan penyuapan. Bahkan nilai penyuapan sektor pertambangan di Kukar ini sungguh sangat besar.

Dari Tabel 5 diatas juga diketahui bahwa perusahaan kecil cenderung berpeluang menyuap lebih besar dibandingkan dengan perusahaan besar. Walaupun kecenderungan ini secara statistik tidak signifikan tetapi kecenderungan demikian akan sangat buruk bagi perkembangan sektor UKM. Hal ini menandakan bahwa usaha kecil tidak punya banyak pilihan lain kecuali dengan menyuap ketika mengurus perizinan dengan birokrat. Faktor kualitas pelayanan birokrasi (BIROKRASI) berpengaruh negatif dengan penyuapan, artinya makin tinggi indeks kualitas birokrasi pelayanan perizinan, maka peluang untuk menyuap akan lebih rendah. Walaupun *probability value* untuk variabel ini masih sangat besar yang berarti secara statistik tidak signifikan, tetapi sebagaimana dijelaskan secara kualitatif bahwa faktor kualitas pelayanan birokrasi ini sangat menentukan apakah potensi untuk menyuap tersebut menjadi besar atau tidak. Dalam hal ini seperti telah diuraikan dalam analisis kualitatif sebelumnya bahwa kualitas pelayanan birokrasi ini ditentukan oleh transparansi mengenai prosedur, waktu dan biaya serta sikap birokrat dalam pelayanan birokrasi. Seperti yang telah dibahas sebelumnya juga bahwa sistem pelayanan dengan OSS di Solok menjamin proses perizinan menjadi lebih transparan dari sisi waktu dan biaya serta prosedur dan mendorong sikap birokrat untuk lebih ramah dan *helpfull*.

Walaupun tidak signifikan juga, keteladanan seorang kepala daerah akan mengurangi resiko penyuapan (lihat tanda koefisien TELADAN yang negatif). Ini mengisyaratkan sebuah pentingnya *leadership* seorang pemimpin untuk berperilaku jujur dan bersih. Jika pimpinan jujur dan bersih, birokrasi di bawahannya akan merasa segan dan ini bisa mendorong pengurangan penyuapan (korupsi).

Untuk hubungan antara eksekutif dan legislatif, makin sering konflik yang terjadi antara eksekutif dan DPRD, makin besar peluang untuk terjadinya penyuapannya. Konflik ini menandakan bahwa hubungan dalam perumusan dan pelaksanaan regulasi penuh dengan masalah. Dengan demikian kualitas kelembagaan yang dihasilkan dari interaksi antara DPRD dan Pemda menjadi lebih buruk. Akibatnya pelayanan yang diberikan ke masyarakat menjadi buruk, tidak transparan dan akhirnya memicu terjadinya peluang penyuapan yang lebih besar.

Dari sisi budaya, kebiasaan memberi yang diukur dengan sikap responden terhadap kebiasaan memberi "uang tambahan" ke birokrat (BUDAYA MEMBERI), terlihat bahwa mereka yang sudah biasa "memberi" ke birokrat mempunyai kecenderungan memilih menyuap lebih besar ketika mengurus perizinan. Bagi mereka adalah wajar jika memberi uang tambahan atau hadiah kepada birokrat karena birokrat telah membantu pengurusan izin mereka. Uang pelicin dinilai oleh mereka sebagai sudah membudaya dan menjadi kebiasaan yang tertanam dalam benak sanubari masyarakat di Indonesia. Oleh karenanya masyarakat menjadi sangat *permissive* dengan budaya memberi uang tambahan ini.

Dari sisi budaya juga, jika dibandingkan dengan perusahaan yang dikelola oleh suku minang, maka perusahaan yang dimiliki oleh orang Jawa dan orang Kutai mempunyai kecenderungan peluang menyuap yang lebih tinggi dan hal ini sangat signifikan secara statistik. Budaya Jawa yang feodalistik dan paternalistik membuat proses perizinan menjadi lahan subur penyuapan, karena orang Jawa serba "ewuh pakewuh" jika tidak memberikan uang tambahan kepada birokrat ketika seseorang birokrat yang dianggap sebagai penguasa membantu urusan perizinannya. Demikian juga di Kabupaten Kukar. Sementara itu, untuk budaya minang yang sudah agak egaliter dan penerapan sistem OSS dalam perizinannya membuat potensi untuk menyuap menjadi tertutup. Di Solok sedikit banyak telah muncul sikap birokrat yang melayani dibandingkan sikap dilayani.

Dari sisi politik, dengan *benchmark* adalah Parpol selain Golkar dan PDIP, terlihat bahwa responden yang pilihan Parpolnya ketika Pemilu 2004 adalah Golkar atau PDIP mempunyai peluang menyuap yang lebih besar relatif terhadap perusahaan yang pilihannya bukan Golkar dan PDIP. Hal ini konsisten dengan hasil estimasi dengan data antar kabupaten/kota, bahwa perolehan suara yang besar Parpol Golkar dan PDIP di suatu daerah justru mendorong banyak terjadinya penyalahgunaan wewenang baik itu yang dilakukan oleh Kepala Daerah maupun oleh anggota DPRD.

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Dari hasil analisis di atas dapat disimpulkan bahwa lemahnya akuntabilitas politis serta lemahnya kemampuan birokrasi di daerah (kabupaten/kota) dan beberapa faktor seperti eforia demokrasi/otonomi ekonomi/keuangan seperti bangkitnya primordialisme dan komunalisme telah memberikan tekanan-tekanan dan persoalan-persoalan dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pengawasan regulasi sehingga banyak regulasi atau Perda-Perda yang dirumuskan cenderung untuk kepentingan eksekutif (birokrat) dan legislatif serta kelompok kepentingan tertentu sehingga banyak muncul regulasi atau perda "bermasalah" di berbagai daerah di era otonomi daerah. Hal tersebut menunjukkan bahwa "bibit" korupsi sudah muncul sejak proses perumusan regulasi (Perda), dan kemudian terjadi pada pelaksanaan dan pengawasan regulasi. Korupsi dengan pola demikian menjadi sekolah-olah legal (*Legalized Corruption*).

Faktor ekonomi politik (kondisi dan hal-hal yang mewarnai pola relasi antar *stakeholders*) dan budaya feodalistik-paternalistik yang mewujud dalam budaya birokrasi patrimonial sangat berpengaruh terhadap terjadinya korupsi. Daerah dengan tingkat partisipasi dan transparansi yang tinggi seperti di Kabupaten Solok mampu meredam perilaku koruptif pemerintahan. Sementara di Sukoharjo dan Kuar, dominasi dan pola relasi Kepala Daerah dengan DPRD dalam proses perumusan dan pelaksanaan regulasi sangat berpengaruh terhadap terjadinya korupsi. Daerah dengan budaya feodalistik-paternalistik seperti Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Kuar, mempunyai tingkat korupsi yang lebih besar. Di dua daerah tersebut, proses perumusan dan pelaksanaan Perda tentang Perizinan menimbulkan banyak koersi bagi masyarakat dan pengusaha. Karena saluran legal formal melalui berbagai proses politik formal terdistorsi oleh dominannya birokrasi dan lemahnya akuntabilitas administrasi birokrasi dalam perumusan, pelaksanaan dan pengawasan Perda yang terkait dengan perizinan, serta faktor budaya feodalistik-paternalistik, maka untuk *me-redress* dirinya dari koersi tersebut, perusahaan cenderung memilih melakukan lobi dengan penyuaian sehingga akan memicu terjadinya korupsi. Dengan demikian, pengendalian korupsi di berbagai daerah di era otonomi daerah ini harus dilakukan melalui penguatan proses perumusan dan pelaksanaan serta pengawasan regulasi (Perda) baik itu Perda APBD maupun Perda-Perda lain yang mengatur tentang perizinan. Penguatan proses perumusan regulasi ini bisa dilakukan dengan mendorong terbentuknya *civil society* sebagai wahana untuk meningkatkan partisipasi, transparansi dan *accountability (good governance)* dalam proses perencanaan pembangunan. Dalam konteks ini peningkatan kualitas dan kuantitas kelompok pembaharuan di berbagai daerah (LSM, Media Massa dan Organisasi Sosial kemasyarakatan) menjadi hal yang sangat penting untuk menumbuhkan kepedulian (*awareness*), partisipasi dan transparansi dalam proses perumusan APBD dan Perda-perda lainnya.

Hal lain yang juga mendesak untuk segera dilakukan dalam rangka mengendalikan perilaku koruptif birokrat adalah reformasi birokrasi yakni melakukan pembenahan terhadap *structure incentive* birokrasi dengan menggunakan *merit system*. *Structure incentive* tersebut berupa *reward* (besaran dan struktur gaji pegawai negeri) yang tidak jauh dengan besaran gaji di perusahaan-perusahaan swasta sehingga bisa menjamin kehidupan yang layak bagi pegawai birokrasi. Setelah diberikan *reward* yang cukup, jika birokrasi masih melakukan korupsi, maka berikutnya harus diikuti sistem *penalty (punishment)* bagi mereka yang berkinerja buruk atau melakukan pelanggaran. Di samping itu harus segera diberlakukan aturan yang melarang pejabat berbisnis. Dengan demikian harus dilakukan revisi terhadap PP No 6 /1974 yang melarang pejabat merangkap jadi pengusaha. Laporan kekayaan di awal dan di akhir masa jabatan bagi pejabat birokrasi harus menjadi kewajiban dan bagi mereka yang melanggar bisa dikenakan sanksi hukum yang berat atau sama dengan melakukan korupsi.

Lebih lanjut, perbaikan sistem kepartaian diarahkan untuk membentuk partai-partai politik saat ini menjadi partai politik modern, dimana orientasi kepartaian adalah kesejahteraan masyarakat dan bukan berorientasi untuk kepentingan kelompok dan jangka pendek. Perbaikan kualitas Parpol juga diarahkan untuk melahirkan pemimpin-pemimpin yang berkualitas yakni memiliki kejujuran, integritas dan berani mengambil keputusan untuk kepentingan masyarakat banyak dengan kata lain membentuk pemimpin yang memiliki jiwa kesalehan sosial yang tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- _____. 2005. Daya Saing Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia. *KPPOD, Jakarta*.
- Breton, Albert. 1974. *The Economic Theory of Representative Government*. Aldine Publishing Company. Chicago.
- Dawkins, C. J. 2003. "Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Work and Recent Developments". *Journal of Planning Literature*, Vol 18/2 pp. 131 -172.
- Gonarsyah, Isang. 1997. "Modelling Political Economy of Foreign Investment's Policymaking in Developing Country: A Preliminary Thought". *Mimbar Sosek, Journal of Agricultural and Resource Socio-Economics Bogor : Sosek Department, Faperta IPB, Vol. 10 No 3 December 1997*.
- Henderson, V. J and Kuncoro, A. 2004. "Corruption in Indonesia". NBER Working Paper No 10674. National Bureau of Economic Research.
- Indonesian Corruption Watch*, 2000, Hasil Survei Korupsi di Pelayanan Publik, Departemen Riset dan Kajian Strategis, *Indonesian Corruption Watch*, Jakarta
- Koentjaraningrat. 1974. *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*. Gramedia. Jakarta.
- Nurdjana, IGM, 2005, *Korupsi dalam Praktek Bisnis* . Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Rose-Ackerman, Susan. 2000. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press. Cambridge, UK.
- Rosidi, Ajip, 2006, *Korupsi dan Kebudayaan* . Pustaka Jaya. Jakarta.
- Shleifer, A., dan Vishny, R. 1993. "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108 : 599-617.
- Stevens, Joe B. 1993 *The Economics of Collective Choice*. Westview Press. Boulder, Colorado.
- www.transparency.org (Website of Transparency International, Berlin)

