

TINGGINYA BIAYA KEBIJAKAN DAN BIAYA TRANSAKSI: KEGAGALAN PERAN NEGARA DI INDONESIA

Wahyudi Kumorotomo

Menghadapi ketatnya persaingan untuk menarik investasi di kawasan Asia, pemerintah Indonesia terkesan gagap dan tidak memiliki visi yang jelas. Dari hasil rapat koordinasi bidang perdagangan pertengahan Februari 2008, misalnya, kebijakan pemerintah untuk menarik investor tampaknya sudah terlambat jika dibanding negara-negara Asia lainnya yang lebih agresif. Presiden mengumumkan pemotongan pajak (*tax cut*) bagi PPh perusahaan sehingga diberlakukan tarif tunggal sebesar 25%. Dalam usulan pemerintah sebelumnya kepada DPR, tarif dibuat gradual sebesar 30% pada tahun pertama, 28% pada tahun kedua, dan 25% pada tahun ketiga investasi. Rencana pemotongan pajak itu sendiri sebenarnya sudah diajukan sejak awal tahun 2006. Tetapi proses pembahasannya di DPR tertunda sekian lama karena Menteri Keuangan berkeras untuk tidak menyediakan tambahan “uang sidang” kepada para anggota DPR. Tampak jelas bahwa mekanisme politik ternyata masih banyak menghambat proses pembuatan kebijakan publik di sektor perdagangan. Di luar itu, efektivitas kebijakan ini juga masih diragukan di tengah lesunya ekonomi dunia yang dipengaruhi melambatnya ekonomi Amerika Serikat karena skandal kredit perumahan belakangan ini.

Kasus di atas kembali menegaskan betapa tingginya biaya legislasi di Indonesia. Kebijakan publik seringkali kurang tanggap dan lambat mengantisipasi perubahan yang akan terjadi. Maka untuk bisa memperbaiki masalah yang mengakibatkan rendahnya efektivitas kebijakan publik, inilah saatnya untuk mencermati kembali apa sesungguhnya persoalan yang membelit bangsa kita supaya bisa menemukan lagi kemampuan bersaing secara ekonomis dalam kancah internasional. Tulisan ini hendak menyajikan bahwa muara dari persoalan inefektivitas kebijakan publik adalah adanya kekeliruan dalam menerapkan demokrasi dan merumuskan misi birokrasi publik. Yang diperlukan di Indonesia ialah upaya menguatkan peran negara dalam proporsi yang tepat dan terukur dengan mengutamakan kepentingan publik sebagai acuan misi birokrasi.

Defisit Demokrasi

Tingginya biaya dalam perumusan kebijakan publik di Indonesia tampak jelas dari beberapa kasus, yaitu: biaya legislasi di DPR, Pilkada langsung, dan hubungan eksekutif-legislatif di daerah. Selain contoh tentang kebijakan investasi dan perdagangan yang telah diuraikan, besarnya biaya untuk penyelenggaraan Pilkada langsung menunjukkan bahwa begitu banyak sumberdaya yang telah tersedot untuk pelaksanaan demokrasi sedangkan hasilnya tidak sepadan bagi peningkatan kemakmuran rakyat. Inilah wujud nyata dari fenomena “defisit demokrasi” di Indonesia.

Istilah defisit demokrasi mula-mula muncul dalam wacana tentang kedaulatan rakyat diantara negara-negara Eropa yang memutuskan bergabung dalam Uni Eropa. Ketika semua keputusan disepakati dalam negosiasi antar pemerintah dari beberapa negara tersebut, banyak hal yang

tidak dapat dikendalikan lagi oleh parlemen di masing-masing negara, dan selanjutnya rakyat di masing-masing negara tidak lagi dapat mengendalikan apa yang semestinya dilakukan oleh para pemimpin negaranya. Karena itu rakyat di beberapa negara Eropa, seperti tampak di Prancis, berpendapat bahwa pembentukan Uni Eropa telah merampas kedaulatan rakyat di masing-masing negara. Demokrasi yang tadinya bermakna pengendalian pemerintahan oleh rakyat dianggap menjadi semakin kabur atau mengalami defisit. Di negara Prancis, puncak dari ketidakpuasan rakyat itu tampak ketika dalam referendum yang dilaksanakan oleh Perdana Menteri Jacques Chirac ternyata mayoritas rakyat tidak setuju untuk mendukung penuh Uni Eropa.

Pengertian tentang defisit demokrasi yang berkembang di Indonesia agak sedikit berbeda meskipun esensinya masih sama, yaitu tentang persoalan kedaulatan rakyat. Di sini defisit demokrasi mengandung makna bahwa rakyat di Indonesia belum bisa memperoleh buah atau manfaat dari tatanan politik yang sudah relatif demokratis. Untuk pertama kalinya, sejak tahun 2004 rakyat Indonesia sudah berhasil memperoleh kedaulatan yang hakiki dalam berdemokrasi karena telah mendapat hak untuk memilih presiden secara langsung. Prinsip *one man one vote* sudah berhasil diterapkan melalui proses pemilihan pasangan presiden dan wakilnya secara langsung, adil, dan relatif aman. Sejak tahun 2005, pemilihan langsung bahkan kemudian dilaksanakan dalam penentuan gubernur, bupati dan walikota.

Namun sayangnya perkembangan positif tersebut belum disertai proses yang sama dalam pemilihan para wakil rakyat di DPR dan DPRD. Kendatipun Pemilu legislatif sudah relatif jujur dan adil, tetapi penentuan para anggota legislatif masih lebih banyak dikendalikan oleh partai politik ketimbang oleh rakyat. Sistem pemilihan proporsional dan tingkat akuntabilitas yang rendah diantara para politisi dalam lembaga legislatif mengakibatkan perilaku para anggota dewan yang jauh dari harapan rakyat. Meskipun legislatif kini relatif sudah sejajar dengan eksekutif, tetapi banyak contoh di mana manuver politik para anggota legislatif itu lebih didorong oleh kepentingan partai, golongan atau kepentingan individual daripada kepentingan konstituen apalagi kepentingan rakyat banyak.

Dapat dipahami jika para anggota dewan tidak peka terhadap kepentingan publik karena proses rekrutmen politik para anggota legislatif masih penuh dengan politik uang (*money politics*). Partai politik di Indonesia kebanyakan masih belum mandiri dan menggunakan mekanisme yang transparan untuk membiayai kegiatannya. Karena itu, pencalonan para anggota legislatif sering disertai dengan setoran kepada partai dalam jumlah yang sangat besar dan tidak terbuka bagi publik. Seorang calon legislatif (Caleg) pusat bisa menghabiskan antara Rp 200-300 juta hanya untuk bisa mendapatkan tiket pencalonan. Alasan pengumpulan dana itu tentu bermacam-macam, misalnya untuk pembuatan papan nama kantor partai, temu kader, bakti sosial, penyediaan sembako, pembuatan kaos, dan berbagai bentuk sosialisasi bagi pencalonannya. Biaya besar itu harus dikeluarkan bukan hanya oleh para Caleg di pusat tetapi juga di daerah (*Suara Merdeka*, 05/03/2008).

Praktik politik uang memang sangat gelap karena tentunya tidak ada satu pun Caleg yang akan mengaku bahwa dia telah menyuap pengurus partai politik, ketua fraksi, fungsionaris partai, atau bandar-bandar politik

lainnya. Tetapi jelas bahwa politik uang melibatkan dana dalam jumlah yang tidak sedikit. Besarnya uang yang harus dikeluarkan oleh seorang Caleg pusat kepada partai akan tergantung kepada besarnya partai politik dan kegiatan yang dilakukan oleh partai tersebut. Untuk Caleg di daerah, besarnya tergantung kepada tingkat ekonomi masyarakat daerah tersebut.

Memang tidak mudah untuk mendata berapa rata-rata dana politik yang harus dikeluarkan oleh para Caleg. Hampir semua informasi mengenai politik uang didasarkan pada prediksi atau perkiraan. Ini karena tidak ada satu pun partai politik yang bersedia membuka diri dalam soal keuangan. Tidak ada batasan dan peraturan yang jelas dan efektif agar partai politik tidak sembarangan menerima sumbangan dari pihak lain. Terlebih lagi, hampir mustahil untuk bisa meyakinkan para pengurus partai agar bersedia diaudit keuangannya.

Politik uang tentunya juga dilakukan bukan oleh para Caleg tetapi juga oleh calon gubernur atau calon bupati/walikota. Tahapan kebutuhan dana yang harus disetorkan oleh seorang calon Kepala Daerah itu dimulai dari uang perkenalan, uang pangkal, uang untuk fraksi, pembelian suara menjelang pemilihan atau lebih terkenal dengan dana "Serangan Fajar" (Rifai, 2003:62). Besarnya uang yang harus dikeluarkan itu juga sulit untuk memperoleh datanya secara akurat, tetapi melihat taksiran dari para calon yang gagal atau para peneliti, jumlahnya memang sangat besar. Seorang pengamat memperkirakan bahwa rata-rata dana yang harus dikeluarkan oleh seorang calon Gubernur bisa mencapai Rp 100 miliar sedangkan untuk calon Bupati/Walikota mencapai Rp 1,8 miliar hingga Rp 16 miliar (Rinakit, 2005).

Yang jelas, ketika di awal proses rekrutmen politik seorang Caleg atau Kepala Daerah harus mengeluarkan dana yang sangat besar, maka ketika menduduki kursi tentu mereka akan berusaha keras untuk memperoleh kembali investasi politiknya tersebut. Bagi para pejabat legislatif, kedudukan politik yang kuat mereka manfaatkan untuk mengurus dana publik dari anggaran pemerintah. Setelah reformasi, pengaruh politik legislatif menjadi kuat karena tatanan politik telah menempatkan legislatif relatif sama dengan eksekutif. Dalam beberapa hal, legislatif bahkan begitu kuat sehingga bisa mendikte garis kebijakan yang akan diambil oleh eksekutif. Ini seringkali dimanfaatkan oleh para anggota dewan untuk kepentingan memanen investasi politik yang telah ditanamnya. Banyak diantara anggota dewan yang kemudian menitipkan alokasi anggaran tertentu kepada eksekutif untuk kepentingan individual anggota dewan tersebut atau kepentingan partai politik yang telah mendukungnya.

Bagi para pejabat eksekutif, kedudukan yang strategis dalam pemerintahan juga mereka pergunakan untuk mengeruk dana APBD bagi kepentingan dirinya atau kepentingan sempit yang lain. Ini antara lain dapat menjelaskan kecenderungan bahwa Pilkada langsung yang diterapkan di Indonesia sejak tahun 2005 masih cenderung menguntungkan para pejabat bertahan (*incumbent*). Ada empat pola kebijakan yang dilakukan oleh Kepala Daerah yang merupakan pejabat bertahan untuk meraih tujuan tersebut. Pertama, memanfaatkan APBD untuk mendanai program-program populis yang mengangkat citra dirinya. Kedua, memanfaatkan relasi dengan pejabat pusat dan daerah serta aparat birokrasi di bawahnya, termasuk memperlambat penyelenggara Pilkada dalam KPUD. Ketiga, memanfaatkan peraturan tentang kampanye yang kurang jelas sehingga kunjungan dinas yang didanai dengan

anggaran publik dimanfaatkan juga untuk kampanye. Keempat, memanfaatkan relasi yang baik antara kedudukannya sebagai Kepala Daerah dengan pemilik modal sehingga mendapat kemudahan dalam mendanai kegiatan politiknya (Marijan, 2006:106).

Melihat begitu banyaknya biaya yang harus dikeluarkan dari dana publik untuk kepentingan penyelenggaraan Pilkada langsung, banyak pihak yang sudah menyampaikan kekecewaan atas proses demokratisasi yang kini berjalan di Indonesia. Pilkada langsung ternyata tidak selalu menghasilkan pemimpin daerah yang berkualitas dan responsif terhadap kebutuhan rakyat di daerah, tetapi pada saat yang sama dana publik yang tersedot untuk pesta demokratis ini demikian besar. Begitu besarnya kekecewaan dari para pengamat sehingga bahkan memunculkan wacana untuk menghapus Pilkada langsung dan kembali ke sistem penunjukan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri (*Kompas*, 05/02/2008).

Sementara itu, tatanan politik yang berkembang juga mengakibatkan tingginya biaya legislasi atau biaya perumusan kebijakan. Sejauh ini memang belum ada produk peraturan yang mengatur tentang berapa biaya yang diperlukan untuk membuat undang-undang. Dalam UU No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memang telah dijabarkan tahap-tahap yang harus dilalui dalam pembentukan peraturan perundangan. Tetapi tampaknya belum ada ketentuan yang mengatur aspek pendanaan dalam penyusunan peraturan perundangan.

Untuk proses penyusunan peraturan perundangan, total dana yang dialokasikan untuk lembaga eksekutif pada tahun anggaran 2008 adalah sebesar Rp 2,9 triliun seperti tampak pada Tabel 1. Dana itu dimaksudkan untuk membiayai penyusunan undang-undang, peraturan pemerintah, serta produk-produk perundangan yang lebih elementer bagi departemen, kementerian atau LPND (Lembaga Pemerintah Non-Departemen). Jika dibandingkan dengan alokasi anggaran untuk lembaga legislatif, dana ini memang relatif lebih besar. Di dalam APBN tahun 2008 tercantum bahwa alokasi anggaran untuk DPR hanya sebesar Rp 1,8 triliun. Dari sejumlah ini, yang benar-benar untuk biaya legislasi adalah sebesar Rp 824,5 miliar di bawah kode rekening untuk program penyempurnaan dan penguatan kelembagaan demokrasi. Sementara itu, total alokasi dana untuk MPR adalah sebesar Rp 217 miliar dan untuk DPD Rp 312 miliar.

Maka dengan argumentasi bahwa biaya legislasi yang dialokasikan untuk DPR lebih rendah jika dibanding untuk lembaga eksekutif, banyak diantara politisi di DPR mendesak pemerintah untuk meningkatkan anggaran legislasi atau menitipkan berbagai bentuk anggaran legislasi ke departemen atau kementerian. Hingga tahun 2008, pemerintah senantiasa membantu dana untuk legislasi sekitar Rp 3 miliar untuk setiap Rancangan Undang-undang. Dana legislasi DPR itu digunakan untuk pembahasan RUU, mengundang narasumber atau pakar, mengadakan seminar, atau studi banding ke luar negeri.

Namun sekali lagi, karena tidak ada ketentuan yang mengatur tentang dana untuk legislasi, demikian banyak komponen alokasi dana yang tidak transparan. Karena kedudukan DPR yang kini sangat kuat, tidak jarang para anggota DPR itu menggunakan tekanan politik kepada para menteri dan pejabat negara agar berbagai tambahan anggaran dialokasikan atas nama legislasi atau pembuatan peraturan perundangan. Masalahnya adalah bahwa

begitu banyak dana legislasi itu yang hanya masuk ke kantong pribadi anggota DPR atau partai politik dan bukan untuk benar-benar meningkatkan kualitas undang-undang yang dihasilkan. Selain gaji pokok sebesar Rp 32 juta per bulan, para anggota DPR juga memperoleh berbagai fasilitas seperti rumah dinas, kredit mobil senilai Rp 70 juta per orang, tunjangan beras, uang kunjungan ke provinsi Rp 500 ribu per hari, uang representasi Rp 400 ribu, serta uang pensiun sebesar 60 persen dari gaji pokok. Kecuali itu, setiap ratifikasi RUU terdapat insentif senilai Rp 1 juta dan setiap anggota Pansus menerima Rp 2 juta per paket undang-undang. Pada tahun 2007, misalnya, penyelesaian 39 RUU berarti pemberian insentif sebesar Rp 39 juta bagi setiap anggota DPR, jumlah yang sama dengan setahun upah buruh di Kudus (*Suara Merdeka*, 21/01/2008).

Tabel 1. Anggaran untuk Legislasi pada Eksekutif (dalam ribuan rupiah)

INSTITUSI	PROGRAM	ANGGARAN
Mahkamah Agung	Perencanaan Hukum	16.000.000
	Pembentukan Hukum	3.250.000
Kejaksaan Agung	Perencanaan Hukum	2.000.000
Departemen Dalam Negeri	Penataan Hubungan Negara - Masyarakat	2.000.000
	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	40.376.000
	Penataan Administrasi Kependudukan	9.111.000
	Penataan Daerah Otonomi Baru	255.955.000
	Penataan Peraturan Perundangan Desentralisasi & Otonomi Daerah	27.446.600
	Pembentukan Hukum	5.000.000
	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	17.411.157
Depkuham	Perencanaan Hukum	5.114.959
Departemen Perindustrian	Pembentukan Hukum	44.155.663
	Pembentukan Hukum	10.000.000
	Penataan Struktur Industri	789.060.345
Dep. ESDM	Pembentukan Hukum	19.106.361
	Restrukturisasi & Reformasi Sarana-Prasarana Industri	18.757.168
	Restrukturisasi & Reformasi Ketenagalistrikan	6.438.161
Departemen Perhubungan	Restrukturisasi & Reformasi Kelembagaan Perkeretaapian	40.075.059
	Restrukturisasi Kelembagaan & Prasarana LLAJ	59.351.015
	Restrukturisasi Kelembagaan & Peraturan Transportasi Laut	325.450.900

	Restrukturisasi & Reformasi Kelembagaan ASDP	29.082.143
	Restrukturisasi Kelembagaan & Peraturan Transportasi Udara	170.815.750
Departemen Agama	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	3.831.550
Departemen Pekerjaan Umum	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	138.141.817
	Penataan Tata-ruang	188.605.000
Depbudpar	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	143.089.705
Kementerian Koperasi & UKM	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	5.500.000
Kementerian PAN	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	11.300.000
Kementerian PPN & Bappenas	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	226.020.500
Depkominfo	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	10.715.459
Kementerian PDT	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	98.000.000
Komnas HAM	Perencanaan Hukum	3.320.000
	Keserasian Kebijakan Peningkatan Kualitas Anak & Perempuan	2.955.173
Bakosurtanal	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	5.515.000
Lembaga Administrasi Negara	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	11.331.964
Arsip Nasional	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	25.620.200
Badan Kepegawaian Nasional	Penataan Kelembagaan & Ketatalaksanaan	105.770.869
Kemenpora	Pengembangan Kebijakan & Manajemen Olah Raga	20.200.030
Komite Pemberantasan Korupsi	Perencanaan Hukum	13.003.680
	Total	2.908.878.228

Sumber: APBN tahun 2008

Banyaknya dana publik yang tersedot untuk fasilitas pribadi maupun setoran ke partai politik itu bukan saja diperuntukkan bagi para anggota legislatif di pusat, tetapi juga mereka yang ada di daerah. Selain gaji pokok yang sudah sangat besar, berbagai bentuk tunjangan tambahan juga diberikan kepada para anggota DPRD baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. Dalam upaya untuk merangkul para politisi di daerah, pemerintah pusat bahkan pernah mengambil kebijakan kontroversial dengan

menerbitkan PP No.37 tahun 2006 yang menetapkan penambahan tunjangan komunikasi dan operasional bagi para anggota DPRD. Jika dibandingkan dengan banyak pejabat publik yang lain, secara nominal besarnya gaji pokok dan tunjangan bagi para anggota DPRD itu memang demikian besar seperti dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Perbandingan gaji pejabat publik di daerah

No.	Jabatan	Gaji Pokok	Tunjangan	Jumlah
1	Gubernur	3.000.000	5.400.000	8.400.000
2	Wakil Gubernur	2.400.000	4.320.000	6.720.000
3	Bupati/Walikota	2.100.000	3.780.000	5.880.000
4	Wakil Bupati / Wakil Walikota	1.800.000	3.240.000	5.040.000
5	Sekretaris Provinsi. Masa kerja 32 th, Gol IV/e	1.800.000	3.500.000	5.300.000
6	Sekretaris Kab/Kota. Masa kerja 32 th, Gol IV/e	1.800.000	2.500.000	4.300.000
7	Rektor, Guru Besar Gol IV/e, masa kerja 32 th	1.800.000	4.500.000	6.300.000
8	Dekan, Guru Besar Gol IV/e, masa kerja 32 th	1.800.000	3.500.000	5.300.000
9	Hakim Utama, Gol IV/e, masa kerja 32 th	1.800.000	2.600.000	4.400.000
10	Ketua Mahkamah Agung	5.040.000	19.350.000	24.354.000
11	Ketua BPK	5.040.000	18.900.000	23.940.000
		Penghasilan Tetap	Penghasilan Tidak Tetap	Jumlah
12	Ketua DPRD Provinsi	9.269.250	27.000.000	36.269.250
13	Wakil Ketua DPRD Provinsi	7.341.000	18.600.000	25.941.000
14	Anggota DPRD Provinsi	6.418.500	15.700.000	22.118.500
15	Ketua DPRD Kab/Kota	6.442.125	18.900.000	25.342.125
16	Wakil Ketua DPRD Kab/Kota	5.092.350	13.020.000	18.112.350
17	Anggota DPRD Kab/Kota	4.537.950	12.300.000	16.837.950

Sumber: Indonesian Court Monitoring, 2007

Besarnya tunjangan anggota DPRD itu tentu akan semakin menyedot alokasi dana dari APBD. Memang ada beberapa daerah yang cukup mandiri seperti DKI Jakarta dengan PAD Rp 8,6 triliun. Kebijakan itu mungkin tidak menjadi masalah bagi provinsi DKI Jakarta Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Timur, Jawa Tengah, kabupaten/kota Kutai Kertanegara, Bengkalis, Siak, Surabaya, dan Kota Rokan Hilir. Namun demikian, sebagian besar daerah akan sulit membayar tunjangan untuk para anggota dewan itu karena PAD yang diperoleh sangat sedikit. Di Pakpak Bharat, Sumatera Utara, mereka harus membayar tunjangan Rp 3 miliar padahal cuma memiliki

PAD Rp 1 miliar. Sebagian besar daerah lain tergolong rendah kemampuan keuangannya, semisal Sulawesi Barat, Maluku Utara, Bengkulu, Sulawesi Tenggara, Bangka Belitung, juga kabupaten/kota Padang Panjang, Fakfak Barat, Blitar, Kabupaten Lembata, dan Tumohon. Di Bangka Belitung belanja DPRD-nya mencapai 12,25% dari total belanja pegawai negeri. Di Irjabar malah mencakup 45% dari total belanja pegawai negeri.

Setelah mendapatkan kritik keras dari berbagai pihak, pemerintah pusat melalui Depdagri akhirnya merevisi PP No.37/2006 dengan meratifikasi PP No.21/2007. Akan tetapi banyak pihak yang tetap menyayangkan mengapa PP No.37/2006 tidak dicabut dan hanya dikompromikan dengan kemampuan daerah. Kemungkinan pemborosan dana APBD masih terbuka luas berdasarkan ketentuan PP No.21/2007 (*Pikiran Rakyat*, 22/03/2007). Betapapun, sebagian besar masyarakat dan akademisi memprihatinkan bahwa keluarnya PP yang menyangkut tunjangan bagi para anggota DPRD itu merupakan bukti adanya konspirasi antara pihak eksekutif, dalam hal ini pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dengan para anggota legislatif. Publik semakin skeptis bahwa dalam kebijakan yang menyangkut tunjangan anggota dewan ini terdapat kesepakatan-kesepakatan politik yang sebenarnya sangat merugikan masyarakat.

Inefisiensi Nasional karena Inefisiensi Birokrasi

Disamping karena persoalan pada tataran perumusan kebijakan, ketidakpuasan masyarakat di Indonesia juga terjadi pada tataran praksis, yaitu dalam hal pelayanan umum (*public services*). Sikap pandang organisasi pemerintah yang terlalu berorientasi kepada prosedur formal dan cenderung mengabaikan kepentingan umum merupakan gejala yang umum terjadi dalam birokrasi publik. Penekanan kepada hasil dan kualitas pelayanan sangatlah kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menggairahkan. Dengan ditambah oleh semangat kerja yang buruk maka jadilah suasana rutinitas yang semakin menggejala dan akhirnya aktivitas-aktivitas yang dijalankan itu sendiri terkadang tidak selalu terkait dengan produktivitas. Kegiatan semacam itulah yang oleh Bhagwati disebut sebagai aktivitas DUP atau *directly-unproductive activities* (1982). Sudah menjadi rahasia umum bahwa di kantor-kantor pemerintah banyak pegawai yang datang ke kantor hanya untuk mengisi presensi, membaca koran, main catur, menyebarkan *gossip*, mengikuti apel, sementara pekerjaan-pekerjaan yang diselesaikannya sungguh tidak sepadan dengan waktu yang telah dihabiskannya.

Yang lebih memprihatinkan ialah bahwa kegiatan-kegiatan yang terkait dengan birokrasi publik senantiasa penuh dengan fenomena *bureaucratic corruption* atau korupsi yang dilakukan oleh aparat yang menyelenggarakan pelayanan umum. Di dalam proses penyelenggaraan pelayanan umum, ada dua jenis korupsi yang dilakukan oleh para birokrat. Yang pertama ialah apa yang disebut dengan manipulasi, yaitu ketika para birokrat dengan sengaja memanfaatkan dana lembaga pemerintah untuk kepentingan pribadi. Yang kedua ialah transaksi suap, yaitu ketika birokrat memanfaatkan posisi atau jabatannya untuk memperoleh uang ekstra dari pengguna jasa (*client*).

Pemanfaatan jabatan untuk memperoleh uang ekstra itu dilakukan di kantor-kantor pemerintah yang menyelenggarakan berbagai urusan dari KTP, HO, IMB, pajak, SIM/STNK, hingga ijin trayek, paspor, dan sebagainya. Pungutan liar (pungli) sudah menjadi bentuk transaksi yang umum di hampir semua kantor publik sehingga masyarakat seolah-olah tidak berdaya lagi untuk mengendalikannya.

Setelah tatanan politik di Indonesia mengalami perubahan ke arah yang lebih demokratis, rakyat punya harapan besar bahwa korupsi politik maupun korupsi birokratis dapat diberantas. Semangat reformasi biasanya disertai dengan tekad kuat untuk memberantas KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Namun demikian, harapan rakyat tersebut tampaknya masih sulit terwujud. Di banyak sektor pelayanan publik, korupsi bahkan semakin luas dan semakin parah. Survei yang dilaksanakan oleh *Transparency International Indonesia* pada akhir tahun 2004, setelah rakyat Indonesia berhasil mewujudkan demokrasi melalui pemilihan presiden secara langsung, menunjukkan bahwa korupsi dalam lembaga-lembaga publik justru semakin mengakar. Survei yang melibatkan ribuan responden dari kalangan bisnis itu mengungkapkan bahwa instansi pelayanan publik, baik di jajaran Pemda maupun Pemerintah Pusat justru merupakan sarang korupsi yang paling parah.

Berdasarkan survei tersebut, ada empat lembaga yang dinilai paling banyak tingkat korupnya, yaitu: 1) Bea Cukai, 2) Kepolisian, 3) TNI, dan 4) Lembaga Peradilan (*Jawa Pos*, 17/02/2005). Ditunjukkan misalnya bahwa sebagai lembaga yang terburuk dalam hal korupsi, ternyata 62 persen transaksi di kantor Bea Cukai adalah korup. Hasil dari survei ini jelas menunjukkan betapa parahnya tingkat korupsi di dalam lembaga-lembaga pemerintah. Instansi yang semestinya menjadi penegak hukum dan melindungi kepentingan publik ternyata malah menjadi tempat yang paling subur bagi berjangkitnya korupsi. Sementara itu, lembaga-lembaga yang merupakan tempat bagi warga masyarakat untuk menunaikan kewajibannya, semisal kantor perpajakan, juga menjadi tempat yang menyebalkan karena juga tidak terhindar dari pengaruh korupsi. Seruan presiden Susilo Bambang Yudhoyono bagi upaya pemberantasan korupsi diantara instansi pelayanan publik (*Kompas*, 24/01/2005) ternyata belum banyak berpengaruh untuk memperbaiki keadaan.

Seiring dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, rakyat Indonesia juga berharap bahwa pelayanan publik akan lebih responsif dan lebih memperhatikan kebutuhan rakyat. Asumsinya ialah bahwa otonomi daerah akan lebih mendekatkan pemerintah kepada rakyatnya. Namun ternyata tidak semua harapan itu terpenuhi. Bagi sebagian besar Kepala Daerah, otonomi adalah kesempatan luas untuk menarik pajak dan retribusi dari rakyat. Setelah tiga tahun pelaksanaan otonomi daerah, Departemen Dalam Negeri mencatat bahwa dari total 3.393 buah Perda yang disahkan oleh daerah, sebanyak 95 persen diantaranya mengatur tentang pajak dan retribusi (*Sinar Harapan*, 08/09/2004). Akibatnya, bertentangan dengan harapan rakyat, otonomi daerah justru menghasilkan bertambahnya pungutan-pungutan di daerah, baik yang bersifat resmi maupun tidak resmi. Hasil awal penelitian mengenai pungli di 23 kabupaten/kota tentang dampak dari otonomi daerah menunjukkan adanya peningkatan berbagai jenis pungutan (Kuncoro, 2005). Kesimpulan dari studi ini juga dibuktikan oleh

survai KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah) terhadap 8.727 pelaku usaha di berbagai daerah (*Bisnis Indonesia*, 02/03/2007). Hampir separuh responden mengatakan bahwa aparat birokrasi publik adalah aktor utama penarikan pungli, disusul oleh organisasi masyarakat/kepemudaan (19%), aparat keamanan (11%), dan preman jalanan (8%).

Dalam banyak kasus, bahkan muncul para mediator semi-formal yang menambah berat beban pungli sementara pejabat pemerintah tidak mampu berbuat banyak. Sebagai contoh, pungli yang membebani para sopir truk pengangkut barang di jalur Pantura (Pantai Utara Jawa) ternyata selain dilakukan oleh para petugas juga dilakukan oleh kelompok Gajah Oling dan kelompok-kelompok sindikat lain tanpa tindakan yang tegas dari aparat. Nilai setoran tidak resmi itu adalah Rp 300 ribu per bulan untuk setiap armada dan jika dihitung dengan jumlah armada yang beroperasi sindikat ini bisa meraup Rp 9 milyar sebulan (*Seputar Indonesia*, 18/03/2008). Berdasarkan laporan Organda, kerusakan jalan yang parah di jalur ini selain mengakibatkan inefisiensi dalam distribusi logistik nasional juga mengakibatkan kerugian total sebesar Rp 18 triliun per tahun (*Kompas*, 12/03/2008).

Akibat yang jelas dari banyaknya pungli, suap, KKN, atau korupsi secara keseluruhan adalah inefisiensi dan turunnya daya saing pelaku usaha di dalam negeri dan daya tarik Indonesia bagi para investor asing. Hasil survai dari PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*) pada tahun 2005 hanya memberikan indeks sebesar 8,2 bagi Indonesia, yang berarti posisinya ada di bawah Thailand, Filipina, Malaysia, China atau bahkan Vietnam. Indeks untuk Indonesia tersebut tentu masih sangat jauh jika dibanding Singapura yang memperoleh angka 2,2, Hongkong dengan angka 3,1 atau Jepang yang memperoleh angka 4,6. Lalu survai Bank Dunia pada tahun 2006 menunjukkan bahwa untuk memulai kegiatan usaha di Indonesia diperlukan 151 hari dengan 12 macam prosedur. Di Cina diperlukan 48 hari dengan 13 macam prosedur, di Filipina diperlukan 48 hari dengan 11 macam prosedur, di Thailand diperlukan 33 hari dengan 8 macam prosedur, di Malaysia diperlukan 30 hari dengan 9 macam prosedur, di Korea Selatan diperlukan 22 hari dengan 12 macam prosedur. Dari sini saja kita sudah melihat betapa buruknya pengaruh prosedur birokrasi yang berbelit-belit dan pungli dalam berbagai macam bentuknya terhadap daya saing Indonesia di mata investor.

Biaya transaksi yang tinggi karena hambatan oleh birokrasi publik juga mengakibatkan menurunnya produktivitas. Investasi di Indonesia menjadi tidak efisien seperti terbukti dari tingkat *incremental capital output ratio* (ICOR) atau perbandingan antara kebutuhan investasi dan pertumbuhan *output* yang sangat tinggi. Investasi yang ditanam tidak sebanding dengan hasil yang dicapai. Tentu segera dapat dilacak bahwa salah satu penyebab ICOR kita yang tinggi adalah besarnya tingkat kebocoran dalam investasi akibat korupsi atau ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*). Pemborosan yang terjadi karena ekonomi biaya tinggi mengakibatkan kualitas pertumbuhan yang dicapai kurang berkualitas dan tidak berkesinambungan. Pada periode 2000-2004 untuk setiap satu persen pertumbuhan ekonomi rata-rata hanya mampu menciptakan lapangan kerja bagi 215 ribu orang. Angka ini masih jauh lebih kecil dibanding tahun 1994 ketika setiap satu persen pertumbuhan mampu menyerap 370 ribu orang tenaga kerja. (*Suara Karya*, 27/02/2008). Sebagai catatan, menurut standar ILO (*International*

Labour Organisation) setiap kenaikan pertumbuhan sebesar satu persen semestinya mampu menyerap tenaga kerja sebesar 450 ribu orang.

Kini, sepuluh tahun setelah krisis ekonomi, perbaikan dalam angka ICOR maupun kemampuan ekonomi untuk menyerap tenaga kerja tampaknya masih belum memadai. Ini terbukti dari banyak indikator mikro yang menunjukkan masih tingginya angka pengangguran, banyaknya kelompok masyarakat yang termasuk dalam kategori kemiskinan akut, kasus kurang gizi anak balita di banyak daerah, dan sebagainya. Kendatipun angka-angka ekonomi makro sudah menunjukkan perbaikan, seperti terlihat pada angka pertumbuhan PDB (Produk Domestik Bruto), Indeks Harga Saham Gabungan yang membaik, serta nilai kurs rupiah yang stabil, namun kondisi riil dalam masyarakat masih menunjukkan belum pulihnya ekonomi secara keseluruhan. Sekali lagi, masalahnya adalah bahwa perbaikan dalam indikator makro itu tidak disertai dengan perbaikan pada kinerja birokrasi publik akibat masih banyaknya korupsi.

Berkenaan dengan korupsi birokratis, memang masih ada sebagian pakar yang melihat bahwa uang pelicin (*grease money*) dalam beberapa hal dapat menjadi insentif bagi para birokrat untuk bekerja efisien. Asumsinya, dengan adanya tambahan uang ekstra di luar gaji resmi, mereka akan terdorong untuk bekerja lebih cepat sehingga para pelaku usaha dapat menembus sekat-sekat birokrasi dengan lebih mudah (Wei & Kaufmann, 2000). Namun demikian, sebagian besar pakar lebih melihat dampak buruk dari korupsi di dalam birokrasi publik. Kalaupun ada bukti bahwa uang pelicin bisa membuat urusan lebih mudah, distribusi keuntungan yang diperoleh para pengguna jasa birokrasi publik itu bisa sangat timpang. Studi yang dilakukan oleh Paolo Mauro (1995:681-711), misalnya, menunjukkan dengan jelas bukti bahwa korupsi membawa dampak negatif terhadap pertumbuhan rasio total investasi terhadap PDB. Dari hasil studi ini, seorang peneliti membuat analisis regresi yang dapat menunjukkan bahwa seandainya Indonesia dapat memberantas korupsi sehingga indeks tingkat korupsinya sama dengan Singapura, maka total investasinya akan mengalami lonjakan sebesar 9,98 persen dengan asumsi faktor lainnya konstan (Nusantara, 2001).

Selanjutnya, studi yang dilakukan oleh Tanzi dan Davoodi (1997) mengungkapkan beberapa temuan yang meyakinkan tentang dampak korupsi, yaitu bahwa: a) korupsi cenderung meningkatkan besaran investasi publik (*public investment*) karena belanja publik meningkat sebagai akibat dari banyaknya manipulasi yang dilakukan oleh pejabat, b) korupsi mengubah komposisi belanja pemerintah, dari pengeluaran yang bersifat operasional dan pemeliharaan menjadi pengeluaran yang berupa pembelian barang-barang inventaris baru, dan c) korupsi dapat menyelewengkan atau membelokkan komposisi belanja publik dari proyek-proyek untuk masyarakat ke aktivitas pembangunan yang tidak langsung terkait dengan masyarakat, dengan alasan bahwa proyek yang terkait langsung dengan masyarakat akan sulit dimanfaatkan untuk mencari rente. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa dampak negatif dari korupsi memang bukan hanya masalah kecepatan layanan oleh birokrasi, tetapi bahwa korupsi memang mengakibatkan banyaknya perilaku perburuan rente (*rent-seeking behaviour*) diantara para pejabat di semua tingkatan.

Hipotesis bahwa uang pelicin dalam birokrasi dapat memperlancar transaksi ekonomi juga dibantah oleh studi yang dilakukan oleh LPEMUI

(Simanjuntak, 2002). Sebaliknya, studi tersebut membuktikan bahwa korupsi dan berbagai pungli yang dilakukan oleh oknum pejabat pemerintah terhadap para pengusaha cenderung menurunkan efisiensi ekonomi. Dari sisi pengusaha, suap yang mereka berikan kepada para pejabat itu tidak lagi bisa memperpendek waktu dalam berhubungan dengan birokrasi publik. Masalahnya ialah bahwa korupsi telah menimbulkan banyak ketidakpastian bagi usaha dan ketidakpastian mengakibatkan semakin tingginya biaya ekonomi.

Untuk menunjukkan betapa banyaknya dampak negatif inefisiensi birokrasi yang disebabkan oleh korupsi terhadap ekonomi suatu negara, sebuah rangkuman hasil studi dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Dampak Korupsi terhadap Indikator Sosio-ekonomi

Peneliti	Indikator	Temuan Dampak
Mauro, 1996	Pertumbuhan pendapatan per kapita riil	-0,3% sampai -1,8%
	Rasio investasi terhadap PDB	-0,1% sampai -2,8%
Tanzi & Davoodi, 1997	Rasio investasi publik terhadap PDB	+0,5%
Mauro, 1998	Rasio belanja pendidikan terhadap PDB	-0,7% sampai -0,9%
	Rasio belanja kesehatan terhadap PDB	-0,6% sampai -1,7%
Gupta, Davoodi & Alonso-Terme, 1998	Ketimpangan pendapatan (<i>Gini Coefficient</i>)	+0,9% sampai +2,1%
	Pertumbuhan pendapatan masyarakat miskin	-2,0% sampai -10%
Ghura, 1998	Rasio pendapatan pajak terhadap PDB	-1,0% sampai -2,9%
Tanzi & Davoodi, 2000	Rasio pendapatan pemerintah terhadap PDB	-0,1% sampai -4,5%
Gupta, Davoodi & Tiongso, 2000	Tingkat kematian bayi	+1,1% sampai +2,7% per 1000 kematian bayi
	Tingkat putus sekolah dasar	+1,4% sampai +4,8%
Gupta, de Mello & Sharan, 2001	Rasio belanja militer terhadap PDB	+0,32%

Sumber: Transparency International, 2001:256

Hasil studi yang dilakukan di berbagai negara itu menunjukkan bahwa korupsi berpengaruh negatif pada hampir semua indikator ekonomi makro. Dari indikator pertumbuhan pendapatan per kapita riil hingga rasio pendapatan pajak terhadap PDB, semuanya menunjukkan pengaruh negatif dari korupsi. Kalaupun ada pengaruh positif, sebenarnya juga menunjukkan dampak yang tidak menguntungkan. Misalnya, rasio investasi publik terhadap PDB adalah positif. Tetapi ini berarti bahwa korupsi sebenarnya mendorong pemborosan dana publik karena di dalam praktik korupsi mendorong alokasi APBD ke sektor-sektor yang sebenarnya tidak dibutuhkan oleh masyarakat

atau kurang berpengaruh pada peningkatan kemakmuran rakyat. Demikian pula angka positif pada angka ketimpangan pendapatan, angka kematian bayi atau angka putus sekolah bagi siswa SD menunjukkan bahwa secara keseluruhan korupsi sangat merugikan bagi masyarakat. Dengan demikian tidak diragukan lagi bahwa korupsi mengakibatkan inefisiensi birokrasi, dan inefisiensi birokrasi mengakibatkan inefisiensi ekonomi secara nasional.

Memperkuat Peran Negara

Dengan melihat dua persoalan mendasar mengenai fungsi negara bagi rakyatnya, yakni fungsi pembuatan kebijakan dan fungsi pelayanan publik, kita melihat betapa besar persoalan peran negara (*state*) di Indonesia. Rakyat tidak akan mungkin memperoleh manfaat optimal dari negara apabila negara tidak bisa menghasilkan kebijakan yang benar-benar memperhatikan kepentingan rakyat. Rakyat juga tidak akan mungkin memperoleh kemudahan, meningkat produktivitasnya atau bertambah kemakmurannya apabila negara tidak mampu menyelenggarakan pelayanan publik dengan baik. Terlebih lagi, apabila untuk merumuskan kebijakan dan menyelenggarakan pelayanan publik itu negara memerlukan biaya yang demikian besar, maka sudah selayaknya seluruh komponen bangsa Indonesia memikirkan kembali cara yang terbaik untuk meletakkan peran negara dengan benar.

Sebagaimana telah dijelaskan, proses demokratisasi yang terjadi di Indonesia ternyata belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam arti yang sesungguhnya. Kebebasan berbicara memang sudah lebih terjamin, rakyat sudah bisa memilih presiden dan para pejabat eksekutif secara langsung, dan lembaga legislatif kini sudah cukup kuat berhadapan dengan unsur eksekutif. Tetapi ternyata biaya yang harus ditanggung oleh publik untuk menghasilkan proses perumusan kebijakan itu terlampaui banyak. Pada saat yang sama, demokratisasi belum menghasilkan rumusan-rumusan kebijakan publik yang bisa meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ini terjadi karena proses politik yang berkembang hanya dimanfaatkan oleh segelintir elit politik yang cenderung mengutamakan kepentingan-kepentingan yang lebih sempit. Fenomena *elit capture* atau defisit demokrasi ini jelas menunjukkan bahwa demokratisasi yang berlangsung baru menghasilkan para politisi, tetapi belum menghasilkan banyak negarawan. Akibatnya peran negara yang benar-benar mewakili kepentingan rakyat belum bekerja secara optimal.

Persoalan yang juga menunjukkan kegagalan peran negara di Indonesia terkait dengan inefisiensi di dalam pelayanan yang dilaksanakan oleh birokrasi publik. Birokrasi gagal menjadi sarana untuk menjamin interaksi yang sehat antara negara dan rakyat, tetapi justru menjadi alat bagi para birokrat atau perumus kebijakan di tingkat menengah ke bawah untuk melakukan eksploitasi terhadap urusan-urusan pelayanan publik. Akibatnya birokrasi tidak mampu menjadi sarana untuk mendorong kegiatan produktif masyarakat. Sebaliknya, birokrasi justru menghasilkan fenomena ekonomi biaya tinggi. Inefisiensi yang terjadi di dalam pelayanan publik selanjutnya mengakibatkan inefisiensi menyeluruh pada tataran nasional.

Kegagalan peran negara tampak sekali pada kecenderungan pemerintah yang senantiasa memihak kepada kelompok-kelompok elit politik

tertentu dan mengesampingkan kepentingan rakyat banyak. Sementara itu fungsi-fungsi dasar yang semestinya diprioritaskan oleh pemerintah kurang mendapat perhatian. Berbagai masalah yang mendasar bagi peran negara belakangan ini terus bermunculan dan semakin menebalkan sikap skeptis rakyat terhadap pemerintah. Ini dapat dilihat mulai dari kegagalan pemerintah untuk menjaga stabilitas harga beras, minyak goreng, menyediakan infrastruktur jalan, dan sebagainya, yang sesungguhnya merupakan fungsi dasar dari pemerintahan. Pada saat yang sama, pemerintah justru terlalu berambisi untuk mengurus banyak aspek dari urusan masyarakat yang sebenarnya tidak terlalu urgen, menghambat kegiatan ekonomi, atau mengutamakan kepentingan bisnis tanpa mempertimbangkan perlindungan aset nasional. Kebijakan ini tercermin dalam ratifikasi undang-undang tentang pornografi, tata-niaga berbagai komoditas, alokasi dana APBN untuk kepentingan perusahaan dalam kasus lumpur di Sidoarjo, atau penyewaan hutan lindung untuk kepentingan bisnis.

Maka tidak berlebihan jika para analis mengatakan bahwa Indonesia sekarang ini termasuk kategori negara lemah (*weak state, soft state*). Sebuah negara disebut lemah apabila ia tidak berkembang dan tidak mampu mengontrol instrumen-instrumen yang diperlukan untuk mewujudkan kehendaknya (Migdal, 1983). Instrumen yang dimaksud adalah organisasi-organisasi publik atau birokrasi dalam berbagai bentuknya, bukan hanya birokrasi sipil tetapi juga militer, tokoh partai politik, lembaga judisial, atau para elit politik lainnya. Apabila organisasi-organisasi ini tidak bisa dikontrol atau bahkan sekadar melayani diri-sendiri (*self-serving*) seperti yang terjadi di Indonesia, maka berarti negara belum mampu menjalankan fungsinya secara efektif.

Tabel 4. Kategorisasi Peran Negara

Fungsi Minimal
* Menyediakan barang publik murni;
Pertahanan, hukum dan ketertiban
Hak milik warga-negara
Manajemen ekonomi makro
Kesehatan masyarakat
* Memperbaiki keadilan;
Melindungi rakyat miskin
Fungsi Sedang
Mengatasi eksternalitas
Pendidikan, lingkungan
Mengatur monopoli
Mengatasi masalah pendidikan
Asuransi, peraturan finansial
Fungsi Aktif
Kebijakan industrial
Redistribusi kemakmuran

Sumber: Fukuyama, 2004

Pelajaran mendasar yang dapat diperoleh dari kajian tentang proses perumusan kebijakan dan inefisiensi birokrasi di Indonesia ialah perlunya pembangunan negara (*state-building*), yaitu upaya untuk membangun instrumen yang efektif sehingga negara mampu bertindak dan punya sarana untuk mengendalikannya di semua jenjang pemerintahan. Di dalam sistem politik yang demokratis, peran negara sesungguhnya tidak perlu terlalu luas. Itulah sebabnya pada tahun 1980-an dari banyak negara-negara maju muncul berbagai saran kebijakan kepada pemerintah untuk melakukan deregulasi atau debirokratisasi. Tetapi ini sama sekali bukan berarti bahwa peran negara menjadi tidak penting. Dalam beberapa hal yang menyangkut kepentingan dasar rakyat banyak, peran negara justru harus diperkuat. Seperti digambarkan pada Tabel 4, fungsi minimal negara seperti pertahanan dan ketertiban masyarakat, perlindungan hak milik warga, kesehatan masyarakat, dan manajemen ekonomi makro, semestinya memperoleh prioritas utama. Lalu selanjutnya fungsi sedang dan fungsi aktif dapat dilaksanakan apabila prioritas utama tersebut telah terselenggara dengan baik.

Seperti disarankan oleh Francis Fukuyama (2004), fungsi negara di zaman modern mestinya tidak harus besar atau luas, tetapi yang penting adalah bahwa fungsi dasarnya diperankan secara kuat. Adagium yang dipakai adalah *smaller but stronger*, kecil tetapi kuat. Prinsip inilah yang perlu mendapat perhatian dari para perumus kebijakan di Indonesia. Ambisi pemerintah untuk mengurus segala sesuatu kiranya perlu dipertimbangkan kembali karena bisa jadi ambisi semacam itu akan mengganggu produktivitas ekonomi dan mengakibatkan memburuknya persepsi rakyat tentang pemerintah. Sebaliknya, untuk urusan-urusan mendasar seperti pertahanan dan keamanan, kebutuhan pokok, perlindungan hak-milik warga, pendidikan dan kesehatan, pemerintah hendaknya punya kebijakan yang tegas dan bertanggungjawab penuh.

Penjelasan tentang tingginya biaya kebijakan dan biaya transaksi yang terkait dengan birokrasi publik menunjukkan bahwa peran negara untuk hal-hal yang mendasar di Indonesia masih belum memadai. Dalam hal ini sosok negara yang diwakili oleh pemerintah masih membiarkan dirinya diombang-ambingkan oleh kepentingan individu atau kelompok, di tataran elit yang merumuskan kebijakan maupun di tataran birokrasi yang melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat oleh lembaga pemerintah. Situasi inilah yang mengakibatkan dana yang semestinya dimanfaatkan untuk kepentingan publik ternyata menyimpang ke sekelompok elit. Pada saat yang sama inefisiensi birokrasi juga berdampak sangat merugikan bagi daya saing Indonesia di mata investor dan menghambat pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Ananta, Aris, Evi Nurvidya Arifin & Leo Suryadinata (2005). *Emerging Democracy in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
2. Anonymous (2000). *Hasil Survey Korupsi di Pelayanan Publik*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch.

3. Anonymous (2001). *Global Corruption Report 2001*, Data and Research, Berlin: Transparency International.
4. Antlov, Hans (2004). *Elections in Indonesia: The New Order and Beyond*. London: Routledge-Curzon.
5. Anonymous (2007). *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, Berlin: Transparency International.
6. Chomsky, Noam (2007). *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*. New York: Holt Paperbacks.
7. Djani, Luky (2005). "Efektivitas Biaya dalam Pembuatan Legislati", *Jentera*, Edisi 10 Th.III, Oktober 2005.
8. Fukuyama, Francis (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press.
9. Gastil, John and Peter Levine (2005). *The Deliberative Democracy: Handbook Strategies for Civic Engagement*.
10. Jagdish N. Bhagwati, Jagdish N. (1982). "Directly-unproductive Profit-seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, 17 Feb 1982.
11. Kuncoro, Mudrajad (2005). "Daya Tarik Investasi dan Pungli di Daerah Istimewa Jogjakarta", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, Vol.10 No.2, Agustus 2005.
12. Li, Tania Murray (2007); *The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practice of Politics*. London: Duke University Press.
13. Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel-Sage Foundation.
14. Marijan, Kacung (2006). *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. Surabaya: Pustaka Eureka.
15. Mas'ood, Mohtar (1994). *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar.
16. Mauro, Paolo (1995). "Corruption and Growth", *The Quaterly Journal of Economics*, August 1995.
17. McLeod, Ross H. and Andrew MacIntyre, eds. (2007). *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
18. Migdal, Joel S., (1983). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. New York: Allen and Unwin.
19. Nordholt, Henk Schulte dan Gerry van Klinken eds. (2007). *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
20. Nusantara, Agung (2001). "Dampak Korupsi terhadap Ekonomi", *Jurnal Bisnis dan Ekonomi*, Maret 2001.
21. Rifai, Amzulian (2003). *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
22. Rinakit, Sukardi (2005). "Indonesian Regonal Elections in Praxis", *IDSS Commentaries*, No.65.
23. Shah, Anwar ed. (2005). *Public Service Delivery*. Washington: Public Sector Governance and Accountability Series, World Bank.
24. Simanjuntak, Robert A. (2003). *Implementasi Desentralisasi Fiskal: Problema, Prospek dan Kebijakan*, Working Papers, Jakarta: LPEM-UI, 25 Agustus 2003.

25. Tanzi, Vito and H. Davoodi (1997). "Corruption, Public Investment, and Growth", *IMF Working Paper*, WP/97/139.
26. Wei, Shang-Jin & Daniel Kaufmann (2000). "Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?", *IMF Working Papers*, No.00/64. Washington.