

DAMPAK DESENTRALISASI FISKAL TERHADAP KORUPSI DI INDONESIA¹

THE IMPACT OF FISCAL DECENTRALIZATION ON CORRUPTION IN INDONESIA

Bambang Saputra

STIE Madani Balikpapan
Jl. Kapt. P. Tendean No. 60 Balikpapan
Email: poetracc@yahoo.co.id

Abstract

This research is intended to examine the influence of fiscal decentralization on corruption case in Indonesia. Research population are regencies/municipalities throughout the province in Indonesia, employing secondary data from Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah and Transparency International Indonesia (TI-Indonesia) within the period of 2004, 2006, 2008, and 2010. Data analysis is conducted by using path analysis with AMOS program software. The results of this study indicate that, fiscal decentralization has a negative and significant effect on Corruption Perception Index (CPI). The higher the fiscal decentralization, the more higher the corruption is in Indonesia.

Keywords: *fiscal decentralization, corruption*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh desentralisasi fiskal terhadap korupsi di Indonesia. Populasi penelitian adalah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia, dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah *Transparency International Indonesia* (TI-Indonesia) tahun 2004, 2006, 2008, dan 2010. Analisis data dilakukan menggunakan analisis jalur dengan program AMOS. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan dan negatif terhadap Indeks Persepsi Korupsi (IPK). Di Indonesia, semakin tinggi tingkat desentralisasi fiskal maka semakin tinggi tingkat korupsi.

Kata kunci: desentralisasi fiskal, korupsi

¹ Naskah diterima: 5 September 2012, revisi pertama diterima 20 September 2012

PENDAHULUAN

Desentralisasi merupakan sebuah strategi bagaimana membuat demokrasi bekerja dalam suatu negara (*making democracy work*). Apabila demokrasi dimaknai sebagai kerangka kerja bagi *design* demokrasi modern, maka harus tercipta penyebaran kekuasaan di mana kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) memiliki peran yang sangat besar dalam mewujudkan dan mengelola pemerintahan modern. Dalam konteks seperti ini, proses pembagian dan pendelegasian kekuasaan dalam suatu negara seharusnya diletakkan dalam kerangka mengembalikan kedaulatan rakyat dengan suatu kompensasi publik (*public compensation*) untuk menata dan mengelola pemerintahan yang baik mulai dari tingkat atas (pusat) sampai dengan tingkat bawah (daerah). Pengelolaan pemerintahan yang baik semata-mata bertujuan untuk menghargai kedaulatan rakyat dengan kompensasi jaminan atas kemakmuran, kesejahteraan, dan hak-hak fundamental masyarakat.

Dalam konsep tersebut, sejatinya desentralisasi lahir sebagai upaya untuk membongkar sentralisme kekuasaan (*centralism of power*) terutama dalam hal tata relasi pusat dan daerah. Artinya, desentralisasi dan demokratisasi menghendaki adanya pemencaran kekuasaan, karena kekuasaan yang terlalu besar, sebagaimana ditengarai Lord Acton, akan disalahgunakan dan cenderung korup (*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*). Dalam *new perspective theories (second-generation theories) desentralisasi fiskal (dalam, Khusaini, 2006: 92), dengan implementasi desentralisasi*

fiskal pemerintah daerah akan berperilaku berbeda ketika pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah, yaitu semakin berusaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Namun, pada ranah implementasi, pelaksanaan otonomi daerah justru jauh panggang dari api.

Banyaknya kasus korupsi yang justru dilakukan aparaturnya, dari gubernur, bupati, walikota, anggota DPRD, hingga pejabat dinas telah mencoreng dan mencederai makna desentralisasi di tengah ekspektasi masyarakat bahwa otonomi daerah diharapkan mampu melahirkan pelayanan publik (*public services*) yang baik terhadap masyarakat (Maulani, 2010). Adanya desentralisasi fiskal justru membuat kecenderungan tingkat korupsi di daerah meningkat dengan tajam (Rinaldi, *et. al.*, 2007). Oleh sebab itu tidak salah muncul pendapat bahwa efek desentralisasi fiskal yang paling kelihatan justru korupsi, bukan pelayanan publik (Hidayat, 2011).

Berbagai survei yang dilakukan oleh sejumlah lembaga internasional selalu menempatkan Indonesia dalam urutan tertinggi dari negara yang paling korup di dunia. Seperti pada tahun 2010 dimana Lembaga survey *Transparency International* menetapkan indeks persepsi korupsi Indonesia sama dengan tahun 2009 yaitu 2,8. Indonesia menempati posisi ke-110 dari 178 negara. Hasil survey tersebut dari tahun ke tahun tidak jauh berbeda.

Isu desentralisasi dan korupsi itu sendiri memang telah menarik perhatian banyak pakar dan cenderung ambigu. Di satu sisi, ada yang menaruh keyakinan bahwa desentralisasi bisa

berdampak positif dalam meminimalisasi praktek korupsi sebagaimana penelitian Gatti (2002), Gurgur dan Shah (2005), dan Tumennasan (2005). Sedangkan penelitian Treisman (2000) dan Wu (2005) menemukan bahwa negara-negara federal memiliki hubungan dengan korupsi yang tinggi.

Di Indonesia penelitian mengenai hubungan desentralisasi dan korupsi dijelaskan oleh Rinaldi, *et. al.* (2007) yang menyatakan bahwa seiring dengan dimulainya kebijakan desentralisasi adanya peningkatan jumlah pengungkapan kasus korupsi di daerah. Namun penelitian tersebut belum berhasil menemukan jawaban apakah terdapat hubungan desentralisasi (fiskal) dengan tingkat korupsi. Hal ini penting untuk menjawab anggapan bahwa adanya kebijakan desentralisasi fiskal telah menyebabkan maraknya kasus-kasus korupsi di Indonesia.

Selanjutnya Simanjuntak (2010) menyatakan perdebatan tentang pelaksanaan desentralisasi (otonomi daerah) di Indonesia masih terfokus pada isu-isu kejelasan dalam pembagian fungsi/kewenangan, keadilan distribusi sumber keuangan, pemilihan kepala daerah, dan pemekaran daerah. Sebagian besar tulisan cenderung membahas administrasi, ekonomi dan politik. Relatif sangat sedikit perhatian dicurahkan pada kaitan desentralisasi terhadap korupsi. Dengan demikian sangat relevan untuk mengkaji dampak desentralisasi fiskal terhadap korupsi di Indonesia.

KERANGKA TEORITIS DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS Desentralisasi Fiskal

Dalam kaitannya dengan derajat pengambilan keputusan yang dilakukan daerah, setidaknya ada tiga variasi definisi desentralisasi fiskal (Bird, 1986b). Pertama, desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah (dekonsentrasi). Kedua, delegasi berhubungan dengan suatu situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah. Ketiga, devolusi (pelimpahan) berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah.

Seberapa jauh desentralisasi dapat dilihat dengan jelas, sebagian tergantung apakah yang sudah dilakukan lebih bersifat dekonsentrasi, delegasi, atau devolusi. Hal ini juga tergantung apakah seseorang mengamatinya dari atas ke bawah (*top down*) atau dari bawah ke atas (*bottom up*) (Bird, 1980). Pendekatan desentralisasi fiskal dari bawah ke atas (*bottom up*) umumnya menekankan nilai politis, misalnya perbaikan dalam kaitannya dengan kemauan menerima saran dan partisipasi politik lokal dan efisiensi alokasi dalam arti perbaikan kesejahteraan. Sedangkan pendekatan fiskal dari atas ke bawah (*top down*) menekankan bahwa kriteria utama untuk mengevaluasi desentralisasi fiskal adalah seberapa baik hal ini dapat membantu tercapainya tujuan-tujuan kebijakan nasional (Bird, 2000: 5).

Berdasarkan kedua pendekatan tersebut, permasalahan utama dalam membuat evaluasi desentralisasi fiskal adalah dengan menentukan apakah desentralisasi fiskal mendukung tercapainya tujuan pusat (meningkatkan kesejahteraan nasional secara keseluruhan) atau membebaskan daerah dari sebagian besar arahan pemerintah (meningkatkan kesejahteraan di daerah-daerah). Pilihan perspektif pendekatan ini amatlah penting dalam usaha mendekati isu-isu desentralisasi fiskal.

Perspektif *bottom up* (*endogenous*) mungkin lebih tepat untuk negara-negara seperti India, Afrika Selatan, atau Bosnia-Herzegovina (dalam Bird dan Vaillancourt, 2000: 6), sebab heterogenitas daerah dan daerah memiliki potensi untuk mandiri. Sedangkan perspektif *top down* (*exogenous*) tampak lebih tepat pada negara-negara berkembang secara umum (Bird, 1993), misalnya di Cina, (dalam Bird dan Vaillancourt, 2000: 6) menyatakan bahwa reformasi perpajakan dan perimbangan keuangan pusat-daerah, akhir-akhir ini bertujuan untuk menegaskan kembali kontrol makroekonomi dan untuk menjamin sumber-sumber yang cukup bagi pusat untuk mencapai tujuan-tujuan, untuk pembangunan infrastruktur penting antar daerah. Indonesia berdasarkan kajian Shah (dalam Bird dan Vaillancourt, 2000: 159-209) menggolongkan desentralisasi fiskal yang bejalan berdasarkan pendekatan perspektif *top down*, yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan nasional. Hal ini juga diperkuat oleh Sidik *et. al.* (2002: 20) yang menyatakan bahwa

sejarah transfer dari pusat ke daerah di Indonesia menunjukkan bahwa peran pemerintah pusat sangatlah dominan dalam menetapkan jenis-jenis bantuan yang bermanfaat bagi daerah.

Desentralisasi fiskal terutama dalam pendekatan perspektif *top down* bahkan juga *bottom up*, berbentuk transfer pusat ke daerah. Transfer dana dari pusat ke daerah merupakan sumber penerimaan yang amat dominan bagi pemerintah daerah di banyak negara berkembang, tidak terkecuali Indonesia. Sumber ini membiayai sekitar 85% dari pengeluaran pemerintah daerah di Afrika Selatan, antara 67 sampai 95% pengeluaran negara-negara bagian di Nigeria, 70 sampai 90% pengeluaran negara-negara bagian yang miskin di Mexico, 72% pengeluaran provinsi dan 86% pengeluaran kabupaten/kota pada dekade 1990-an di Indonesia (Sidik *et. al.*, 2002: 23).

Terkait dengan hal tersebut, Bird dan Vaillancourt (2000) juga menjelaskan terdapat dua model hubungan fiskal antara pemerintah yang berlaku saat ini, yaitu: federalisme fiskal (*fiscal federalism*) dan keuangan federal (*federal finance*). Konsep federalisme fiskal maksudnya adalah Pemerintahan Daerah Tingkat (Dati) II (kabupaten/kota) merupakan kepanjangan tangan dari pusat atau, di beberapa negara yang berbentuk federal, pemerintahan negara bagian (*state*) bukan merupakan pelaku otonom. Implikasi dari hubungan fiskal model federalisme fiskal ini adalah berbagai bentuk transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Dati I dan Dati II) dalam rangka untuk menggalakkan otonomi regional dan untuk memperbaiki infrastruktur

lokal, biasanya akan dibelanjakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan pedoman dan sektor-sektor yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Berbeda dengan model federalisme fiskal, dalam keuangan federal model hubungan fiskal yang terjadi adalah hubungan fiskal antara pemerintah federal (pusat) dengan pemerintah negara bagian/propinsi (*state*) dan hubungan fiskal antara pemerintah

negara bagian/propinsi (*state*) dengan pemerintah lokal (kabupaten/kota). Dimana masing-masing pemerintahan memiliki kewenangan (otonomi) yang jelas terhadap wilayah, fungsi, serta pembiayaan sesuai dengan konstitusi federal. Beberapa negara, baik negara maju maupun negara berkembang yang menggunakan kedua model hubungan fiskal ini (termasuk) Indonesia, dapat dilihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1. Kelompok Negara dan Model Hubungan Fiskal

Kelompok Negara	Federalisme Fiskal	Keuangan Federal
Negara Maju	Prancis, Jepang	Amerika Serikat, Kanada
Negara Berkembang	Indonesia, Kolumbia, Maroko, Tunisia	India, Brasil, Argentina, Pakistan, Afrika Selatan
Negara Transisi	Cina, Vietnam	Rusia, Bosnia Herzegovina

Sumber: Bird dan Vaillancourt (2000)

Korupsi di Indonesia

Korupsi merupakan salah satu masalah terbesar yang dihadapi oleh bangsa Indonesia sampai saat ini. Berbagai survei yang dilakukan oleh sejumlah lembaga internasional selalu menempatkan Indonesia dalam urutan tertinggi dari negara yang paling korup di dunia.² Hasil ini tidak jauh berbeda setiap tahunnya, sehingga banyak pihak yang berpendapat bahwa korupsi

di Indonesia tetap dianggap sebagai *endemic, systemic* dan *widespread* (Lubis, 2005). Hal serupa ditegaskan dari hasil penelitian Kemitraan tahun 2010, yaitu sebanyak 70% dari dari 2.300 responden membenarkan adanya korupsi yang mengakar dan membudaya (Kompas, 10/3/2011).

Lembaga survey *Transparency International* menetapkan indeks persepsi korupsi Indonesia, tahun 2010

² Lihat hasil pula Survey *Transparency International* Tahun 2008 dimana Indonesia berada di urutan 126 dari 180 Negara yang di survey dengan skor Indeks Persepsi Korupsi (IPK) sebesar 2,6. Skor ini hanya naik 0,3 poin dari skor sebelumnya (2007) sebesar 2,3. Pada tahun 2006 skor IPK Indonesia sebesar 2,4 sementara tahun 2005 sebesar 2,2. Angka-angka ini lebih kecil dibandingkan dengan Negara-Negara ASEAN lainnya. Untuk Tahun 2008 saja, hanya Filipina, Laos, Kamboja dan Myanmar saja yang skornya berada di bawah Indonesia yakni masing-masing sebesar 2,3; 2,0; 1,8 dan 1,3, sementara Negara lainnya memiliki skor jauh di atas Indonesia. Bandingkan dengan skor IPK dari Singapura, Malaysia dan Thailand yang masing-masing memiliki skor IPK sebesar 9,2; 5,1; dan 3,5. Survei lainnya yang dapat menunjukkan peringkat korupsi di Indonesia dilakukan oleh PERC (*Political & Economic Risk Consultancy*) Ltd melalui *the annual graft ranking* serta *World Economic Forum* melalui *Growth Competitiveness Index* (GCI). Dalam survey PERC tahun 2006 Indonesia mendapatkan skor 8,6 yang menurun apabila dilihat dari skor tahun 2005 (9,10) serta skor tahun 2004 (9,25). Namun demikian angka ini tetap di atas Negara-Negara ASEAN lainnya, dimana untuk tahun 2006 Singapura mendapatkan Skor 1,30; Malaysia 6,13; Thailand 7,64; Philipina 7,80; dan Vietnam 7,91. Sementara itu, dalam GCI Index tahun 2008, Indonesia mendapatkan skor 4,25 dan memiliki peringkat 55. Peringkat ini mengalami penurunan apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya (2007) meskipun skor-nya mengalami kenaikan dimana Indonesia menempati peringkat 54 dengan skor 4,24. Angka ini juga tetap berada jauh lebih kecil dari Singapura, Malaysia dan Thailand yang memiliki skor di tahun 2008 masing-masing sebesar 5,53; 5,04 dan 4,60. Dari data-data di atas dapat menunjukkan kepada kita bahwa Indonesia termasuk Negara yang paling korup di Dunia (Waluyo, 2006, 5-10).

sama dengan tahun 2009 yaitu 2,8 kemudian mengalami perbaikan di tahun 2011 menjadi 3,0. Indonesia di tahun 2011 menempati posisi ke-110 dari 178 negara. Indeks ini jauh dibawah negara seperti Singapura dengan 9,3, Brunei di peringkat ke-38 dengan indeks 5,5, Malaysia di peringkat ke-56 dengan indeks 4,4, dan Thailand di peringkat ke-78 dengan indeks ke-78.

Korupsi telah menyebabkan kerugian keuangan negara. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mencatat telah mengaudit investigasi terhadap 487 kasus dugaan tindak pidana korupsi pada periode 2008-2010. Jumlah kerugian negara atau daerah mencapai Rp 939,04 miliar dan 11,66 juta dollar AS. Dari seluruh kasus tersebut 95 diantaranya atau 19,51 persen dari total sudah diputus di pengadilan (Kompas, 27/01/2011).

Data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan, dari tahun 2004 hingga 2008 ada 211 kasus korupsi yang diselidiki, 107 perkara penyidikan, 75 perkara penuntutan, 59 perkara telah berkekuatan hukum tetap, dan 53 perkara telah dieksekusi.

Ratusan kasus korupsi tersebut dikelompokkan menjadi 8 kelompok Tindak Pidana Korupsi (TPK), yaitu (Kompas, 22/08/2008) :

1. TPK dalam pengadaan barang/jasa yang dibiayai APBN/D;
2. TPK dalam penyalahgunaan anggaran;
3. TPK dalam perizinan sumber daya alam yang tidak sesuai ketentuan;
4. TPK penggelapan dalam jabatan;
5. TPK pemerasan dalam jabatan;
6. TPK penerimaan suap;
7. TPK gratifikasi; dan
8. TPK penerimaan uang dan barang yang berhubungan dengan jabatan.

Tabel 2. Penanganan Kasus Korupsi

Tahap	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Penyelidikan	23	29	36	70	70	67	54	78	427
Penyidikan	2	19	27	24	47	37	40	66	262
Penuntutan	2	17	23	19	35	32	32	45	205
Inkracht*	0	5	17	23	23	37	34	34	173
Eksekusi	0	4	12	23	23	39	38	33	172

*Berkekuatan hukum tetap

Keterangan:

Terdakwa divonis bebas sepanjang 2011

- Pengadilan Tipikor Surabaya membebaskan 22 terdakwa
- Pengadilan Tipikor Samarinda membebaskan 4 terdakwa
- Pengadilan Tipikor Bandung membebaskan 4 terdakwa
- Pengadilan Tipikor Semarang membebaskan 1 terdakwa

Sumber: Litbang Kompas, 2012

Berbagai kalangan beranggapan bahwa maraknya kasus-kasus korupsi diatas disebabkan kebijakan desentralisasi. Kebijakan desentralisasi berdasarkan UU No. 32/2004 dan UU

No. 33/2004 yang merupakan revisi terhadap UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 yang mengatur otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Kedua Undang-Undang di bidang otonomi daerah

tersebut berdampak terjadinya pelimpahan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintah daerah dan diharapkan meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah.

Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Korupsi

Berbagai temuan dan hasil studi dari berbagai Negara menyediakan jawaban yang tidak selalu konsisten dan cenderung bersifat ambigu dalam menjawab apakah dengan diterapkannya desentralisasi telah mempertinggi atau justru mengurangi korupsi. Fisman dan Gatti (2002) menemukan bahwa desentralisasi fiskal dalam pengeluaran pemerintah secara signifikan sangat terkait dengan korupsi yang lebih rendah (hubungan negatif) di seluruh sampel dari 55 negara. Gurgur dan Shah (2005) menemukan desentralisasi memiliki dampak negatif pada korupsi, dimana desentralisasi diukur sebagai rasio kerja di non-pusat administrasi pemerintahan dengan pekerjaan umum pemerintah sipil, dan korupsi diukur dengan indeks persepsi korupsi dari *Transparency International*. Senada dengan penelitian Gurgur dan Shah, penelitian Tumennasan (2005), menemukan bahwa desentralisasi fiskal berpotensi membantu mengendalikan korupsi publik dan menciptakan kondisi yang menguntungkan bagi sektor swasta. Hasil yang berbeda oleh Treisman (2000) dan Wu (2005) yang menemukan bahwa negara-negara federal yang lebih tinggi korupsi.

Hasil yang tidak konsisten ditemukan oleh Freille, *et. al.* (2008) tentang hubungan berbagai dimensi

desentralisasi (konstitusi, politik, dan fiscal) dengan tinggi atau rendahnya korupsi pada 174 negara. Hasilnya menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal berhubungan dengan korupsi yang lebih rendah. Namun, desentralisasi konstitusi (federalisme) berhubungan dengan korupsi yang lebih tinggi. Sementara desentralisasi politik berhubungan dengan memperburuk sentralisasi konstitusional pada korupsi.

Di Indonesia penelitian Rinaldi, *et. al.* (2007) mengindikasikan bahwa desentralisasi membawa implikasi pada terjadinya pergeseran relasi kekuasaan pusat-daerah dan antar lembaga di daerah. Berbagai perubahan membuka peluang maraknya '*money politics*' oleh kepala daerah untuk memperoleh dan mempertahankan dukungan dari legislatif, pemanfaatan berbagai sumber pembiayaan oleh anggota legislatif sebagai setoran bagi partai politik serta – yang paling umum, adalah keinginan untuk memperkaya diri sendiri. Peluang korupsi semakin terbuka dengan adanya perbedaan/inkonsistensi peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah, 'kerjasama' antara legislatif dan eksekutif serta minimnya porsi partisipasi dan pengawasan publik. Hasil penelitian Rinaldi, *et. al.* iniditegaskan kembali oleh Simanjuntak (2010) yang menyatakan perdebatan tentang pelaksanaan desentralisasi (otonomi daerah) di Indonesia masih terfokus pada isu-isu kejelasan dalam pembagian fungsi/kewenangan, keadilan distribusi sumber keuangan, pemilihan kepala daerah, dan pemekaran daerah. Relatif sangat sedikit perhatian dicurahkan pada kaitan desentralisasi

terhadap korupsi.

Data ICW selama periode Januari-Juni 2010 terdapat 176 kasus korupsi di pemerintah pusat dan daerah dengan 411 orang tersangka (Kompas, 10/03/2011). ICW juga melaporkan bahwa pada 2010, kasus korupsi keuangan daerah menempati urutan pertama dari tren korupsi di Indonesia, dengan aktor utamanya para kepala daerah dan mantan kepala daerah. Sementara tahun sebelumnya, 2009, tren korupsi didominasi oleh anggota DPRD. Data Kementerian Dalam Negeri menyebutkan ada 155 Bupati atau Walikota yang diperiksa atau masuk penjara karena terkait kasus korupsi. Ada 17 gubernur atau mantan gubernur yang juga masuk penjara atau menjadi tersangka karena kasus korupsi. Bahkan disebutkan setiap minggu ada saja seorang kepala daerah yang ditetapkan sebagai tersangka (Kompas, 17/01/2011).

Hubungan desentralisasi fiskal dan korupsi di Indonesia juga dapat dijelaskan oleh meningkatnya kasus-kasus yang ditemukan oleh KPK. Menurut Laporan Tahunan KPK (2010), dari tahun 2004-2010 jumlah perkara TPK berdasarkan pelaku perkara untuk anggota DPR dan DPRD mencapai 43 orang, Gubernur

mencapai 8 orang, Walikota/Bupati mencapai 22 orang, serta Eselon I, II, dan III mencapai 84 orang. Sedangkan jumlah perkara TPK berdasarkan wilayah mencapai 196 dan jumlah TPK berdasarkan instansi tercatat Pemerintah Provinsi mencapai 22 dan Pemkab/Pemkot mencapai 43. Kemudian menurut data KPK juga tercatat Laporan Gratifikasi Per Provinsi mencapai 394 laporan dan Laporan Gratifikasi Per Instansi di daerah, untuk DPRD sebanyak 82 laporan; Pemprov sebanyak laporan; Pemkab 23 sebanyak laporan; dan Pemkot sebanyak 8 laporan. (Laporan Tahunan KPK, 2010)

Bagi para pelaku korupsi di daerah, selain APBD, anggaran yang sering menjadi target korupsi adalah anggaran pemekaran daerah, anggaran pemilihan daerah, anggaran penanggulangan bencana, dan anggaran kunjungan kerja. Hal ini sesuai dengan data Kompas tentang data kasus-kasus korupsi di daerah, yang menunjukkan terdapat 11 kasus APBD pada tahun 2010 yang merupakan jumlah terbanyak dalam kasus korupsi di daerah. Berikut data Kompas tentang data kasus-kasus korupsi di daerah (Tabel 3).

Tabel 3. Data Kasus-Kasus Korupsi Di Daerah

Tahun	Jenis Korupsi	Jumlah Kasus
2010	APBD	11
	Adipura	1
	Bantuan Sosial/Proyek pengentasan kemiskinan	10
	Pengadaan buku	2
	Surat izin usaha	1
	Pengadaan barang dan jasa	2

Pengadaan/pembebasan lahan	5
Proyek energi kelistrikan	2
Pembangunan infrastruktur	2
Penyuapan	7
Perpajakan	1
Pelaku korupsi	
Kepala/mantan kepala daerah	9
Pimpinan/mantan pimpinan DPRD	4
Anggota/mantan anggota DPRD	6
Pejabat/mantan pejabat daerah (kepala dinas)	14
Pimpinan BUMND (direktur)	4
Pimpinan Universitas	1
Pimpinan pengadilan	1
LSM	3
Lainnya	4

Sumber : Litbang Kompas (18/01/2011)

Data ICW dan KPK tersebut menguatkan *fraud triangle theory* Cressey (1953) yang menjelaskan bahwa *fraud* (korupsi) terjadi karena faktor-faktor: *pressure* (tekanan), *opportunitiy* (kesempatan), dan *rationalization* (rasionalitas). Dengan *menggunakan fraud triangle theory* dapat dikatakan bahwa munculnya kasus-kasus korupsi APBD cenderung disebabkan oleh faktor *opportunitiy*, dimana desentralisasi fiskal memberikan peluang (*opportunitiy*) dengan memberikan pelimpahan kewenangan (kekuasaan) yang semakin luas kepada pemerintah daerah. *Opportunitiy* adalah peluang yang memungkinkan *fraud* terjadi. Biasanya disebabkan karena internal *control* suatu organisasi yang lemah, kurangnya pengawasan, dan/atau penyalahgunaan wewenang. Di antara 3 elemen *fraud triangle*, *opportunitiy* merupakan elemen yang paling

memungkinkan untuk diminimalisir melalui penerapan proses, prosedur, dan control dan upaya deteksi dini terhadap *fraud*. *Opportunitiy*, menurut penelitian yang dilakukan oleh *The Institute of Internal Auditor (IIA) Research Foundation* tahun 1984 dengan urutan paling sering terjadi adalah:

- a. Terlalu mempercayai bawahan;
- b. Kelemahan prosedur otorisasi dan persetujuan manajemen;
- c. Kurangnya penjelasan dalam informasi keuangan pribadi (kecurangan perbankan);
- d. Tidak ada pemisahan antara pemberian wewenang transaksi dan penjagaan aset;
- e. Tidak ada pengecekan independen terhadap kinerja;
- f. Kurangnya perhatian terhadap uraian secara rinci (detail);
- g. Tidak ada pemisahan antara pemegang aset dan fungsi

- h. Tidak ada pemisahan tugas akuntansi;
- I. Kurangnya pemberian wewenang;
- j. Departemen/bagian/jarang diperiksa;
- k. Pernyataan tidak ada benturan kepentingan tidak disyaratkan;
- l. Dokumen dan pencatatan kurang memadai.

Berdasarkan penelitian terdahulu di atas diantaranya Treisman (2000) dan Wu (2005), dan Rinaldi, *et. al.* (2007), *fraud triangle theory* Cressey (1953) yang didukung dengan data dari ICW dan Laporan Tahunan KPK, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini sebagai berikut:
 H1: DF berdampak negatif terhadap IPK atau semakin tinggi DF maka semakin tinggi korupsi.³

METODE

Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian empiris dengan *hypotheses testing*, yang bertujuan menguji model hipotetik. Hipotesis penelitian ini dikembangkan berdasarkan teori-teori yang selanjutnya diuji berdasarkan data yang dikumpulkan.

Populasi, Sampel, dan Data Penelitian

Populasi pada penelitian ini adalah seluruh kabupaten/kota di Indonesia.⁴ Sampel dipilih dengan metode *purposive sampling* dengan kriteria adalah kabupaten/kota adalah yang masuk dalam perhitungan survei Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia yang dilaksanakan oleh Transparency International Indonesia (TI-Indonesia).

Penelitian ini menggunakan data sekunder bentuk *pooled data dengan periode* pengamatan sampel yaitu tahun 2004, 2006, 2008 dan tahun 2010 yang berupa:

- a. Data IPK kabupaten/kota dari TI-Indonesia melalui situs www.ti.or.id
- b. Data Anggaran Pendapatan Dan Pengeluaran (APBD) kabupaten/kota dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan Republik Indonesia melalui situs www.djpk.depkeu.go.id. Data APBD kabupaten/kota untuk menentukan nilai variabel desentralisasi fiskal, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) kabupaten/kota.

³ IPK disusun dengan indeks 0 – 10 (0 berarti sangat korup, sedangkan 10 berarti sangat bersih), dengan hipotesis DF berdampak negatif terhadap korupsi berarti semakin tinggi DF maka semakin rendah IPK atau dapat juga dikatakan bahwa semakin tinggi DF maka semakin tinggi korupsi.

⁴ Pada tahun 2011 terdapat 497 kabupaten/kota di Indonesia.

Tabel 4. Perolehan Sampel Penelitian

Keterangan	Tahun			
	2004	2006	2008	2010
Kabupaten/kota yang disurvei TI-Indonesia	21	32	50	50
Tidak memenuhi kriteria :				
Bukan kabupaten/kota	1	1	1	1
Data tidak lengkap	1	3		1
Sampel yang digunakan	19	28	49	48
Total sampel penelitian	144			

Sumber : Data sekunder yang diolah 2012

Definisi dan Pengukuran Variabel Penelitian

Dalam studi ini, desentralisasi fiskal (DF) diproksi dengan rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah bagi hasil pajak dan bukan pajak dengan realisasi pengeluaran total pemerintah daerah dalam satuan persen. Penggunaan variabel desentralisasi fiskal ini mengacu pada Zang dan Zou (1998), Mahi (2000), Halim (2004: 27-28), dan Mursinto (2004:170) dalam Sasana (2009).

Tingkat Korupsi adalah ukuran derajat korupsi pada kabupaten/kota dengan menggunakan indeks persepsi korupsi (IPK). Pada penelitian ini ukuran tingkat korupsi menggunakan IPK Transparency International Indonesia (TI-Indonesia). IPK TI-Indonesia mengukur tingkat korupsi berdasarkan persepsi di pemerintah daerah kabupaten dan kota di Indonesia. Disusun berdasarkan jawaban dari pelaku bisnis. Rentang indeksnya adalah dari 0 sampai dengan 10, 0 berarti sangat korup, 10 sangat bersih.

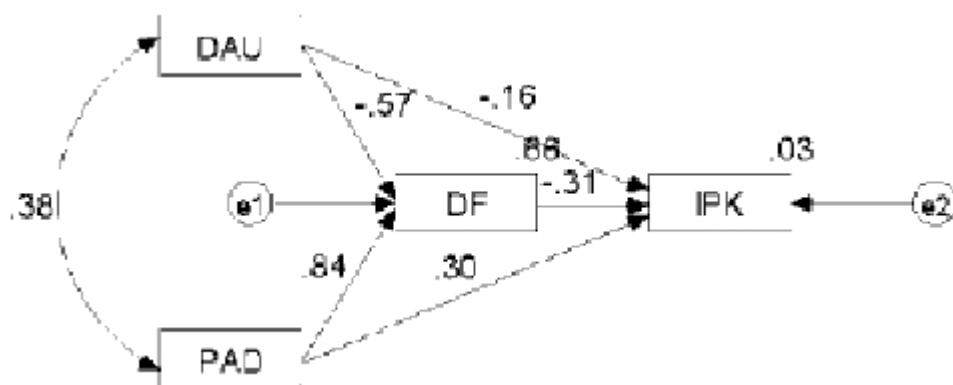
Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU Nomor 33 Tahun 2004). Sedangkan PAD merupakan sumber keuangan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, yang dapat dijadikan sebagai barometer bagi potensi perekonomian suatu daerah, yang sekaligus juga dapat mencerminkan efektivitas aparatur pemerintah daerah dalam melaksanakan tanggungjawabnya. Menurut UU No. 33 Tahun 2004 komponen penerimaan PAD terdiri dari pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Model Penelitian dan Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis jalur (*path analysis*), yang dikembangkan sebagai model penelitian untuk mempelajari pengaruh

secara langsung dan tidak langsung dari variabel eksogen terhadap variabel endogen. Model persamaan dapat ditunjukkan pada gambar 1. Pengujian

hipotesis penelitian dilakukan dengan pendekatan *Structural Equation Model* (SEM) dengan menggunakan *software AMOS*.



Gambar 1 Model Penelitian

HASIL
Statistik Deskriptif

Analisis deskripsi statistik digunakan untuk mengetahui deskripsi suatu data yang dilihat dari nilai

maksimum, nilai minimum, nilai rata-rata (*mean*), dan nilai standar deviasi. Berdasarkan analisis deskriptif statistik diperoleh gambaran data sebagai berikut:

Tabel 5. Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
IPK	144	2.97	6.71	4.7394	.72412
DF	144	.07	.78	.2406	.13754
Valid N (listwise)	144				

Sumber: olah data, 2012

Berdasarkan tabel 5 di atas menunjukkan jumlah sampel (N) ada 144 kabupaten/kota. IPK minimum 2,97 adalah IPK kota Kupang pada tahun 2006, sedangkan IPK maksimum 6,71 adalah IPK kota Denpasar pada tahun 2010. Dengan rata-rata IPK 4,74 dengan rentang IPK 0 berarti sangat korup dan sepuluh sangat bersih menunjukkan bahwa rata-rata tingkat

korupsi Kabupaten/Kota di Indonesia masih tinggi. Nilai standard deviasi 0,72 menunjukkan penyebaran data mendekati rata-rata sehingga penyimpangan data rendah.

Hasil perhitungan desentralisasi fiskal minimum 7% adalah kota Ambon pada tahun 2004, sedangkan desentralisasi fiskal maksimum 78% adalah kabupaten Kutai Kertanegara

atau Tenggarong pada tahun 2008. Rata-rata desentralisasi fiskal kabupaten/kota Indonesia 24% menunjukkan bahwa masih rendahnya kemampuan kinerja atau kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Indonesia dalam menutupi pengeluaran daerah. Nilai standard deviasi 14% menunjukkan penyebaran data mendekati rata-rata sehingga penyimpangan data rendah.

Analisis Jalur

Hasil pengujian koefisien jalur secara rinci disajikan pada tabel 6, 7, dan 8. Berdasarkan pengujian tersebut diperoleh hasil bahwa desentralisasi fiskal (DF) signifikan berpengaruh negatif (-0,310) terhadap indeks persepsi korupsi (IPK) atau dapat

dikatakan bahwa semakin tinggi desentralisasi fiskal, semakin rendah IPK (semakin tinggi korupsi). Hal ini menunjukkan bahwa hipotesis yang menyatakan “semakin tinggi desentralisasi fiskal, semakin tinggi korupsi di Indonesia dapat diterima. Hasil studi ini mendukung beberapa penelitian sebelumnya diantaranya Treisman (2000) dan Wu (2005), dan Rinaldi, *et. al.* (2007), serta *fraud triangle theory Cressey* (1953). Hasil lainnya menunjukkan hubungan tidak langsung (pengaruh PAD terhadap IPK melalui DF) adalah sebesar -0,260 dan hubungan tidak langsung (pengaruh DAU terhadap IPK melalui DF) adalah sebesar 0,176.

Tabel 6. Hasil Pengujian Koefisien Determinasi

Variabel	Koefisien	C.R.	Prob.	Keterangan
DAU → DF	-0,569	-9,797	0,000	Signifikan
PAD → DF	0,840	14,472	0,000	Signifikan
DAU → IPK	-0,158	-1,192	0,233	Tdk Signifikan
PAD → IPK	0,297	1,810	0,070	Tdk Signifikan
DF → IPK	-0,310	-1,980	0,048	Signifikan

Tabel 7. Pengaruh langsung Antarvariabel Penelitian

Pengaruh langsung		Variabel Endogen	
		DF	IPK
Variabel Eksogen	PAD	0,840	0,297
	DAU	-0,569	-0,158
	DF	0,000	-0,310

Tabel 8. Pengaruh Tidak langsung Antarvariabel Penelitian

Pengaruh Tidak langsung		Variabel Endogen	
		DF	IPK
Variabel Eksogen	PAD	0,000	-0,260
	DAU	0,000	0,176
	DF	0,000	0,000

Tabel 9. Pengaruh Total Antarvariabel Penelitian⁵

Pengaruh Tidak langsung		Variabel Endogen	
		DF	IPK
Variabel Eksogen	PAD	0,840	0,037
	DAU	-,569	0,018
	DF	0,000	-0,310

Sumber: olah data, 2012

Hasil ini menegaskan bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia lebih menghasilkan “terdesentralisasikannya” korupsi ke daerah (kabupaten/kota). Hasil penelitian ini juga mendukung **teori Fraud Triangle** bahwa munculnya kasus-kasus korupsi APBD cenderung disebabkan oleh faktor *opportunity* yang didukung oleh lemahnya *internal control*. Hal yang paling menonjol dalam faktor oportunitas ini adalah maraknya kasus-kasus tersebut karena perbuatan korupsi risikonya kecil dan sanksi hukumnya juga minimal. Hal ini mempertegas hasil penelitian ini Filmer dan Lindauer (2001) bahwa perilaku korupsi pada tingkat daerah dapat dilihat sebagai respons terhadap faktor *opportunity*.

Pengaruh tidak langsung PAD terhadap IPK melalui DF dengan hasil negatif, menunjukkan bahwa semakin tinggi PAD, maka semakin rendah IPK atau semakin tinggi korupsi. Hasil ini memberikan indikasi bahwa PAD rentan untuk menjadi objek korupsi di daerah. Apalagi dengan penguatan *local taxing power* oleh UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dikhawatirkan akan menjadi bumerang bagi Pemerintah Daerah yang sejatinya memberikan kontribusi PAD yang lebih tinggi untuk peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

Hasil penelitian ini juga sesuai dengan Klitgaard *et.al.* (2002) bahwa korupsi mengikuti kekuasaan. Korupsi pada tingkat daerah diformulasikan yaitu *corruption = monopoly power + discretion - accountability*. Korupsi dapat terjadi jika ada monopoli kekuasaan yang dipegang oleh seseorang yang memiliki kemerdekaan bertindak atau wewenang yang berlebihan, tanpa ada pertanggungjawaban yang jelas. Dapat dikatakan bahwa perlunya evaluasi mengenai kebijakan desentralisasi fiskal yang memberikan kewenangan (kekuasaan) besar pada pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga meminimisir potensi terjadinya korupsi.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis data dan pembahasan tersebut dapat disimpulkan bahwa desentralisasi fiskal berdampak negatif terhadap IPK, yang berarti semakin tinggi desentralisasi fiskal, semakin tinggi korupsi di Indonesia. Berdasarkan hasil simpulan tersebut, implikasi yang dapat diperoleh adalah perlunya suatu *grand design* dan/atau reevaluasi pengelolaan keuangan untuk mengurangi distorsi atau penyimpangan yang kerap terjadi dengan pendekatan *bottom up* (dari

bawah ke atas) dan di arahkan kepada prinsip “efektif, efisien, dan akuntabiliti” dan tidak lagi “luas, nyata, dan bertanggungjawab.” Dalam artian bahwa penyelegaraan desentralisasi harus menjamin memberi manfaat seperti peningkatan pertumbuhan ekonomi, pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta menurunkan kesenjangan dan korupsi sebagaimana yang dicita-citakan dalam pelaksanaan desentralisasi selama lebih dari satu dasawarsa.

Hasil penelitian ini juga berimplikasi, bahwa pentingnya pengawasan internal pemerintah daerah bersama instansi terkait untuk mencegah, menangkal, serta dapat dengan mudah untuk mendeteksi kejadian korupsi melalui serangkaian upaya kegiatan menurut pendekatan preventif. Hal ini dapat dilakukan dengan mengembangkan sistem yang secara spesifik direncang untuk mencegah perbuatan korupsi, misalnya *fraud control plan* di tiap-tiap Pemerintah Daerah. Kemudian dapat juga dipertimbangkan gagasan pembentukan perwakilan KPK di daerah. Namun teknisnya kewenangan KPK di daerah dapat dikurangi dibandingkan dengan KPK di pusat. Misalnya, perwakilan KPK di daerah dengan kewenangan terbatas yang bersifat non penindakan, seperti menerima laporan masyarakat dan melakukan tugas-tugas di bidang pencegahan.

Pada penelitian selanjutnya diperlukan pengembangan model penelitian yang lebih luas untuk menjelaskan tingkat korupsi di kabupaten/kota Indonesia oleh variabel-variabel independennya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bird, Richard M (1980). *Central-Local Fiscal Relation and the Provision of Urban Public Services*. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relation, Australian National University
- _____ (1986). “On Measuring Fiscal Centralization and Fiscal Belence in Federal States”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 4
- _____ (1993). “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”. *National Tax Journal* 46 (3): 207-227
- Bird, Richard M., Robert Ebel dan Christine Wallich(1995). “Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Fianance in Transition Economics”. *Washington DC, World Bank*
- Bird, R. M. dan F. Vaillancourt (2000). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. terj. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Cressey, Donald R. (1953). *Other People's Money*. Montclair: Patterson Smith
- Djulianto, Suryohadi (2008). *Memahami Untuk Memberantas Tindak Pidana Korupsi*. BPPK, Jakarta, 18-19 September 2008
- Fisman, R. and Gatti, R. (2002). *Decentralization and corruption: evidence across countries*. *Journal of Public Economics*, 83:325–345.

- Filmer, Deon dan Lindauer, David (2001). "Does Indonesia Have a 'Low Pay' Civil Service?", Agustus 2001.
- Freille, S. M Haque, & Richard Kneller (2008). *Federalism, Decentralization and Corruption*, www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/ACLitSurvey
- Goldsmith, A. A. (1999). Slapping the grasping hand: Correlates of political corruption in emerging markets. *American Journal of Economics and Sociology*, 58(3):866–883
- Gurgur, Tugrul and Anwar Shah (2005). Localization and corruption: Panecea or pandora's box? *World Bank Policy Research Working Paper* 3486.
- Halim, Abdul (2004). *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Revisi. Yogyakarta: UPPAMP YKPN
- Isra, Sardi (2009). *Catatan Hukum Saldi Isra: Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara
- KPK (2006). *Memahami untuk Membasmi: Buku Saku untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: KPK
- _____ (2010). *Laporan Tahunan KPK 2010*. Jakarta: KPK
- Kompas. "Terjerat Kasus 17 Gubernur Berstatus Tersangka", 17 Januari 2011.
- _____. "BPKP Audit 487 Kasus", 25 Januari 2011.
- _____. "Pemerintahan Daerah Aceh sampai Papua Tersandera Korupsi", 24 Januari 2011.
- _____. "Perjuangan Mengubah Sistem dan Budaya", 10 Maret 2011.
- Khusaini, Mohammad (2006). *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. Malang: BPFE UNIBRAW
- Lubis, Todung Mulya (2005). *Index Persepsi Korupsi Indonesia*. Bahan Presentasi. Jakarta: Transparency International Indonesia
- Maulani, Achmad. "Korupsi dan Wajah Kusam Otonomi Daerah". *Koran Tempo*, 25 November 2010
- Republik Indonesia. Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- _____. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- _____. Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Rinaldi, Taufik, Marini Purnomo dan Dewi Damayanti (2007). "Memerangi Korupsi di Indonesia yang Terdesentralisasi: Studi Kasus Penanganan Korupsi Pemerintahan Daerah". *Bank Dunia: Justice for the Poor Project*
- Sasana, Hadi (2009). "Peran Desentralisasi Fiskal Terhadap Kinerja Ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah". *Jurnal Ekonomi*

- Pembangunan*, Vol. 10, No. 1, hal. 103-124.
- Sidik, Mahi, Simanjuntak, dan Brodjonegoro, ed. (2002). *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Snape, Fiona Robertson (1999). *Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia*. *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: Across-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3):399-457
- Tumennasan, Bayar (2005). Fiscal Decentralization and Corruption in the Public Sector. *Disertasi S3, Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University*, tidak dipublikasikan.
- Waluyo (2006). Sambutan Pimpinan KPK di Rapat Koordinasi Regional Kormonev Inpres 5/2006. Bahan Presentasi dalam Rapat Regional K o r m o n e v, B a l i 8 - 9 November.
- Wu, X. (2005). Corporate governance and corruption governance: An International. *Journal of Policy*, 18(2):151-170.
- Zhang, Tao dan Zou Heng-fu (1998). Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China . *Journal of Public Economics* 67, 221-240

