

## Prakata

Ilmu ekonomi merupakan alat yang ampuh untuk menganalisa korupsi. Perbedaan budaya dan moralitas menyumbangkan nuansa dan pembedaan halus tetapi pendekatan ekonomi merupakan dasar untuk dapat menangkap di mana terdapat insentif terbesar untuk berkorupsi dan di mana dampaknya paling terasa. Dalam buku terdahulu, *Corruption: A Study in Political Economy (1978)* – Korupsi: Suatu Studi Ekonomi Politik, saya telah melontarkan pendapat ini ke hadapan khalayak ilmuwan ekonomi dan ilmu politik yang tehnik terlatih. Duapuluh tahun kemudian saya berharap dapat memperluas khalayak saya dan memperdalam analisa dengan buku baru yang memusatkan diri pada bagaimana korupsi berdampak pada negara berkembang dan yang berada dalam transisi dari sosialisme negara.

Perhatian yang bertumbuh terhadap persoalan kelembagaan di antara ilmuwan ekonomi pembangunan mendorong saya untuk mengadakan usaha ini. Kajian tentang korupsi memaksa para ilmuwan dan penentu kebijakan untuk memusatkan perhatian pada ketegangan antara perilaku menguntungkan diri sendiri dan nilai-nilai kemasyarakatan. Mereka yang prihatin mengenai kegagalan pembangunan yang terlihat di seluruh dunia harus menghadapi persoalan korupsi dan persoalan struktur negara yang lemah dan sembarangan yang menjadi penyebabnya.

## KORUPSI DAN PEMERINTAHAN

Pada tahun 1995-1996 saya menjadi peneliti tamu di Bank Dunia di Washington, D.C. Karena saya sebelumnya mencurahkan perhatian pada persoalan kebijakan pemerintahan di Amerika Serikat dan Eropah Barat, setahun di Bank Dunia memperluas pandangan saya. Saya banyak belajar bukan hanya dengan membaca apa saja yang tersedia tetapi juga dengan memakai sistim e-mail Bank untuk mencari teman makan siang yang minatnya bersambung dengan minat saya. Bagi seorang ilmuwan yang terbiasa duduk sendiri di depan komputer, setahun di Bank Dunia merupakan perubahan yang ditunggu dan yang memberi semangat. Sangatlah mengasyikkan untuk mempelajari pokok – yakni korupsi – yang tadinya tidak begitu dihiraukan oleh Bank. Saya mulai mengumpulkan banyak pameo. Ada yang menceritakan pada saya bahwa kalau penilaian program, menyebut “persoalan pemerintahan”, “pertumbuhan ongkos yang tidak dapat dijelaskan” atau “pembelian kendaran yang berlebihan” ini semuanya berarti bahwa korupsi dan pencurian biasa merupakan persoalan. Seorang staf Bank Dunia berkata bahwa keluhan mengenai “rasio modal-tenaga yang berlebihan” dalam suatu laporan mengenai Indonesia sebetulnya berarti bahwa korupsi bukan saja tersebar luas tetapi juga berat bebannya.

Karya tentang korupsi saya mulai sebelum datang ke Bank Dunia dan diselesaikan setelah saya pergi tetapi pengertian saya diperdalam oleh percakapan dengan staf Bank yang menggemumi persoalan korupsi setiap hari. Saya ingin secara khusus mengucapkan terima kasih kepada Ladipo Adamolekum, William Easterly, Daniel Kaufmann, Petter Langseth, John Macgregor, Boris Pleskovic, Neil Rogers, Sabine Schlemmer-Schulte, Fredrick Stapenhurst, dan Michael Stevens. Saya mengadakan pembicaraan yang sangat berguna di International Monetary Funds dengan Nadeem Ul Haque, Paolo Mauro, Vito Tanzi dan Caroline Van Rijckegham. Mereka merupakan kawan bertukar pikiran yang sangat menolong tetapi, tentu saja, tidak ikut menanggung beban dari konklusi saya. Jelas tentunya bahwa Bank Dunia sendiri tidak mempunyai tanggung jawab mengenai analisa maupun konklusi saya. Saya berhutang budi pada Estelle James yang menyarankan agar saya melamar pada Bank Dunia untuk menjadi Peneliti Tamu dan kepada Michael Klein dan stafnya yang memberi kepada saya rumah kelembagaan yang enak di unit Private Provision of Public Services yang merupakan bagian dari Private Sector Development Department dari Bank Dunia.

Tidak lama sesudah saya tiba di Washington, James Wolfensohn, presiden Bank Dunia yang baru, mencoba untuk meletakkan persoalan korupsi terang terangan pada agenda Bank Dunia. Karena pandangan ekonomi saya sejalan dengan usaha Bank Dunia untuk merumuskan peranannya di bidang ini, saya gembira dapat menyumbang pemikiran pada debat internal – debat yang akhirnya membuahkan makalah tahun 1997 yang menjelaskan posisi Bank Dunia dan berjudul *Helping Countries Combat Corruption* (World Bank 1997a), Membantu negara negara memerangi Korupsi.

Setelah meninggalkan Bank, saya tetap bekerja dengan staf Bank untuk menyiapkan seksi korupsi dari World Development Report 1997, *The State in a Changing World* (World Bank 1997c), Negara dalam Dunia yang Berubah, dan saya menulis makalah berjudul “Corruption and Development” untuk Konferensi Tahunan Bank Dunia mengenai Ekonomi Pembangunan pada bulan Mei 1997 (Rose-Ackerman 1998b). Brian Levy dan Sanjay Pradhan dari kelompok World Development Report kedua duanya merupakan pengkritik dan rekan yang sangat menolong. Pada musim semi 1997 saya menyajikan ceramah peringatan Philip A. Hart di Fakultas Ilmu Hukum Universitas Georgetown dengan judul “The Role of the World Bank in Controlling Corruption” - Peranan Bank Dunia dalam Mengekang Korupsi (Rose-Ackerman 1998c). Saya juga menulis makalah latarbelakang untuk Management Development and Governance Division dari Bureau for Policy and Programme Support of the United Nations Development Program (UNDP). UNDP mengeluarkan makalah ini sebagai makalah untuk diskusi dengan judul “Corruption and Good Governance”- Korupsi dan Pemerintahan yang Baik (United Nations Development Programme 1997a) dan UNDP memakai makalah ini untuk mengembangkan pemikirannya sendiri mengenai soal ini. Akhirnya, pada tahun 1998 saya menyiapkan makalah untuk World Bank’s Operations Evaluation Department (OED) untuk membantu mereka mengarahkan penilaian mengenai usaha anti korupsi Bank Dunia. Anwar Shah dan stafnya di OED membantu saya dengan memberi informasi latar belakang dan sarana yang berguna.

Pada tahun 1944 saya menjadi anggota pengurus dari Transparency International (TI) cabang Amerika Serikat, organisasi nir laba yang memerangi korupsi di seluruh dunia. Perkumpulan ini memberikan saya kesempatan yang berharga untuk berada di tengah gerakan internasional

yang sedang mekar dan untuk mengikuti perkembangan di seluruh dunia. Direktur pelaksana TI-USA, Nancy Boswell, merupakan seorang pemberi semangat bagi usaha penelitian saya dan demikian juga Fritz Heimann, ketua dari TI-USA. Organisasi internasional ini - berkedudukan di Berlin tetapi mempunyai cabang di seluruh dunia – telah bertumbuh menjadi kekuatan global dan pusat pertukaran informasi mengenai korupsi. Hasil ini tercapai berkat usaha dari ketua TI, Peter Eigen, dan direktur pelaksana TI yang pertama, Jeremy Pope. Keberhasilan mereka untuk membawakan soal korupsi masuk ke kesadaran internasional sejalan dengan keprihatinan saya di bidang ilmiah dan kebijakan. Saya ingin mengucapkan terima kasih kepada TI untuk perhatiannya atas pekerjaan saya tetapi, tentu saja, saya tidak membawa mereka ke dalam sesuatu usulan saya.

Ada beberapa makalah bersama yang menopang argumentasi yang saya kembangkan disini Di dalam kelompok Bank Dunia, saya bekerja sama dengan Jacqueline Coolidge dari Foreign Investment Advisory Service dalam penulisan makalah tentang korupsi di Afrika dan dengan Andrew Stone dari Private Sector Development Department dalam makalah yang menganalisa survai Bank Dunia di Ukraina dan Pakistan. Di Universitas Yale, saya bekerja sama dengan Silvia Colazingari, seorang mahasiswa pasca sajana dalam bidang ilmu politik dalam penulisan makalah mengenai kasus Italia. Saya mengucapkan banyak terima kasih pada ketiga rekan penulis ini yang telah membawakan pengetahuan dan pandangan mereka masing masing mengenai pokok pokok yang tidak akan mungkin dapat saya telaah seorang diri.

Dua orang mahasiswa pasca sarjana bidang ilmu politik, Jonathan Rodden dan Sarah Dix, yang tanpa mengenal lelah memberi bantuan penelitian dalam berbagai dan bermacam pokok. Saya sangat berterima kasih untuk bantuan, kesabaran dan keriangan hati mereka. Terima kasih tak terhingga saya ucapkan kepada assisten saya, Barbara Mianzo, untuk bantuannya pada setiap tahap dari proyek ini dan kepada Gene Coakley serta staf dari Yale Law Library untuk bantuan mereka melacak sumber sumber serta memeriksa kembali semua referensi kepustakaan. Saya juga sangat berterima kasih kepada suami saya, Bruce Ackerman, yang dengan teliti dan kritis membaca naskah ini menjelang hampir selesainya.

Dalam beberapa tahun akhir ini, seraya pemikiran saya berkembang, saya telah membawakan pekerjaan saya di berbagai tempat. Saya memimpin seminar di sejumlah universitas dan sekolah tinggi termasuk Universitas Iowa, Michigan, Ottawa, dan Pennsylvania; Kennedy School di Universitas Harvard; New York University; Northeastern University; Swarthmore College; Trinity College; Universitas Yale; Jerome Levy Institute di Bard College. Beberapa lokakarya di Bank Dunia dan International Monetary Fund juga sangat membantu. Comparative Law and Economics Forum, saya juga anggota, tempat yang enak untuk mempresentasikan makalah yang masih berbentuk naskah awal. Saya juga membawakan beberapa makalah pada pertemuan tahunan American Economics Association di San Francisco; pada lokakarya di Dakar, Senegal yang disponsori oleh U.S. Agency for International Development; pada pertemuan tahunan dari American Society for International Law di Washington D.C.; pada suatu konperensi yang diselenggarakan oleh Institute for International Economics; pada beberapa seminar dan lokakarya di Santiago, Chili dan di Buenos Aires, Argentina selama suatu kunjungan yang disponsori oleh United States Information Agency; pada suatu pertemuan di Paris yang diselenggarakan bersama oleh Organization for Economic Cooperation and Development dan UNDP; pada suatu konperensi mengenai reformasi kelembagaan yang diselenggarakan di Autonomous Technical Institute di Mexico City; pada pertemuan dari Latin American Law and Economics Association di Buenos Aires; dan pada suatu konperensi di Yale Center for International and Area Studies yang disponsori oleh UNDP.

Penelitian untuk buku ini dimungkinkan oleh dana bantuan penelitian Fakultas Hukum Yale dan program Peneliti Tamu dari Bank Dunia. Saya sangat berterima kasih kepada kedua lembaga ini tanpa menimpakan tanggung jawab apapun juga kepada mereka atas hasil pekerjaan saya.