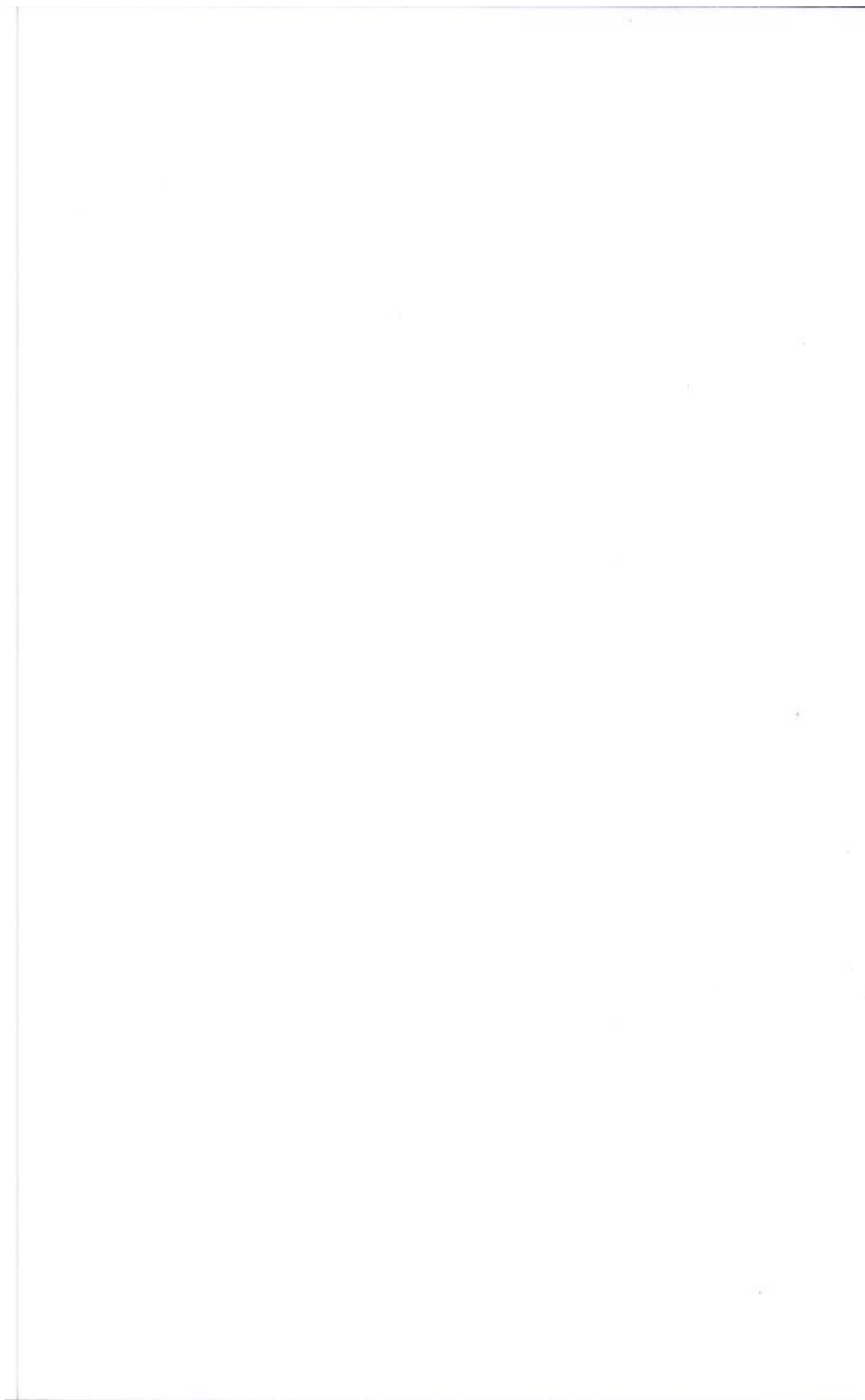


Dr. H. Aan Asphianto, S.Si., SH., MH.



TINDAK PIDANA KORUPSI
DALAM PELAKSANAAN
OTONOMI DAERAH



**TINDAK PIDANA KORUPSI
DALAM PELAKSANAAN OTONOMI
DAERAH DI INDONESIA**

Penulis :

Dr. H. Aan Asphianto,S.Si.,SH.,MH.



**Tindak Pidana Korupsi dalam Pelaksanaan Otonomi
Daerah di Indonesia**

Penulis : Dr. H. Aan Asphianto, S.Si., SH., MH.
ISBN : 978-623-7781-62-2
Penyelia : Dema Tesniyadi
Editor : Dr. H. Ediwarman, M.Pd.
Dr Syafrizal, M.Pd.
Desain Sampul : Denta Rafly Musadad
Layout : Pitriyani

Cetakan Pertama, Juli 2020
Vi + 175 hlm. ; 14.8 x 21 cm

Penerbit

Media Edukasi Indonesia (Anggota IKAPI)
Jalan Lingkar Caringin Cisoka Tangerang
Banten Kode Pos 15730
Email: indonesiamediaedukasi@gmail.com
WhatsApp Only: 087871944890

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang.
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun
juga tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas kehadiran Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan penyusunan buku **Tindak Pidana Korupsi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia**. Fenomena maraknya korupsi para kepala daerah di era otonomi ini seakan membenarkan tesis bahwa korupsi di kalangan pemerintah sudah tumbuh ke atas dalam hierarki dan ke bawah menjalar ke daerah-daerah. Wabah korupsi benar-benar telah sistemis. Endemi korupsi telah begitu menggurita hingga ke generasi muda. Era reformasi saat ini aktor-aktor korupsi telah meluas ke level seantero wilayah Nusantara yang melibatkan pejabat daerah dengan

demikian pesat. Perubahan institusional di era reformasi tampaknya memang berkontribusi pada pelebaran korupsi.

Dalam hal ini penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak terutama kepada Dr. H. Ediwarman, M.Pd. dan Dr Syafrizal, M.Pd. yang telah membantu dalam penulisan buku **Tindak Pidana Korupsi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia** ini. Dalam penulisan buku ini, penulis menyadari bahwa masih terdapat kekurangan serta kekeliruan. Untuk itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dimasa yang akan datang. Akhirnya penulis mengharapkan semoga buku ini dapat bermanfaat. *Amin.*

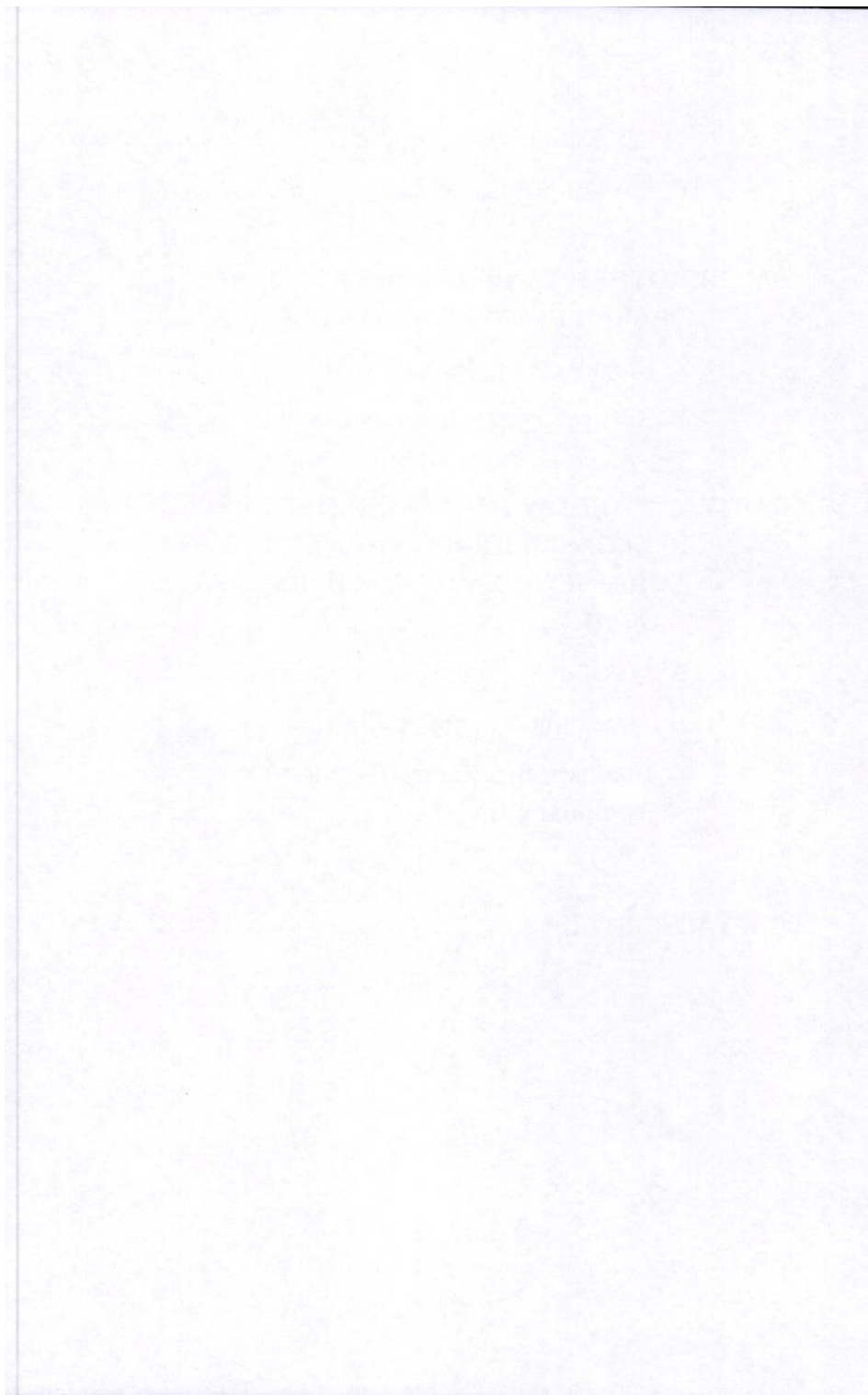
Serang, 17 Juli 2020

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Lemahnya Penegak Hukum	6
B. Kurangnya Sarana dan Prasarana yang Mendukung Upaya Pemberantasan Korupsi Di Daerah	21
C. Lemahnya Partisipasi Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi	24
D. Kurangnya <i>Political Will</i> Pemerintah	33
E. Pemberantasan Korupsi yang Transparan dan Bebas dari Konflik Kepentingan	40
BAB II GAMBARAN UMUM TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA	51
A. Era Sebelum Indonesia Merdeka	52
B. Era Pasca Kemerdekaan	61

C. Era Orde Baru	64
D. Era Reformasi	75
BAB III KORUPSI YANG DILAKUKAN PEJABAT DAERAH DI WILAYAH BANTEN	97
A. Korupsi yang Dilakukan DPRD	109
B. Korupsi yang Dilakukan Eksekutif	113
BAB IV FAKTOR-FAKTOR PENGHAMBAT PROSES PENEGAKAN HUKUM PADA TINDAK PIDANA KORUPSI YANG DILAKUKAN PEJABAT DAERAH	134
A. Masalah Perijinan	138
B. Aspek Kepentingan Politik	144
C. Inkonsistensi Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan	149
DAFTAR PUSTAKA	156



BAB I

PENDAHULUAN

Salah satu isu yang paling krusial untuk dipecahkan oleh bangsa dan pemerintah Indonesia adalah masalah korupsi. Hal ini disebabkan semakin lama tindak pidana korupsi di Indonesia semakin sulit untuk diatasi. Maraknya korupsi di Indonesia disinyalir terjadi di semua bidang dan sektor pembangunan. Apalagi setelah ditetapkannya pelaksanaan otonomi daerah, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, disinyalir korupsi terjadi bukan hanya pada tingkat pusat

tetapi juga pada tingkat daerah dan bahkan menembus ke tingkat pemerintahan yang paling kecil di daerah.

Pemerintah Indonesia sebenarnya tidak tinggal diam dalam mengatasi praktik-praktik korupsi. Upaya pemerintah dilaksanakan melalui berbagai kebijakan berupa peraturan perundang-undangan dari yang tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sampai dengan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu, pemerintah juga membentuk komisi-komisi yang berhubungan langsung dengan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

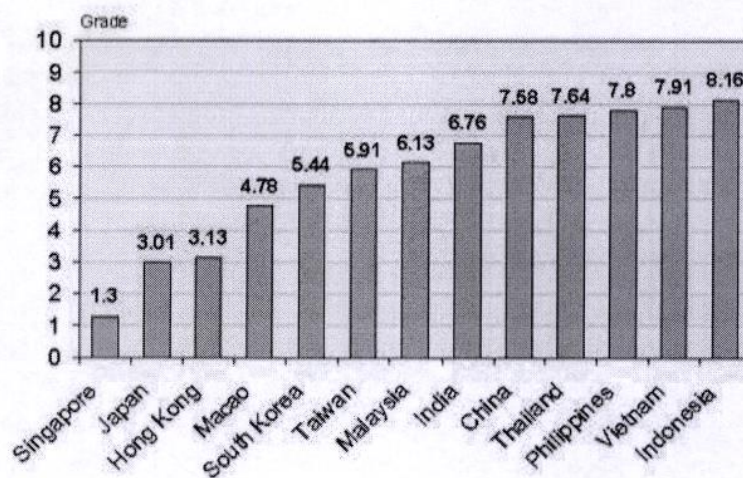
Upaya pencegahan praktik korupsi juga dilakukan di lingkungan eksekutif atau penyelenggara negara, di mana masing-masing instansi memiliki *Internal Control Unit* (unit pengawas dan pengendali dalam instansi) yang berupa inspektorat¹. Fungsi inspektorat mengawasi dan

¹ Jika dilihat dari peran pemerintah saat ini fungsi pengawasan telah dijalankan dengan baik, seperti atas penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern

memeriksa penyelenggaraan kegiatan pembangunan di instansi masing-masing, terutama pengelolaan keuangan negara, agar kegiatan pembangunan berjalan secara efektif, efisien dan ekonomis sesuai sasaran. Di samping pengawasan internal, ada juga pengawasan dan pemeriksaan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh instansi eksternal yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP).

Pemerintah, yang meliputi Inspektorat Jenderal Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota sesuai fungsi dan kewenangannya. Bahkan fungsi tersebut oleh pemerintah ada yang menggunakan asas diskresi atau kebijakan langsung dalam pembentukannya. Salah satunya seperti pembentukan Unit-unit kerja yang bertanggung jawab kepada pemegang kendali pemerintahan, sebagai salah satu contoh pada Unit kerja presiden bidang pengawasan dan pengendalian pembangunan (UKP4) yang dibentuk dengan tujuan untuk menjaga konsistensi dan sinkronisasi kebijakan dan pelaksanaan program, serta sebagai salah satu upaya untuk mengefektifkan pencapaian sasaran kebijakan nasional di semua bidang. Jika dilihat dari tujuan pembentukannya unit ini bertujuan baik dan untuk kepentingan program yang dipersiapkan bagi masyarakat, disamping itu pemantauan langsung terhadap kendala yang terjadi dilapangan bis langsung didengar dan dicarikan solusinya oleh pengambil kebijakan.

Selain lembaga internal dan eksternal, lembaga swadaya masyarakat (LSM) juga ikut berperan dalam melakukan pengawasan kegiatan pembangunan, terutama kasus-kasus korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Beberapa LSM yang aktif dan gencar mengawasi dan melaporkan praktik korupsi yang dilakukan penyelenggara negara antara lain adalah *Indonesian Corruption Watch (ICW)*, *Government Watch (GOWA)*, dan Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI).



Gambar 1. Peringkat Korupsi Beberapa Negara di Asia

Sumber : PERC, *Corruption In Asia*, 2010.

Dilihat dari upaya-upaya pemerintah dalam memberantas praktik korupsi di atas sepertinya sudah cukup memadai baik dilihat dari segi hukum dan peraturan perundang-undangan, komisi-komisi, lembaga pemeriksa baik internal maupun eksternal, bahkan keterlibatan LSM. Namun, kenyataannya praktik korupsi bukannya berkurang malah meningkat dari tahun ke tahun. Bahkan Indonesia kembali dinilai sebagai negara paling terkorup di Asia pada awal tahun 2009 dan 2010 berdasarkan hasil survei di kalangan para pengusaha dan pebisnis oleh lembaga konsultan *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC)². Hasil survei lembaga konsultan PERC yang berbasis di Hong Kong menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara yang paling korup di antara 12 negara Asia. Predikat negara terkorup diberikan karena nilai Indonesia hampir menyentuh angka mutlak 10 dengan skor 9,25 (nilai 10 merupakan nilai tertinggi atau terkorup). Pada tahun 2005, Indonesia masih termasuk dalam tiga teratas negara terkorup di Asia. Peringkat negara terkorup setelah Indonesia, berdasarkan hasil survei yang dilakukan PERC,

² *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) merupakan lembaga konsultan yang menyediakan analisa bagi berbagai perusahaan yang berbisnis di Asia.

yaitu India (8,9), Vietnam (8,67), Thailand, Malaysia dan China berada pada posisi sejajar di peringkat keempat yang terbersih. Sebaliknya, negara yang terbersih tingkat korupsinya adalah Singapura (0,5) disusul Jepang (3,5), Hong Kong, Taiwan dan Korea Selatan.

Salah satu penyebab tingginya korupsi di Indonesia adalah kondisi penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, terutama di daerah, yang belum optimal. Kurang optimalnya penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi ini, peneliti deskripsikan sebagai berikut.

A. Lemahnya Penegak Hukum

Pada hakekatnya perangkat penegak hukum terutama hukum pidana dalam *criminal justice system* atau sistem peradilan pidana di Indonesia adalah kepolisian, kejaksaan dan kehakiman, ketiga institusi yang merupakan *state main organs* penegakan hukum di Indonesia ini telah jelas diatur dalam suatu bentuk perundang-undangan. Ketiga institusi tersebut bertanggung jawab pula pada upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Semangat untuk memberantas korupsi saat ini terkesan hanya menyalahkan sistem yang ada, tetapi kurang berorientasi kepada peningkatan dan pengawasan kinerja dan profesionalitas aparat penegak hukum, sehingga tidak jarang dalam proses pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi itu sendiri terhalang oleh perilaku para penegak hukum yang menyalahgunakan kewenangan (*abuse of power*).

Dalam situasi ini negara membutuhkan regulasi yang jelas dan aparat penegak hukum yang *capable* (memiliki kemampuan), sehingga disahkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi landasan dan memupuk semangat baru dalam memberantas Korupsi.

Salah satu unsur penting dari penegakan hukum di Indonesia adalah kepolisian. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia pada Pasal 14 huruf g menyebutkan, "Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya". Dan sesuai

dengan bunyi Pasal 25 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa, “Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan dalam perkara tindak pidana korupsi harus didahulukan dari perkara lain guna penyelesaian secepatnya”.

Hal ini selaras dengan semangat reformasi kepolisian yang membuat *grand strategy* Polri dengan kebijakan strategis pimpinan Polri di dalamnya, bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi adalah merupakan prioritas bagi Polri. Peran Polri di sini menjadi sangat penting, karena Polri menjadi ujung tombak dalam penegakan hukum. Menilik dari kasus-kasus yang terjadi, Polri sebagai penegak hukum, pelindung dan pengayom masyarakat harus dapat menjadi pionir dalam penanganan tindak pidana, terutama pada kasus korupsi, agar dapat lebih proposional³.

³ Pada saat bersamaan, dalam tubuh internal kepolisian sendiri, saat ini sedang berlangsung proses transformasi Polri menjadi polisi yang profesional, bermoral dan modern serta dipercaya masyarakat. Persoalan internal seperti belum optimalnya hasil reformasi pada aspek struktural, instrumental dan kultural masih cukup serius. Di luar itu,

Dalam kenyataannya, bahwa penanganan tindak pidana korupsi oleh penyidik merupakan tugas yang sangat berat yang harus diemban polisi khususnya penuntasan kasus-kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat daerah Banten. Dalam hal ini Polri mengalami kesulitan karena harus menempuh masalah birokrasi apabila harus melakukan pemeriksaan, penyidikan, penyelidikan terhadap pejabat daerah.

Selain itu juga, karena pelaku adalah pejabat-pejabat publik di dalam menjalankan fungsinya, atau menjalankan perannya sehubungan dengan kedudukan atau jabatannya. Keadaan keuangan dan kekuasaan para pelaku relatif kuat, sehingga memungkinkan mereka untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang oleh hukum dan masyarakat umum dikualifikasikan sebagai kejahatan, karena mereka dengan keuangannya yang kuat dapat kebal terhadap hukum dan sarana-sarana pengendalian sosial lainnya. Tidak mudah untuk memenjara para pelaku kejahatan kerah putih, karena kelemahan dari para korbannya. Polri

faktor masih rendahnya kepercayaan masyarakat kepada Polri juga menjadi kendala tersendiri. Proses transformasi Polri tersebut dikemas dalam cetak biru "Grand Strategy Polri" yang sesungguhnya dimulai sejak tahun 2005 lalu.

dalam penanganan tindak pidana korupsi dibenturkan dengan kejahatan yang bersifat sistemik yang dibungkus dengan sedemikian rupa sehingga menyebabkan Polri tidak mampu menyentuh kasus pidana korupsi tersebut khususnya para pejabat.

Unsur kedua dalam sistem penegak hukum dari peradilan pidana adalah lembaga kejaksaan. Hukum dan penegakan hukum merupakan sebagian faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan karena jika diabaikan akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan. Oleh karena itu, keberadaan lembaga kejaksaan salah satu unsur sistem peradilan pidana mempunyai kedudukan yang penting dan peranannya yang strategis di dalam suatu negara hukum karena lembaga kejaksaan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan, sehingga keberadaannya dalam kehidupan masyarakat harus mampu mengemban tugas penegakan hukum⁴.

⁴ Dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya, Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan di bidang penuntutan harus mampu mewujudkan kepastian hukum dan mengindahkan norma-

Pada Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia ditentukan bahwa jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penyidik, penuntut umum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum serta wewenang lain berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun

norma keagamaan, kesopanan dan kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Peranan lembaga Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum posisinya sangat menentukan berhasil tidaknya Kejaksaan. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat kita ringkas bahwa tugas dan wewenang Kejaksaan meliputi:

1. Penuntut Umum.
2. Penyidikan tindak pidana tertentu.
3. Mewakili negara / pemerintah dalam perkara Perdata dan Tata Usaha Negara.
4. Memberi pertimbangan hukum kepada Instansi Pemerintah.
5. Mewakili kepentingan umum.

Baca Pasal 30, 31 dan 32 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2005 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Pasal 14 KUHAP, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981, LN.No.76 Tahun 1981, TLN.N.3209.

2004. Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun. Dalam penuntutan dilaksanakan secara merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi khususnya korupsi di daerah.

Pada dasarnya lembaga kejaksaan berperan melakukan tindakan-tindakan preventif yang ditujukan untuk meniadakan gejala-gejala yang mengarah terjadinya tindak pidana yang menimbulkan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban umum. Dalam perspektif sistem peradilan pidana, peranan lembaga kejaksaan sangat jelas adalah sebagai bagian dari sistem peradilan pidana. Peran kejaksaan dalam bidang pidana yang paling mendasar adalah melakukan penyelidikan, penyidikan terhadap tindak pidana khusus yaitu Tindak Pidana Korupsi yang terjadi di masyarakat. Penyelidikan menurut Pasal 1 butir 5 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana adalah

serangkaian tindakan penyelidikan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur undang-undang. Adapun penyidikan menurut Pasal 1 angka 2 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti ini membuat terang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa sebelum menentukan tersangka dalam suatu peristiwa, terlebih dahulu akan diselidiki apakah peristiwa tersebut merupakan peristiwa hukum yang didalamnya terdapat unsur-unsur tindak pidana. Apabila ternyata dalam penyelidikan diperoleh keterangan bahwa peristiwa tersebut mengandung unsur tindak pidana, maka akan ditindak lanjuti oleh jaksa pada tahap penyidikan.

Namun pada kenyataannya, dalam penegakan tindak pidana korupsi pejabat daerah khususnya daerah Banten mengalami berbagai hambatan. Adapun hambatan yang

dihadapi oleh aparat penegak hukum, khususnya Jaksa sebagai penuntut umum sekaligus menjadi penyidik adalah:

1. Dalam hal terjadinya tindak pidana korupsi ada seseorang yang mengetahui telah terjadi tindak pidana korupsi, tetapi tidak melaporkan kepada pihak yang berwajib. Hal ini dikarenakan karena orang tersebut takut kepada atasannya.
2. Dalam hal terjadinya tindak pidana korupsi ada seseorang yang mengetahui telah terjadi tindak pidana korupsi, tetapi dilarang oleh rekan sesama pelaku tindak pidana korupsi.
3. Dalam hal terjadinya tindak pidana korupsi ada seseorang yang mengetahui telah terjadi tindak pidana korupsi, tetapi tidak berani dalam melaporkannya.
4. Dalam hal terjadinya tindak pidana korupsi ada seseorang yang mengetahui telah terjadi tindak pidana korupsi, tetapi tidak mau melaporkannya.
5. Saksi dan terdakwa yang terlalu lama karena sering berpindah-pindah tempat tinggalnya, sehingga menjadikan penyidikan memakan waktu yang lama.
6. Kesulitan yang timbul adalah dalam hal penyidik untuk menemukan harta benda tersangka atau keluarganya yang didapat dari hasil tindak pidana korupsi untuk

disita sebagai barang bukti. Penyitaan ini sangat penting sifatnya yaitu untuk mengembalikan keuangan negara yang telah di korupsi, untuk selanjutnya digunakan untuk melaksanakan pembangunan. Pada dasarnya penanganan tindak pidana korupsi diprioritaskan untuk mengembalikan keuangan negara.

Unsur ketiga dalam sistem peradilan di Indonesia adalah kehakiman⁵. Hakim merupakan jabatan yang

⁵ Menurut sistem UUD 1945, kekuasaan kehakiman sebagai penyelenggara negara merupakan salah satu badan penyelenggara negara, di samping MPR, DPR, Presiden dan BPK. Sebagai badan penyelenggara negara, susunan kekuasaan kehakiman berbeda dengan susunan badan penyelenggara negara yang lain. Kekuasaan kehakiman terdiri atas kekuasaan kehakiman tertinggi dan kekuasaan kehakiman tingkatan lebih rendah. Sedangkan badan penyelenggara negara yang lain hanya terdiri atas satu susunan. Tidak ada susunan badan MPR, DPR, Presiden dan BPK, tingkatan yang lebih rendah. Kekuasaan kehakiman tertinggi dijalankan oleh Mahkamah Agung bersama-sama badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Menurut sistem UUD 1945, fungsi kekuasaan Mahkamah Agung, ialah:

1. Melakukan kekuasaan kehakiman, yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Akan tetapi DPR berperan untuk mengontrol

mempunyai tugas memeriksa dan memutus suatu perkara. Seseorang yang memiliki jabatan sebagai Hakim tentunya juga menjalankan tugas untuk memeriksa dan memutus suatu perkara. Memeriksa dan memutus suatu perkara tidaklah semudah orang menentukan suatu tujuan. Tugas memeriksa dan memutuskan perkara merupakan tugas yang dilakukan oleh seorang yang berdiri di tengah-tengah di antara mereka yang berperkara. Berdiri di tengah-tengah di antara mereka yang berperkara tentunya berdiri dengan tegak, tidak condong dan dalam posisi imbang. Kunci utama menjalankan peran di tengah-tengah adalah bahwa putusan yang diambilnya menjadi putusan yang dapat diterima oleh kedua belah pihak yang berperkara dengan senang. Inilah inti persoalan keadilan itu dalam suatu putusan hakim. Bagi para hakim di Indonesia mustinya sudah paham benar tentang keadilan dalam hal ini. Oleh karenanya semestinya dalam memutuskan suatu perkara istilah "kalah" dan "menang" haruslah dihindari.

kekuasaan Mahkamah Agung melalui penentuan pengangkatan dan pemberhentian hakim agung, yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.

2. Dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, Presiden diberi hak untuk memberikan grasi dan rehabilitasi.

Namun pada kenyataannya, hakim di daerah khususnya di Banten memiliki kecenderungan selalu membebaskan para pelaku korupsi pejabat daerah. Salah satu faktor penyebabnya adalah kesejahteraan para hakim yang sangat minim. Hal ini mendorong oknum hakim malah justru tersangkut tindak pidana korupsi. Ini persoalan yang sangat penting dalam agenda penegakan hukum khususnya tindak pidana korupsi karena hakim mengungkap sekaligus menunjukkan adanya sebuah kelemahan mendasar dalam agenda penegakan hukum di negara ini.

Secara tidak langsung, para hakim di daerah ingin mengatakan bahwa kalau pemerintah terus lalai atau tidak peduli pada kesejahteraan para hakim di daerah, eksistensi, peran dan tanggung jawab mereka justru bisa menjadi titik lemah sekaligus merusak agenda penegakan hukum di negara ini. Sekarang ini, agenda penegakan hukum memang sudah mengalami sedikit kerusakan di sana sini. Sekadar contoh kasus, sebut saja kasus vonis bebas pengadilan Tipikor terhadap puluhan terdakwa koruptor yang mengundang kemarahan publik. Atau, kasus oknum hakim yang tertangkap tangan karena diduga menerima uang suap.

Memang, setinggi apa pun jabatan atau profesi yang disandang seseorang, jika kesejahteraan hidupnya di bawah standar rata-rata, selalu saja akan muncul dorongan untuk memperbaiki kesejahteraan dengan cara lain. Misalnya mencari dan menekuni kerja sampingan. Bisa juga melakukan kerja haram dengan cara melanggar kode etik jabatan atau profesi alias mengomersilkan jabatan. Dalam sejumlah kasus Tipikor yang melibatkan oknum penegak hukum, modus yang dipilih umumnya adalah komersialisasi jabatan. Dari tawar menawar pasal-pasal dakwaan sampai jual beli rencana tuntutan.

Berdasarkan kecenderungan itu, sudah barang tentu komunitas hakim daerah bisa menjadi sangat rentan. Sebab, mereka menjadi sasaran empuk mafia peradilan. Sebagaimana lazimnya mafia bekerja, mereka akhirnya akan sampai pada ranah tugas hakim setelah sebelumnya memasuki dulu hidup keseharian para oknum hakim yang serba pas-pasan. Kalau hal yang demikian sampai terjadi, hukum sulit ditegakan karena akan menjadi komoditi yang diperdagangkan dibalik pintu oknum hakim.

Maka, sebelum kerusakan agenda penegakan hukum bertambah parah, inisiatif korps hakim daerah patut

ditanggapi dengan sikap dan pemikiran positif. Jika jernih menyikapinya, akan terbaca bahwa dalam keluh kesah para hakim itu, terkandung maksud dan tujuan besar yang jauh lebih strategis, yakni sebuah dorongan baru bagi terwujudnya sinergi penegakan hukum, antara Polri-Kejaksaan di satu sisi dengan para hakim dan institusi peradilan di sisi lain.

Merujuk pada pendapat Jeremy Bentham dalam bukunya *The Principles of morals and legislation* (1780), "hukum bertujuan mewujudkan apa yang berfaedah, kebahagiaan terbesar untuk jumlah terbanyak (*the greatest happiness for the greatest number*)⁶, hukum bisa dikatakan berhasil apabila sebanyak mungkin dapat mewujudkan

⁶ Jeremy Bentham menyatakan, bahwa keadilan dan kebahagiaan yang mungkin diwujudkan adalah yang bersifat umum, yang mencakup sebanyak mungkin orang. Ia adalah kebahagiaan sebesar mungkin dari individu (*The Greatest Possible Happiness of The Greatest Possible Number of Individuals*). Ukuran baik buruknya suatu perbuatan manusia tergantung pada apakah perbuatan tersebut dapat mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Setiap kejahatan harus disertai dengan hukuman yang sesuai dengan kejahatan tersebut, dan hendaknya penderitaan yang dijatuhkan tidak lebih daripada yang diperlukan untuk terjadinya kejahatan.

keadilan atau lebih dikenal dengan teori utilitas⁷. Meskipun teori ini lebih mengedepankan pada terwujudnya rasa keadilan masyarakat bukan kepastian hukum, namun hal ini dirasa lebih tepat, melihat fakta yang ada bahwa kasus korupsi yang terjadi nilainya tidak sebanding dengan ancaman hukuman yang diberikan, bahkan biaya yang dibutuhkan dalam proses penyidikan hingga persidangan lebih besar dari jumlah uang yang dikorupsi, terlebih lagi sebagian kasus korupsi itu terjadi karena masalah administrasi.

⁷ Menurut teori hukum utilitas, hukum bertujuan untuk menjamin adanya kemanfaatan atau kebahagiaan sebanyak-banyaknya pada orang sebanyak-banyaknya. Apa yang dirumuskan dalam teori hukum utilitas di atas hanyalah memperhatikan hal-hal yang berfaedah dan bersifat umum namun tidak memperhatikan unsur keadilan serta tidak mempertimbangkan tentang hal-hal yang konkrit. Sulit bagi kita untuk menerima anggapan teori ini sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, bahwa apa yang berfaedah itu belum tentu memenuhi nilai keadilan. Dengan kata lain apabila yang berfaedah lebih ditonjolkan maka dia akan menggeser nilai keadilan ke samping, dan jika kepastian oleh karena hukum merupakan tujuan utama dari hukum itu, hal ini akan menggeser nilai kegunaan atau faedah dan nilai keadilan.

B. Kurangnya Sarana dan Prasarana yang Mendukung Upaya Pemberantasan Korupsi di Daerah

Meskipun terdapat kemajuan dalam penegakan hukum dan reformasi birokrasi, kapasitas kelembagaan baik pada lembaga kepolisian, lembaga kejaksaan, lembaga peradilan, mulai dari struktur organisasi, mekanisme kerja dan koordinasi antara lembaga penegak hukum satu dengan lainnya serta dukungan sarana prasarana untuk mendukung percepatan pemberantasan korupsi belum optimal. Belum tuntasnya pembenahan kelembagaan penegak hukum untuk mempercepat pemberantasan korupsi, kendala aparat penegak hukum untuk bertindak secara cepat, tepat dan akurat dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan kasus korupsi terlihat dari kemampuan, profesionalisme dan kualitas yang masih jauh dari yang diharapkan. Salah satu faktor yang menghambat pemberantasan korupsi di daerah adalah kurangnya sarana dan prasarana penunjang di daerah khususnya di daerah Banten.

Sarana adalah segala sesuatu yang mendukung secara langsung terhadap kelancaran proses pemberantasan tindak pidana korupsi, seperti perangkat pengadilan yang

profesional, biaya operasional yang memadai dan lain sebagainya. Sedangkan prasarana adalah segala sesuatu yang secara tidak langsung dapat mendukung keberhasilan proses pemberantasan tindak pidana korupsi, seperti gedung, ruang sidang, fasilitas jalan dan lain sebagainya.

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berjalan dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Sarana atau fasilitas mempunyai peran yang sangat penting dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Khususnya untuk sarana atau fasilitas tersebut, sebaiknya dianut jalan pikiran, sebagai berikut:

1. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut

tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Masyarakat Indonesia mempunyai kecenderungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut.

2. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

C. Lemahnya Partisipasi Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi

Dalam perspektif sosiologis, masyarakat adalah suatu komunitas yang berbudaya, terorganisasi dan memiliki kaidah normatif sebagai sarana interaksi sesama anggota masyarakat lainnya. Sebagai pembentuk tatanan sosial, tentu saja dalam hidup sosial kemasyarakatan harus memiliki kepekaan dalam mengenali dan memahami setiap persoalan sosial kemasyarakatan sebagai tanggung jawab moral bagi setiap anggota masyarakat. Karena sebagai subyek yang melakukan tindakan, maka perilaku-perilaku menyimpang yang terjadi dalam kehidupan masyarakat mesti disikapi oleh anggota masyarakat sendiri (*self organization*), tanpa harus ada perintah yang sifatnya memaksa dari negara.

Pada konteks ini, maka segala tindakan masyarakat harus didorong oleh suatu kesadaran kritis agar keamanan dan ketertiban masyarakat diharapkan tetap stabil dan dinamis. Di sisi lain, masyarakat pun mesti memiliki kepekaan dalam memahami dan mendalami hak dan tanggung jawabnya selaku anggota masyarakat. Ini penting dalam memberikan *impuls* bagi lahirnya suatu

keseimbangan (*equilibrium*) antara kepentingan hak dengan tanggung jawab moral sebagai warga masyarakat. Pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat sebagai sarana pembelajaran sosial secara kolektif sejatinya mesti ditumbuhkembangkan dalam menciptakan suatu kebiasaan-kebiasaan, yang gilirannya dijadikan sebagai aturan main bagi ketertaturan sosial (*social order*). Keteraturan sosial yang tinggi, dengan gilirannya mampu menggiring pada suatu kondisi aman dalam kehidupan masyarakat⁸.

Pada sisi inilah, kualitas partisipasi masyarakat dalam mencegah perilaku-perilaku menyimpang (*devian*)

⁸ Keteraturan sosial adalah suatu kondisi di mana hubungan sosial berjalan secara tertib dan teratur menurut nilai-nilai dan norma sosial yang berlaku dalam masyarakat. Bentuk nyata keteraturan sosial adalah adanya keselarasan atau kerja sama dalam interaksi sosial kebudayaan dapat tergambar dari struktur sosial maupun proses sosial yang dinamis dalam masyarakat. Keteraturan sosial dapat tercipta dalam kehidupan masyarakat terdapat unsur-unsur tertib sosial, order, keajegan, dan pola. Perilaku individu-individu yang merupakan bagian dari masyarakat menentukan bagaimana keadaan masyarakat secara keseluruhan. Lihat: Soerjono Soekanto. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2002.

menjadi dibutuhkan, dan bukannya harus menunggu secara pasif keterlibatan institusi-institusi lain dalam memberikan solusi terhadap setiap persoalan. Tradisi yang demikian ini sudah tentu perlu dilembagakan, mengingat persoalan-persoalan sosial kemasyarakatan semakin kompleks. Perkembangannya bukan hanya terjadi pada skala kuantitasnya, tetapi pada kadar kualitasnya, justru derajatnya mengalami perubahan yang signifikan. Sebut saja perbuatan asusila, pembunuhan, perampasan hak-hak ekonomi rakyat secara paksa dan sistematis, maupun tindakan kriminalitas lainnya adalah deret peristiwa yang dapat dicontohkan. Perilaku-perilaku devian ini, sudah tentu tidak selamanya harus membutuhkan keterlibatan dari insitusi-institusi formal yang sudah ada, tetapi yang jauh lebih strategis adalah partisipasi masyarakat dalam menyelesaikan setiap persoalan jauh lebih efektif dan signifikan.

Konsep konstitusional yang menempatkan masyarakat sebagai kekuatan pendukung (*support*) terhadap soal-soal keamanan dan ketertiban masyarakat mungkin sudah relevan dievaluasi. Karena secara implisit, justru melemahkan peran serta masyarakat dalam

mengontrol perilaku-perilaku menyimpang yang terjadi dalam masyarakat. Kecenderungan seperti ini, juga memiliki konsekuensi untuk menjadikan masyarakat tidak sensitif, bersifat menunggu, tidak korektif dan menghilangkan sisi kreativitas masyarakat. Sehingga paradigma ini, memerlukan reposisi sebagai kerangka mengembalikan konsep diri masyarakat akan hak dan tanggung jawabnya sebagai makhluk sosial yang dituntun dengan beban tanggung jawab moral dan dapat berbuat lebih banyak.

Premis-premis di atas mungkin sudah cukup memadai memberikan dasar argumentatif mengenai perlunya partisipasi masyarakat dalam memberikan kontribusinya dalam berbagai sisi penyimpangan pada kehidupan masyarakat, baik pada ranah politik, ekonomi, pemerintahan, hukum ataupun yang lainnya. Peran serta masyarakat tentu saja menjadi urgen, terutama bila melihat sisi keterkaitan antara tingkat derivatif perilaku penyimpangan dalam masyarakat yang tinggi dengan keterbatasan institusi hukum formal dalam menjangkau peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi. Keterbatasan pada konteks ini bukan hanya sekadar didefenisikan pada

kerangka suprastruktur (aspek regulasi), tetapi pada level infrastruktur (aspek kelembagaan) dinilai sangat tidak memadai.

Dengan demikian, partisipasi publik dalam mengontrol terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang menyimpang, bukan harus diletakkan pada kerangka kewajiban; publik, tetapi harus dilihat pada konteks tanggung jawab sosial publik. Tentu keduanya memiliki konteks yang berbeda, di mana kewajiban publik gejalanya senantiasa menekankan sebuah kesadaran yang terberi (*given*) lewat sebuah keterpaksaan untuk melakukan tindakan sosial, sementara tanggung jawab sosial publik, gejalanya dapat diterangkan melalui adanya kesadaran kritis yang dibentuk atas pemahaman, pengenalan dan pendalaman terhadap sebuah realitas sosial. Kaitannya dalam upaya pemberantasan korupsi, maka partisipasi masyarakat dalam soal tersebut tentu menjadi relevan untuk beberapa hal.

Pertama, secara filosofis, sebagai sebuah komunitas yang memiliki tata nilai, sejatinya sisi keadilan (*justice*) dan kesejahteraan sosial (*social welfare*) adalah sebuah prinsip universal di mana setiap komunitas berhak untuk

menerimanya. Memperjuangkan hak-hak tersebut sudah tentu mesti dibarengi dengan ikhtiar dari masyarakat sendiri melalui beban tanggung jawab yang harus dilekatkan pada kediriannya. Kedua, pada perspektif sosiologis, peran serta masyarakat menjadi sebuah prasyarat mesti dalam menjalankan fungsi kontrol sosialnya (*social control*) dalam tata hidup bermasyarakat. Menjadikan kontrol sosial sebagai sebuah tata nilai yang terlembagakan setidaknya menjadi instrumen dalam meminimalisir lahirnya praktik a moralitas dalam masyarakat. Tradisi menjadi polisi bagi diri sendiri dan orang lain setidaknya untuk menutupi sisi kelemahan institusi hukum formal yang selama ini dinilai memiliki keterbatasan dalam menjangkau segala peristiwa-peristiwa hukum termasuk korupsi.

Kegagalan-kegalan pengungkapan korupsi tidak hanya disebabkan oleh lemahnya sistem hukum dan perangkatnya tetapi juga karena lemahnya daya kontrol masyarakat dalam pembangunan. Sepertinya sebuah ungkapan bahwa, *there's no more effective way to monitor local government than direct monitoring by the community* benar sekali adanya. Pembangunan daerah akan lepas dari

korupsi jika masyarakat di daerah tersebut memonitor kerja pemerintah daerah dan koleganya.

Lemahnya kontrol publik menjadi bumerang yang membunuh pembangunan di daerah khususnya di daerah Banten. Lemahnya kontrol publik dalam pembangunan daerah juga memberi kesempatan luas bagi oknum-oknum pemerintahan dan koleganya untuk bertindak memperkaya diri sendiri dan kelompoknya.

Fenomena korupsi yang menjamur di pemerintahan daerah Banten akan terus terjadi jika kita sebagai masyarakat tidak proaktif dalam melakukan kontrol. Harapan untuk sebuah pemerintahan daerah yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme adalah sebuah keniscayaan, tinggal bagaimana kita menggunakan instrumen-instrumen yang ada menjadi sebuah alat kontrol yang efektif dalam menangkis korupsi di daerah.

Usaha-usaha yang dilakukan berbagai elemen masyarakat juga sudah tepat, tinggal ditingkatkan kapasitasnya. Dengan diungkapnya beberapa kasus korupsi yang terjadi memberi kita secerca harapan akan pemerintahan yang bersih. Tinggal bagaimana kita

melakukan usaha-usaha preventif sebelum korupsi itu terjadi.

Advokasi kasus korupsi dari berbagai elemen sekarang ini sebagian besar baru pada tahap pengungkapan kasus yang telah terjadi. Masyarakat belum banyak disugahi sebuah usaha pencegahan kasus korupsi yang akan terjadi. Ini penting, selama kita baru pada tahap mengungkap dan belum mencegah kasus korupsi, maka usaha kita akan banyak menguras tenaga, pikiran dan dana.

Berbagai pihak akan menaruh kepentingan dalam pengungkapan kasus korupsi. Usaha-usaha masyarakat dalam mengungkap kasus korupsi pun akan terbentur pada kepentingan ini. Kepentingan politis golongan adalah kepentingan yang paling kental yang menghambat proses pengungkapan korupsi di daerah.

Dengan adanya kontrol masyarakat, tindakan korupsi akan tercegah. Jika korupsi tercegah, kita tidak usah repot-repot mengungkap korupsi di pemerintahan daerah. Satu hal penting pula adalah sebuah mekanisme keterbukaan dari pemerintah daerah sendiri. Pemerintah daerah harusnya mengacu pada semangat otonomi daerah yang

memfasilitasi keterbukaan seluas-luasnya bagi kontrol publik dalam pembangunan daerah.

Kontrol publik ini bisa dimulai dari fase penyusunan *budget planning* atau penyusunan anggaran pembiayaan pembangunan daerah diawal tahun sampai pada monitoring hasil-hasil pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Butuh banyak figur pemimpin daerah dari level kepala dinas sampai gubernur dan kalangan legislatif yang terbuka dan menerima koreksi masyarakat. Berbicara jujur dan mengakui kelemahan adalah sosok pemimpin yang kesatria dan teladan.

Semangat kepemimpinan ini sangat direkomendasikan dalam konsep pemerintahan sistem otonomi daerah. Sistem ini butuh banyak orang "baik" di daerah. Sistem ini akan berjalan jika figur pemimpin daerah adalah orang yang tidak haus kekuasaan dan harta, seorang pemimpin yang "ngemong" rakyatnya menuju masyarakat yang makmur dan bermartabat. Korupsi adalah sebuah penyakit jiwa, obat korupsi adalah bicara jika kita "mau" atau "sudah" melakukan korupsi. Proses selanjutnya adalah kita serahkan pada mekanisme hukum yang berlaku.

Aparatur pemerintah baik eksekutif dan legislatif hendaknya sudah menjiwai semangat ini.

D. Kurangnya *Political Will* Pemerintah

Pemberantasan korupsi tidak cukup dengan hanya mendasarkan instrumen hukum yang ada, akan tetapi harus didukung oleh kemauan politik yang kuat dari semua cabang kekuasaan negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif). Tidak dapat dipungkiri korupsi terjadi berkaitan erat dengan penyalahgunaan kekuasaan.

Dengan adanya instrumen hukum yang sudah memadai saat ini, mestinya pemberantasan KKN relatif lebih mudah. Hanya saja penyelesaiannya sangat tergantung pada *political will*. Pemberantasan korupsi hanya akan tercapai manakala kekuasaan politik dan penegak hukum dipegang oleh orang yang punya integritas dan keberanian. Berbagai kasus yang melibatkan pejabat publik yang tidak jelas ujungnya tidak saja melecehkan hukum akan tetapi menghina rasa keadilan masyarakat. Karena itu setiap aparat penegak hukum harus memiliki komitmen yang sama untuk memberantas korupsi, meminjam istilah Satjipto ketika seorang aparat penegak

hukum menangani kasus korupsi dia tidak boleh datang dengan netral tetapi harus datang predisposisi tertentu dengan semangat untuk memberantas korupsi. Dengan demikian penegakan hukum akan menyentuh kepastian dan keadilan bagi masyarakat⁹.

Reformasi antikorupsi harus didorong dari luar pemerintah. Pasalnya, saat ini masih memperlihatkan tingkat *state capture type of corruption* dan korupsi birokrasi (*petty corruption*) yang sama parahnya, dan keadaan *governance* yang buruk (*poor to fair*). Sebenarnya hal yang sangat penting di dalam pemberantasan korupsi adalah *political will* (kemauan politik yang sungguh-sungguh) dari negara, termasuk *political will* dari DPR yang tidak jarang terkesan menutup-nutupi kasus korupsi

⁹ Sudah banyak terjadi masalah korupsi di Indonesia dan upaya penegakan hukum yang seharusnya diharapkan oleh masyarakat untuk memberantas penyakit ini ternyata juga lemah dalam penindakan. Terkadang masyarakat dibuat kecewa oleh aparat penegak hukum. Pengadilan sebagai tempat masyarakat berharap; tempat dimana keadilan dapat terwujud. Yang terjadi adalah, pengadilan berubah menjadi pasar yang memperdagangkan putusan pengadilan. Lihat : Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2010, hlm. 90.

bilamana sang koruptor bertalian erat dengan partai politiknya.

Selain itu, diperlukan *political will* dari pemerintah untuk tidak melindungi para pejabatnya yang melakukan korupsi. Para pejabat terkait mau dan berani melakukan korupsi, umumnya karena mereka ditugasi/disuruh (baik langsung maupun tidak langsung atau secara tersirat) untuk melakukan korupsi. Sebagai mesin uang pemerintah sehingga pelaku merasa yakin akan mendapatkan perlindungan dari pemerintah.

Terakhir adalah *political will* dari para penegak hukum sendiri (Polri, Jaksa dan Hakim, termasuk Pengacara). Polisi yang melakukan penyelidikan dan penyidikan namun kurang memiliki bukti-bukti dan seolah dipaksakan hingga sang koruptor pun urung diajukan ke kejaksaan. Atau Polisi menerbitkan SP3 (Surat Penghentian Penyidikan Perkara) sebagai senjata pamungkas. Bisa saja jaksa di dalam membuat dakwaan lemah sehingga sang koruptor mudah dibebaskan. Serta sang pengacara dengan semboyannya: "Maju tak gentar membela yang bayar" sehingga berusaha dengan menghalalkan segala cara untuk dapat membebaskan sang koruptor.

Political will bukan retorika politik. Artinya, lain diucapkan dan lain diperbuatan. Di dalam ucapan dengan semangat dan berapi-api dan bersungguh-sungguh menyatakan: "Berantas korupsi. Ganyang koruptor, dan seterusnya", namun di dalam praktik justru bertolak belakang karena ternyata korupsi tetap saja dilakukan tanpa merasa takut, risih, apalagi malu.

Di Indonesia khususnya di daerah Banten, korupsi telah menjadi penyakit akut yang sulit untuk diberantas. Bertahun-tahun di bawah pemerintahan yang korup, menjadikan penyebaran korupsi semakin meluas dan sistemik. Korupsi yang meluas dengan gampang dapat dijumpai pada hampir seluruh kantor pelayanan publik. Korupsi menjadi bagian dari sistem pengelolaan negara. Celaknya, korupsi kerap melibatkan petinggi-petinggi negeri ini. Ketua DPR misalnya, adalah seorang terpidana yang entah mengapa tidak perlu mendekam di penjara seperti terpidana lainnya. Bisa jadi, Akbar Tanjung si terpidana itu bisa menyeret pejabat lainnya ke penjara kalau dirinya harus menginap di hotel prodeo.

Salah satu argumentasi yang bisa memberikan penjelasan mengapa pemberantasan korupsi tersendat-

sendat adalah karena tidak adanya kemauan politik atau *political will* dari pemerintah. Tetapi *political will* masih berupa pengertian umum yang perlu diterjemahkan dalam berbagai indikator. Salah satu prasyarat penting dalam pemberantasan korupsi adalah kemauan politik atau *political will* dari pemerintah. Terutama presiden karena posisinya yang strategis dalam pemberantasan korupsi. Dalam pengadilan, peran jaksa sebagai penuntut sangat penting dan Presiden adalah atasan langsung Jaksa Agung. Karena itu, kalau Presiden mau seharusnya tinggal perintah Jaksa Agung untuk menegakkan hukum tanpa pandang bulu.

Ada beberapa indikator yang bisa dipergunakan untuk mengukur *political will* pemerintah, yaitu:

1. Inisiatif.

Dari mana sebetulnya inisiatif pemberantasan korupsi. Apakah pemerintah memiliki inisiatif untuk memberantas korupsi.

2. Prioritas.

Apakah pemerintah telah melakukan kajian mendalam dan menentukan sektor mana yang akan menjadi

prioritas utama yang menjadi target pemberantasan korupsi. Pemilihan prioritas sangat penting karena korupsi di Indonesia sudah sangat sistemik dan meluas di berbagai sektor.

3. Mobilisasi dukungan politik.

Ada tidaknya kemauan politik juga tergantung pada kemauan dan kemampuan untuk menggalang dukungan bagi program anti korupsi. Program anti korupsi yang dijalankan pemerintah harus mendapat dukungan dari kekuatan politik lain. Kalau tidak ada dukungan, riwayat pemerintah akan singkat karena keburu digantikan pemerintah baru. Tanpa dukungan politik juga bisa menjadikan pemberantasan korupsi macet karena pemerintah mesti berkompromi dengan kekuatan politik lain.

4. Penegakan hukum berupa hukuman yang berat bagi koruptor.

Tanpa sanksi yang berat, orang tidak akan jera melakukan korupsi. Korupsi pada dasarnya memiliki benefit atau keuntungan tinggi. Nah, kalau cost atau konsekuensinya tinggi, seperti sanksi hukuman, orang

akan takut. Tetapi kalau tidak ada atau cost rendah, orang akan berani melakukan korupsi.

5. Keberlanjutan usaha.

Apakah program pemberantasan korupsi merupakan usaha yang diikhtiarkan terus menerus ataukah hanya untuk kepentingan sesaat, misalnya menjelang Pemilu.

Dari kelima indikator di atas, bisa disimpulkan bahwa kemauan politik pemerintah sangat rendah kalau dikatakan tidak ada. Soal inisiatif misalnya, adalah mahasiswa dan elemen lain dalam gerakan reformasi 1998 yang mendorong pemberantasan korupsi. Selanjutnya, tekanan dunia internasional seperti melalui IMF dan CGI yang dapat memaksa pemerintah benar-benar serius

Dalam hal dukungan politik, kasus Akbar Tanjung menunjukkan kong kalikong elit politik untuk saling melindungi satu sama lain. Alih-alih memberantas korupsi, semua kekuatan politik seolah tutup mata dalam kasus Akbar Tanjung agar jangan sampai Akbar membongkar yang lain. Juga keberlanjutan usaha dan prioritas. Tidak ada prioritas yang jelas dari pemerintah sektor mana yang akan menjadi target utama pembersihan dari korupsi.

Political will pemerintah semakin rendah ketika soal penegakan hukum menjadi indikator. Rapor penegakan hukum pemerintah adalah merah. Beberapa persidangan kasus korupsi dan putusan akhirnya sungguh mengecewakan. Dalam kasus korupsi BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) yang meruntuhkan sendi-sendi perekonomian negara, koruptor dihukum ringan. Bahkan ada beberapa yang bebas. Terakhir, kasus Samadikun Hartono mengolok-olok hukum dengan sangat telanjang. Terpidana yang dicari-cari Kejaksaan Agung ternyata beberapa bulan sebelumnya telah mendapat izin dari Kejaksaan Agung untuk berobat ke luar negeri. Padahal beberapa tahun lalu Syamsul Nursalim lari ke luar negeri menggunakan izin berobat dari Kejaksaan juga.

E. Pemberantasan Korupsi yang Transparan dan Bebas dari Konflik Kepentingan

Kebijakan akselerasi pemberantasan korupsi adalah keniscayaan, karena negara harus segera mewujudkan kesejahteraan rakyat dan melakukan konvergensi antara daulat rakyat dan daulat hukum secara bersamaan untuk merealisasi terwujudnya negara hukum yang demokratis.

Hal yang sangat penting dan acap kali dilupakan adalah membangun strategi pengawasan bersama di antara DPR, KPK, dan lembaga pengawas lainnya. KPK mempunyai kewenangan dan kompetensi melakukan pengkajian potensi koruptif dan kolusif pada lembaga penegakan hukum, lembaga pelayanan publik, dan berbagai instansi pemerintah. BPK melakukan audit keuangan dan audit dengan tujuan tertentu pada hampir seluruh lembaga negara dan pemerintahan termasuk pemerintahan daerah. Kedua hasil pengawasan tersebut seyogianya digunakan oleh DPR untuk memperkuat dan mengoptimalkan fungsi pengawasannya. Inspektorat dan Bawasda, yang merupakan lembaga pengawasan di level pemerintahan, juga dapat menjadi bagian penting untuk secara bersama melakukan pengawasan bersama BPK, DPR, dan KPK. Untuk itu, fokus dan prioritas pengawasan pada bidang tertentu dapat dilakukan bersama, KPK dapat melakukan kajian untuk menentukan pemetaan potensi korupsi dan kemudian hasilnya dapat digunakan secara bersama dengan lembaga di atas dan pemerintah untuk melakukan *mainstreaming*, *focusing*, dan *synergizing* percepatan pemberantasan korupsi di beberapa bidang strategis.

Upaya pemberantasan korupsi bukanlah sesuatu yang mudah, tetapi juga harus diyakini dan dihidupkan optimisme bahwa ada cukup banyak cara dan strategi untuk melakukan pemberantasan korupsi seperti contoh tersebut di atas. Ada modal sosial yang cukup, serta ada banyak pihak yang punya keinginan kuat dan bersedia mewakafkan sebagian waktu, pengetahuan, dan pengalamannya untuk secara bersama melakukan pemberantasan korupsi. Jika percepatan pemberantasan korupsi dapat dilakukan, hal itu akan lebih baik karena segera mewujudkan kesejahteraan dan negara hukum yang demokratis.

Banyak masyarakat yang merasa tidak puas dengan penegakan hukum di Indonesia, hal ini sangat beralasan melihat banyak kasus-kasus besar yang tidak terselesaikan sampai saat ini. Seperti kasus korupsi Gayus Tambunan, skandal wisma atlet, skandal Bank Century, kasus suap deputy gubernur BI, dan kasus yang baru-baru ini menjadi isu hangat yaitu kasus rekening gendut PNS muda Dana W. Inilah hal-hal yang menjadikan penegakan hukum di Indonesia dinilai buruk. Untuk itu diperlukan peran penegak hukum yang jujur, kompeten dan profesional agar

penegakan hukum tindak pidana korupsi dapat berjalan efektif.

Jajaran aparat penegak hukum harus bekerjasama dan berkoordinasi agar upaya penindakan maupun mencegah korupsi lebih baik. Korupsi terlalu besar untuk ditangani sendiri. Dibentuknya KPK adalah dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan korupsi. Sebagai badan yang diharapkan bertindak luar biasa dalam memberantas korupsi, KPK disertai 5 (lima) tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, yaitu :

1. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.
2. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.
3. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.
4. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi.
5. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Saat ini, publik lebih banyak berharap kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk mengatasi korupsi. Besarnya kepercayaan publik, tidak diimbangi dengan sumber daya KPK untuk menangani seluruh laporan yang masuk. KPK dalam hal ini melakukan fungsi koordinasi dan supervisi kasus untuk ditangani Kepolisian dan Kejaksaan.

Tugas koordinasi, supervisi, penindakan, pencegahan dan monitoring merupakan tugas-tugas yang tidak dapat dilepaskan satu sama lain. Antara yang satu dengan yang lain saling berkelindan dalam pemberantasan korupsi. Hanya saja dalam pelaksanaan, bisa saja tugas tertentu lebih menonjol di banding yang lain. Dalam hal ini, amatan publik tentunya lebih melihat KPK dalam pelaksanaan tugas penindakannya. Sementara tugas lainnya seperti koordinasi dan supervisi tidak begitu terlihat. Padahal tugas ini merupakan tugas utama KPK dalam mendukung institusi penegak hukum lainnya seperti kejaksaan, kepolisian dalam mempercepat pemberantasan korupsi.

Laporan tahunan KPK tahun 2010, menyebutkan sejak 2004 hingga Desember 2010, KPK menerima 45.301 laporan masyarakat yang berasal dari 33 provinsi bahkan dari luar negeri. Tidak semua laporan dapat ditindaklanjuti.

Dari 45.301 laporan tentang korupsi yang masuk tersebut, hanya 2.849 laporan (6,29 %) yang dapat ditangani oleh KPK. Sedangkan selebihnya (42.452 laporan atau 93,71 %) diteruskan kepada instansi yang berwenang atau dikembalikan kepada pelapor karena harus melengkapi bukti atau tidak cukup bukti atau bukan korupsi. Berdasar kondisi tersebut sangat sulit bagi KPK mengurus sendiri semua laporan korupsi di seluruh Indonesia. KPK hanya menangani sebagian kecil saja dan harus meneruskannya ke badan atau instansi lain yang bersinggungan dengan laporan itu.

Hal ini menunjukkan, tugas dan wewenang koordinasi dan supervisi KPK merupakan salah satu kewenangan strategis yang diberikan pada KPK. Di samping itu, tugas dan wewenang koordinasi serta supervisi ini tepat mendukung didesainnya KPK sebagai mekanisme pemicu (*trigger mechanism*) badan atau institusi lainnya dalam mempercepat pemberantasan korupsi.

KPK memang tidak didesain untuk menangani semua perkara korupsi dan tidak boleh memonopoli penanganan perkara korupsi. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan

Undang-Undang KPK menunjukkan bahwa tugas koordinasi dan supervisi merupakan tugas utama KPK. Dalam Penjelasan disebutkan "Dengan pengaturan dalam Undang-Undang ini, Komisi Pemberantasan Korupsi:

1. Dapat menyusun jaringan kerja (*networking*) yang kuat dan memperlakukan institusi yang telah ada sebagai "*counterpartner*" yang kondusif sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif.
2. Tidak memonopoli tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.
3. Berfungsi sebagai pemicu dan pemberdayaan institusi yang telah ada dalam pemberantasan korupsi (*trigger mechanism*).
4. Berfungsi untuk melakukan supervisi dan memantau institusi yang telah ada, dan dalam keadaan tertentu dapat mengambil alih tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan (*superbody*) yang sedang dilaksanakan oleh kepolisian dan/atau kejaksaan.

Saat ini terjadi desentralisasi korupsi, berjalan seiring dengan desentralisasi kekuasaan. KPK tidak akan mampu

menangani semua, harus bekerjasama dengan Kepolisian dan Kejaksaan. Pentingnya kerjasama antar aparat penegak hukum agar dapat lebih cepat membongkar kasus korupsi secara bersama-sama. Koordinasi telah dilakukan secara efektif dalam penanganan kasus korupsi penyalahgunaan dana kas daerah Kabupaten Pandeglang TA 2005-2007 dengan nilai kerugian Negara Rp. 43,84 miliar. Polda Banten telah menetapkan 9 tersangka, satu diantaranya Bupati Pandeglang. Ketika penanganan berkas Bupati sulit diselesaikan akibat terhambat ijin presiden, Polda menyerahkannya kepada KPK yang tidak memerlukan ijin presiden.

Koordinasi dan supervisi, sayangnya, tidak dapat dilakukan terhadap seluruh kasus yang ditangani KPK, Kejaksaan maupun Kepolisian. Diantara faktor penghambat, masih besarnya ego sektoral aparat penegak hukum untuk dapat bekerjasama. Ada sejumlah pihak yang menganggap KPK terlalu mendominasi dan memonopoli penanganan kasus, karena itu perlu aturan lebih detail mengenai kapan sebuah kasus bisa diambil alih atau disupervisi. Koordinasi dan supervisi telah dilakukan antara KPK dengan Kejaksaan. Namun dalam beberapa

Bonjol (1821 - 1837), Aceh (1873 - 1904) dan lain-lain. Namun, yang lebih menyedihkan lagi yaitu penindasan atas penduduk pribumi (rakyat Indonesia yang terjajah) juga dilakukan oleh bangsa Indonesia sendiri. Sebut saja misalnya kasus penyelewengan pada pelaksanaan Sistem "*Cultuur Stelsel*" yang secara harfiah berarti sistem pembudayaan. Walaupun tujuan utama sistem itu adalah membudayakan tanaman produktif di masyarakat agar hasilnya mampu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memberi kontribusi ke kas Belanda, namun kenyataannya justru sangat memprihatinkan¹⁶.

Isi peraturan dalam *Cultuur Stelsel* sebenarnya sangat "manusiawi" dan sangat "beradab", namun pelaksanaan atau praktiknya yang sangat tidak manusiawi, mirip *Dwang Stelsel*, yang artinya "sistem pemaksaan". Itu sebabnya mengapa sebagian besar pengajar, guru atau dosen sejarah di Indonesia mengganti sebutan *Cultuur Stelsel* menjadi *Dwang Stelsel*. mengganti ungkapan "sistem pembudayaan" menjadi "tanam paksa".

¹⁶ Amin Rahayu, *op.cit.*, hlm. 26.

kasus, koordinasi sulit dilakukan karena ada arogansi kewenangan antar aparat penegak hukum.

Koordinasi ini penting dilakukan sejak dalam proses penyelidikan dan penyidikan, agar bukti yang dikumpulkan lebih kuat dan lengkap. Banyak terdakwa kasus korupsi bebas, karena kualitas penyelidikannya sangat buruk. Keberhasilan suatu kasus sangat ditentukan saat penyidikan. Kalau alat buktinya tidak sempurna, buktinya tidak kuat, JPU tidak dapat menyajikan tuntutan yang kuat.

Sementara itu Direktur III Tipikor Bareskrim Mabes Polri Brigjen Ike Edwin menyatakan pentingnya penyelarasan sistem hukum agar Kepolisian dapat lebih efektif bekerja. Saat ini aparat kepolisian terkendala sistem hukum dan rendahnya anggaran untuk penyelidikan dan penyidikan. Kinerja Kepolisian sudah meningkat, hingga bulan Oktober tahun ini sudah menangani 94 persen dari target penanganan kasus hingga ke tahap P21 meski pendanaan terbatas.

Sistem hukum yang melemahkan Kepolisian, misalnya, Kepolisian hanya punya kewenangan hingga tahap penyelidikan dan penyidikan, dan harus

melimpahkan ke Kejaksaan untuk tahap penuntutan. Selain itu, Kepolisian juga terkendala ijin presiden saat menangani kasus kepala daerah. Terkait penanganan kasus kepala daerah, kepolisian meminta KPK membantu proses agar lebih cepat karena tidak perlu menunggu ijin presiden. KPK tidak perlu mengambil-alih, tapi hanya mengkoordinasi saja, ada satu atau dua orang yang masuk ke tim sprindik, agar proses lebih cepat (*join investigasi*).

Kondisi penanganan pemberantasan tindak pidana korupsi khususnya menyangkut pejabat daerah di Banten dapat dikatakan belum optimal. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya lemahnya peranan penegak hukum dalam menindak pejabat daerah, kurangnya sarana dan prasarana penunjang penanganan tindak pidana korupsi di tingkat daerah, kurangnya peran serta masyarakat dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, kurangnya *political will* pemerintah dan tidak adanya transparansi penanganan tindak pidana korupsi sehingga tidak menimbulkan konflik kepentingan.

Perkembangan yang menarik berkaitan dengan upaya pencegahan korupsi di Indonesia, terjadi baik pada tingkat

kebijakan pemerintah, pembentukan dan konsolidasi kelembagaan hingga kian kritisnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya pemberantasan korupsi. Kebijakan pemerintah dimaksud tidak hanya telah dirumuskan dalam Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi tetapi juga beberapa daerah telah mengembangkan Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi, dan memelopori usaha-usaha mengembangkan kebijakan inovatif yang terbukti mampu mencegah praktik korupsi di dalam birokrasi pemerintahan.

BAB II

GAMBARAN UMUM TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA

Korupsi di Indonesia sudah 'membudaya' sejak dulu, sebelum dan sesudah kemerdekaan, di era Orde Lama, Orde Baru, berlanjut hingga era Reformasi. Berbagai upaya telah dilakukan untuk memberantas korupsi, namun hasilnya masih jauh dari harapan. Sejarawan di Indonesia umumnya kurang tertarik memfokuskan kajiannya pada sejarah ekonomi, khususnya seputar korupsi yang berkaitan dengan kekuasaan yang dilakukan oleh para bangsawan kerajaan, kesultanan, pegawai Belanda (*Amtenaren* dan *Binenland Bestuur*) maupun pemerintah Hindia Belanda sendiri.

A. Era Sebelum Indonesia Merdeka

Sejarah sebelum Indonesia merdeka sudah diwarnai oleh "budaya-tradisi korupsi" yang tiada henti karena didorong oleh motif kekuasaan, kekayaan dan wanita. Kita dapat menyimak bagaimana tradisi korupsi berjaln dan dengan perebutan kekuasaan di Kerajaan Singosari (sampai tujuh keturunan saling membalas dendam berebut kekuasaan; Majapahit (pemberontakan Kuti, Nambi, Suro dan lain-lain); Demak (Joko Tingkir dengan Haryo Penangsang), Banten (Sultan Haji merebut tahta dari ayahnya, Sultan Ageng Tirtoyoso), perlawanan rakyat terhadap Belanda dan seterusnya sampai terjadinya beberapa kali peralihan kekuasaan di Nusantara telah mewarnai Sejarah Korupsi dan Kekuasaan di Indonesia¹⁰.

¹⁰ Dalam konteks perjalanan bangsa Indonesia, persoalan korupsi memang telah mengakar dan membudaya. Bahkan di kalangan mayoritas pejabat publik, tak jarang yang menganggap korupsi sebagai sesuatu yang "lumrah dan wajar". Ibarat candu, korupsi telah menjadi barang bergengsi, yang jika tidak dilakukan, maka akan membuat "stress" para penikmatnya. Korupsi berawal dari proses pembiasaan, akhirnya menjadi kebiasaan dan berujung kepada sesuatu yang sudah terbiasa untuk dikerjakan oleh pejabat-pejabat negara. Secara garis besar, budaya korupsi di Indonesia

Sebenarnya kehancuran kerajaan-kerajaan besar (Sriwijaya, Majapahit dan Mataram) adalah karena perilaku korup dari sebagian besar para bangsawannya. Sriwijaya diketahui berakhir karena tidak adanya pengganti atau penerus kerajaan sepeninggal Bala-putra Dewa. Majapahit diketahui hancur karena adanya perang saudara (perang paregreg) sepeninggal Maha Patih Gajah Mada. Sedangkan Mataram lemah karena dipecah belah oleh Belanda. Pada tahun 1755 dengan Perjanjian Giyanti, VOC memecah Mataram menjadi dua kekuasaan yaitu Kesultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta. Kemudian tahun 1757/1758 VOC memecah Kasunanan Surakarta menjadi dua daerah kekuasaan yaitu Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran. Baru pada beberapa tahun kemudian

tumbuh dan berkembang melalui 3 (tiga) fase sejarah, yakni ; zaman kerajaan, zaman penjajahan hingga zaman modern seperti sekarang ini. Herdiansyah Hamzah, "Membongkar Sejarah Korupsi Di Indonesia", <http://belanegarari.wordpress.com/2012/02/28/membongkar-sejarah-korupsi-di-indonesia/> yang diakses pada tanggal 14 Agustus 2012.

Kasultanan Yogyakarta juga dibagi dua menjadi Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman¹¹.

Benar bahwa penyebab pecah dan lemahnya Mataram lebih dikenal karena faktor intervensi dari luar, yaitu campur tangan VOC di lingkungan Kerajaan Mataram. Namun apakah sudah ada yang meneliti bahwa penyebab utama mudahnya bangsa asing (Belanda) mampu menjajah Indonesia sekitar 350 tahun, lebih karena perilaku elit bangsawan yang korup, lebih suka memperkaya pribadi dan keluarga, kurang mengutamakan aspek pendidikan moral, kurang memperhatikan "*character building*", mengabaikan hukum apalagi demokrasi. Terlebih lagi sebagian besar penduduk di Nusantara tergolong miskin,

¹¹ Budaya korupsi di Indonesia pada prinsipnya, dilatarbelakangi oleh adanya kepentingan atau motif kekuasaan dan kekayaan. Literatur sejarah masyarakat Indonesia, terutama pada zaman kerajaan-kerajaan kuno, seperti kerajaan Mataram, Majapahit, Singosari, Demak, Banten dan lain-lain, mengajarkan kepada kita bahwa konflik kekuasaan yang disertai dengan motif untuk memperkaya diri (sebagian kecil karena wanita), telah menjadi faktor utama kehancuran kerajaan-kerajaan tersebut. Amin Rahayu, "Sejarah Korupsi di Indonesia", Amanah Nomor 55, Tahun XVIII, Oktober 2004, hlm.25.

mudah dihasut provokasi atau mudah termakan isu dan yang lebih parah mudah diadu domba.

Belanda memahami betul akar “budaya korup” yang tumbuh subur pada bangsa Indonesia, maka melalui politik “*Devide et Impera*” mereka dengan mudah menaklukkan Nusantara. Namun, bagaimanapun juga, sejarah Nusantara dengan adanya intervensi dan penetrasi Barat, rupanya tidak jauh lebih parah dan penuh tindak kecurangan, perebutan kekuasaan yang tiada berakhir, serta “berintegrasi” seperti sekarang. Gejala korupsi dan penyimpangan kekuasaan pada waktu itu masih didominasi oleh kalangan bangsawan, sultan dan raja, sedangkan rakyat kecil nyaris “belum mengenal” atau belum memahaminya.

Perilaku “korup” bukan hanya didominasi oleh masyarakat Nusantara saja, rupanya orang-orang Portugis, Spanyol dan Belanda pun gemar “mengkorup” harta-harta Korpsnya, institusi atau pemerintahannya. Kita pun tahu kalau penyebab hancur dan runtuhnya VOC juga karena

korupsi. Lebih dari 200 orang pengumpul *Liverantie*¹² dan *Contingenten*¹³ di Batavia kedapatan korup dan dipulangkan ke negeri Belanda. Lebih dari ratusan bahkan kalau diperkirakan termasuk yang belum diketahui oleh pimpinan Belanda hampir mencapai ribuan orang Belanda juga gemar korup.

Dalam buku *History of Java* karya Thomas Stanford Raffles (Gubernur Jenderal Inggris yang memerintah Pulau Jawa tahun 1811-1816), terbit pertama tahun 1816 mendapat sambutan yang "luar biasa" baik di kalangan bangsawan lokal atau pribumi Jawa maupun bangsa Barat. Buku tersebut sangat luas memaparkan aspek budaya meliputi situasi geografi, nama-nama daerah, pelabuhan, gunung, sungai, danau, iklim, kandungan mineral, flora dan

¹² *Liverantie* adalah kepala-kepala dipastikan setor barang-barang hasil bumi yang dibeli oleh kompeni. Tetapi banyaknya dan harganya barang itu kompenilah yang menetapkan.

¹³ *Contingenten* adalah pajak yang dibayar dengan hasil bumi oleh kepala-kepala.

fauna, karakter dan komposisi penduduk, pengaruh budaya asing dan lain-lain¹⁴.

Hal menarik dalam buku itu adalah pembahasan seputar karakter penduduk Jawa. Penduduk Jawa digambarkan sangat "nrimo" atau pasrah terhadap keadaan. Namun, di pihak lain, mempunyai keinginan untuk lebih dihargai oleh orang lain. Tidak terus terang, suka menyembunyikan persoalan, dan termasuk mengambil sesuatu keuntungan atau kesempatan di kala orang lain tidak mengetahui. Hal menarik lainnya adalah adanya bangsawan yang gemar menumpuk harta, memelihara sanak (abdi dalem) yang pada umumnya abdi dalem lebih suka mendapat atau mencari perhatian majikannya. Akibatnya, abdi dalem lebih suka mencari muka atau berperilaku oportunistis. Dalam kalangan elit

¹⁴ Tidak diragukan lagi, buku *History of Java* telah menjadi salah satu sumber sejarah paling awal dan paling penting untuk mengetahui kehidupan masyarakat Jawa pada masa lalu. Raffles yang sangat terobsesi dengan eksotisme dunia Jawa merekam dengan sangat baik dan detail keragaman dan keunikan tanah Jawa dan penduduknya serta segala budayanya. Thomas Stanford Raffles, *The History of Java*. Diterjemahkan oleh Awang Harun Satyana, Jakarta : Gramedia, 2008, hlm. 70.

kerajaan, raja lebih suka disanjung, dihormati, dihargai dan tidak suka menerima kritik dan saran. Kritik dan saran yang disampaikan di muka umum lebih dipandang sebagai tantangan atau perlawanan terhadap kekuasaannya. Oleh karena itu, budaya kekuasaan di Nusantara (khususnya Jawa) cenderung otoriter. Dalam aspek ekonomi, raja dan lingkaran kaum bangsawan mendominasi sumber-sumber ekonomi di masyarakat. Rakyat umumnya "dibiarkan" miskin, tertindas, tunduk dan harus menuruti apa kata, kemauan atau kehendak "penguasa".¹⁵

Budaya yang sangat tertutup dan penuh "keculasan" itu turut menyuburkan "budaya korupsi" di Nusantara. Tidak jarang abdi dalem juga melakukan "korup" dalam mengambil "upeti" (pajak) dari rakyat yang akan diserahkan kepada Demang (Lurah) selanjutnya oleh

¹⁵ Sejarah budaya korupsi, jelas sejarah hitam yang membuat peta kehidupan sosial semakin banyak kesenjangan. Korupsi merupakan perbuatan yang bertentangan dengan kaidah-kaidah umum yang berlaku di masyarakat. Korupsi di Indonesia telah dianggap sebagai kejahatan luar biasa. Melihat realita tersebut timbul public judgement bahwa korupsi adalah manifestasi budaya bangsa. Telah banyak usaha yang dilakukan untuk memberantas korupsi. Namun sampai saat ini hasilnya masih tetap belum sesuai dengan harapan masyarakat. *Ibid.*, hlm. 77.

Demang akan diserahkan kepada Tumenggung. Abdi dalem di Katemenggungan setingkat kabupaten atau propinsi juga mengkorup (walaupun sedikit) harta yang akan diserahkan kepada Raja atau Sultan.

Alasan mereka dapat mengkorup, karena satuan hitung belum ada yang standar, di samping rincian barang-barang yang pantas dikenai pajak juga masih kabur. Sebagai contoh, upeti dikenakan untuk hasil-hasil pertanian seperti Kelapa, Padi, dan Kopi. Namun ukuran dan standar upeti di beberapa daerah juga berbeda-beda baik satuan barang, volume dan beratnya, apalagi harganya. Beberapa alasan itulah yang mendorong atau menyebabkan para pengumpul pajak cenderung berperilaku “memaksa” rakyat kecil, di pihak lain menambah “beban” kewajiban rakyat terhadap jenis atau volume komoditi yang harus diserahkan.

Kebiasaan mengambil “upeti” dari rakyat kecil yang dilakukan oleh Raja Jawa ditiru oleh Belanda ketika menguasai Nusantara (1800 - 1942) minus Zaman Inggris (1811 - 1816). Akibat kebijakan itulah banyak terjadi perlawanan-perlawanan rakyat terhadap Belanda. Sebut saja misalnya perlawanan Diponegoro (1825 -1830), Imam

B. Era Pasca Kemerdekaan

Pada era di bawah kepemimpinan Soekarno, tercatat sudah dua kali dibentuk Badan Pemberantasan Korupsi (Paran dan Operasi Budhi) namun ternyata pemerintah pada waktu itu setengah hati menjalankannya. Paran, singkatan dari Panitia Retooling Aparatur Negara dibentuk berdasarkan Undang-undang Keadaan Bahaya, dipimpin oleh Abdul Haris Nasution dan dibantu oleh dua orang anggota yakni Prof. M. Yamin dan Roeslan Abdulgani¹⁷.

¹⁷ Di masa Orde Lama, tercatat dua kali dibentuk badan pemberantasan korupsi. Yang pertama, dengan perangkat aturan Undang-Undang Keadaan Bahaya, lembaga ini disebut Panitia Retooling Aparatur Negara (Paran). Badan ini dipimpin oleh A.H. Nasution dan dibantu oleh dua orang anggota, yakni Profesor M. Yamin dan Roeslan Abdulgani. Kepada Paran inilah semua pejabat harus menyampaikan data mengenai pejabat tersebut dalam bentuk isian formulir yang disediakan. Pada tahun 1963, melalui Keputusan Presiden Nomor 275 Tahun 1963, pemerintah menunjuk lagi A.H. Nasution, yang saat itu menjabat sebagai Menteri Koordinator Pertahanan dan Keamanan/Kasab, dibantu oleh Wiryono Prodjodikusumo dengan lembaga baru yang lebih dikenal dengan Operasi Budhi. Kali ini dengan tugas yang lebih berat, yakni menyeret pelaku korupsi ke pengadilan dengan sasaran utama perusahaan-perusahaan negara serta lembaga-lembaga negara lainnya yang dianggap rawan

Salah satu tugas Paran saat itu adalah agar para pejabat pemerintah diharuskan mengisi formulir yang disediakan (istilah sekarang daftar kekayaan pejabat negara). Dalam perkembangannya kemudian ternyata kewajiban pengisian formulir tersebut mendapat reaksi keras dari para pejabat. Mereka beralih agar formulir itu tidak diserahkan kepada Paran tetapi langsung kepada Presiden. Usaha Paran akhirnya mengalami *deadlock* karena kebanyakan pejabat berlindung di balik Presiden. Di sisi lain, karena pergolakan di daerah-daerah sedang memanas sehingga tugas Paran akhirnya diserahkan kembali kepada pemerintah (Kabinet Juanda)¹⁸.

Tahun 1963 melalui Keputusan Presiden Nomor 275 Tahun 1963, upaya pemberantasan korupsi kembali digalakkan. Nasution yang saat itu menjabat sebagai Menkohankam atau Kasab ditunjuk kembali sebagai ketua dibantu oleh Wiryono Prodjodikusumo. Tugas mereka lebih

praktik korupsi dan kolusi. Sri Suwitri, "Pemberantasan Korupsi di Indonesia: Sebuah Upaya Reformasi Birokrasi", *Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik*, Volume III Nomor 1, Jakarta : Lembaga Administrasi Negara, Januari 2011, hlm. 37.

¹⁸ *Ibid.*

berat, yaitu meneruskan kasus-kasus korupsi ke meja pengadilan. Lembaga ini di kemudian hari dikenal dengan istilah "Operasi Budhi". Sasarannya adalah perusahaan-perusahaan negara serta lembaga-lembaga negara lainnya yang dianggap rawan praktik korupsi dan kolusi. Operasi Budhi ternyata juga mengalami hambatan. Misalnya, untuk menghindari pemeriksaan, Dirut Pertamina mengajukan permohonan kepada Presiden untuk menjalankan tugas ke luar negeri, sementara direksi yang lain menolak diperiksa dengan dalih belum mendapat izin dari atasan¹⁹.

Dalam kurun waktu 3 bulan sejak Operasi Budhi dijalankan, keuangan negara dapat diselamatkan sebesar kurang lebih Rp. 11 miliar, jumlah yang cukup signifikan untuk kurun waktu itu. Karena dianggap mengganggu prestise Presiden, akhirnya Operasi Budhi dihentikan. Selang beberapa hari kemudian, Soebandrio mengumumkan pembubaran Paran/Operasi Budhi yang kemudian diganti namanya menjadi Kotrar (Komando Tertinggi Retooling Aparat Revolusi) di mana Presiden Sukarno menjadi ketuanya serta dibantu oleh Soebandrio dan Letjen Ahmad Yani. Sejarah kemudian mencatat

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 38.

pemberantasan korupsi pada masa itu akhirnya mengalami stagnasi²⁰.

C. Era Orde Baru

Secara formal dan simbolik rezim Orde Baru sudah runtuh dengan sekian tahun lalu, namun sekian banyak persoalan yang diwarisinya masih terus berlangsung hingga sekarang. Salah satunya adalah berbagai kebijakan yang membuat rumit jalur-jalur birokrasi dan tata pemerintahan. Ketidak-efektifan birokrasi dan tata pemerintahan ini pada gilirannya menimbulkan korupsi yang sistematis, sukar dibasmi dan menggerus keuangan negara bahkan menggerogoti sendi-sendi kehidupan negara. Sejak akhir 1980-an, begawan ekonomi Soemitro Djohadikusumo sebenarnya sudah mengingatkan terjadinya kebocoran uang negara sebesar lebih dari 30 persen, tetapi hampir tidak pernah ada upaya serius pemerintah untuk mengatasinya.

Satu hal yang tak bisa dipungkiri, sungguh sulit untuk memberantas korupsi sejak masa Orde baru, sebagai efek dari sistemiknya jejaring yang telah dibangun oleh Orde

²⁰ *Ibid.*

Baru untuk menciptakan "budaya korupsi" ini. Istilah ini awalnya diungkapkan oleh mantan wakil presiden M. Hatta, yang sebenarnya menggambarkan betapa telah kronis dan akutnya 'budaya korupsi' tersebut. Bahkan yang sangat memprihatinkan, sampai-sampai muncul anggapan bahwa seorang pejabat dikatakan belum *afdhol* memangku jabatannya jika belum melakukan tindakan korupsi di masa jabatannya itu.

Begitu kuatnya peran birokrasi di masyarakat Indonesia pada masa Orde Baru telah menjelma menjadi masyarakat birokratik. Dalam hal ini, Lance Castle memberikan ciri pada masyarakat birokratik, yaitu²¹:

"Pertama, lembaga politik yang dominan adalah aparat birokrasi. Kedua, lembaga-lembaga politik lainnya, seperti parlemen, partai politik, dan interest group semuanya lemah dan tidak mampu melakukan balance, serta kontrol kepada birokrasi. Ketiga, massa di luar birokrasi secara politis dan ekonomis pasif, yang merupakan sebab terpenting melemahnya

²¹ Masyarakat birokrasi adalah masyarakat yang terdiri dari kaum proletar yang terdeferensiasi yang didalamnya setiap anggota memiliki peran organisasi tertentu. Lance Castle, *Birokrasi dan Masyarakat Indonesia*, Surakarta : Hapsara, 1995, hlm. 26.

peranan partai politik, dan secara timbal balik menguatkan peranan birokrasi."

Jika merujuk pada pendapat Heather Sutherland, yang pada intinya menyatakan bahwa berkembang pola hubungan patron klien antara elit birokrasi/pamong praja dengan para bawahannya. Akibatnya, loyalitas pada negara sebagai syarat birokrasi moderen, sulit terbentuk dalam kultur semacam ini. Bahkan adanya tradisi "asal bapak senang" membuat loyalitas bawahan pada atasan begitu kuat, karena kenaikan pangkatnya sangat tergantung pada belas kasih sang patron.

Hal yang penting untuk dicatat dari paparan Sutherland adalah, sebenarnya pada masa Orde Baru telah diadakan upaya-upaya untuk mentransformasikan sistem birokrasi patrimonial menuju sistem birokrasi yang rasional. Proyek ini dikerjakan melalui serangkaian reformasi-reformasi yang masuk akal, mulai dari perekrutan pegawai, pelatihan, prosedur promosi dan spesialisasi fungsional. Akan tetapi, dalam perjalanannya proyek ini tidak sepenuhnya berhasil, atau bahkan boleh dikatakan nihil. Hal ini terjadi akibat dari masih kuatnya hegemoni dan dominasi dari pemerintahan yang berkuasa.

Pada masa Orde baru inilah perilaku koruptif di Indonesia menemukan skala yang masif dan jauh melebihi masa sebelumnya, mewariskan problem akut yang sulit dikendalikan pada masa setelahnya. Hal ini akan tampak jelas pada pertama, bagaimana operasi-operasi pemberantasan korupsi di masa Orde Baru tidak menemukan hasil yang memadai, dan kedua, untuk alasan inilah maka kemudian dibentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga *superbody* yang meski bersifat sementara, dibentuk guna mengatasi kurang memuaskannya kinerja lembaga penegak hukum yang sudah ada, yakni Kejaksaan dan Polri²².

²² Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan. Dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, Pemerintah Indonesia telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Berbagai kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-

Birokrasi merupakan salah satu perangkat penting dalam upaya modernisasi, dan sejak awal Orde Baru menyadari betul jika upaya pembangunan dan stabilisasi yang ingin dicapainya mustahil terwujud tanpa penataan birokrasi. Itu sebabnya sejak awal Orde baru melakukan penataan birokrasi dengan sistematis melalui berbagai upaya birokratisasi. Dalam kerangka ini, birokratisasi dilakukan dengan dua tujuan utama yaitu penumbuhan aparat negara yang kuat secara kuantitatif dan penambahan pengawasan yang bersifat birokratis. Hasilnya, birokrasi masa Orde baru membentuk dirinya sebagai alat negara di satu pihak, dan di pihak lain memiliki kekuasaan kuantitatif yang besar. Dalam kerangka inilah

undangan, antara lain dalam Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dan Bersih dari KKN, Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dan Bersih dari KKN serta Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan Pasal 43 Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001, badan khusus tersebut selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Ruth McVey²³ menyebut negara Orde Baru identik dengan *beamtenstaat* (negara birokrasi) kolonial.

Penumbuhan aparat negara yang kuat secara kuantitatif itu terlihat jelas dengan peningkatan secara besar-besaran jumlah pegawai negeri pada masa Orde baru dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Pada tahun 1960, jumlah pegawai negeri adalah 393.000 orang, jumlah ini kemudian meningkat pesat menjadi 515.000 orang pada tahun 1970 dan melesat menjadi 2.047.000 orang pada tahun 1980. Lebih lanjut, penataan birokratisasi ini digunakan untuk melakukan penguatan dan penambahan kontrol atau pengawasan yang bersifat birokratis terhadap

²³ Bentuk negara birokrasi memiliki keterampilan dan kemampuan politik yang tinggi meskipun dijalankan secara monarki atau aristokrasi. Esensi birokrasi adalah pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional. Ruth McVey menulis bahwa ciri negara birokrasi adalah penggunaan pekerja yang digaji dalam kepegawaian. Secara resmi mereka dimasukkan ke dalam kelas priyayi dan diberi gelar serta bentuk-bentuk kemegahan yang ada kaitanya dengan suatu status yang jelas di dalam masyarakat. Bersama priyayi tradisional mereka menjadi tulang punggung pemerintahan. Ruth McVey, *The Rise of Indonesian Communism*, Singapore : Equinox Publishing, 2006, hlm. 217.

masyarakat. Maka untuk tujuan ini, birokrasi dijadikan alat kekuasaan negara sehingga kontrol birokrasi terhadap masyarakat pada hakikatnya merupakan perpanjangan tangan dari kontrol negara²⁴.

Penguasaan birokrasi sebagai alat negara juga dilakukan dengan mengintegrasikannya ke dalam jajaran partai politik "milik" penguasa, Golongan Karya atau Golkar. Birokrasi dikooptasi oleh Golkar melalui apa yang dikenal sebagai kebijakan monoloyalitas yang tidak memperkenankan para pegawai negeri menjadi anggota partai politik non Golkar, dan hanya bisa menyalurkan partisipasinya melalui saluran fungsional mereka. Maka, dalam kaitan ini, birokrasi (yaitu Golkar dalam hal ini) telah menjadi aparatur negara yang dipergunakan negara untuk tujuan-tujuan kekuasaan. Dengan tidak adanya kekuatan kontrol yang seimbang, sebagai akibat dari penguasaannya yang total atas kehidupan bernegara, Orde Baru berhasil

²⁴ Afadlal (Ed.), *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*, Jakarta: P2P LIPI, 2003, hlm. 94.

memanipulasi birokrasi untuk melayani kepentingan-kepentingan kekuasaannya²⁵.

Bagaimana hubungan antara birokrasi dan korupsi yang menghebat di masa Orde Baru sejatinya merupakan aktualisasi belaka dari pernyataan Lord Acton yang termasyhur itu: "*power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*". Penekanan yang luar biasa besar pada birokrasi memberi peluang dan kesempatan melakukan aksi-aksi korupsi, penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan yang masif, bahkan tersistimatisir. Berbagai tulisan dan karya telah ditulis dalam menyebutkan

²⁵ Dari sejarah birokrasi Indonesia tidak bisa dilepaskan dari kepentingan politik, baik itu kelompok maupun partai politik. Di zaman orde lama birokrasi cenderung terbelah menjadi faksi-faksi dan mesin politik kelompok dan partai politik, seperti PNI dan NU. Berbeda dengan zaman orde baru para birokrat berubah menjadi kekuatan politik yang bergabung dalam Golkar (Golongan Karya). Tarik-menarik posisi birokrat sebagai alat dan mesin politik memang telah mereduksi peran dari para birokrat itu sendiri dalam menjalankan tugasnya. Hal ini dikarenakan situasi dan posisinya hanya untuk kepentingan jangka pendek dan sekelompok orang saja. Padahal para birokrat merupakan abdi masyarakat, tetapi keadannya dan posisinya yang sangat politis memudahkan para birokrat tersebut untuk terjebak dalam kepentingan politik. *Ibid.*, hlm.96.

bagaimana perilaku koruptif menjadi bagian tak terpisahkan dalam negara Orde Baru.

Setidaknya, pada masa Orde Baru inilah telah tumbuh kekuatan ekonomi nasional yang karena kedekatannya dengan negara, telah berhasil menjadikan dirinya sebagai pemilik aset ekonomi yang tangguh, meski pun ada kenyataannya tidak muncul kelas wiraswasta yang tangguh. Yang muncul adalah para *ersatz capitalist* atau kapitalis klien²⁶. Tumbuhnya kapitalisme *ersatz* juga

²⁶ Istilah ini diperkenalkan oleh Yoshihara Kuneo, yang menganggap kapitalisme yang berkembang di Asia Tenggara adalah kapitalisme *ersatz* (berasal dari bahasa Jerman yang berarti substitusi atau pengganti). Kapitalisme *ersatz* menurut Yoshihara Kuneo (1987) bukan kapitalisme tulen, kapitalis substitusi yang lebih inferior. Dalam *ersatz* kapitalisme ada dua hal, pertama sama dengan Otoriter Birokrasi Rente (OBR), kedua hanya bergerak di bidang jasa, walaupun bergerak di bidang industri ia hanya sebagai agen industri manufaktur asing di negrinya sendiri. Ketika negara sibuk dalam pembangunan maka kaum berjuasi pun diciptakan. Para elite negara melalui kekuasaan birokrasinya memberikan fasilitas-fasilitas bagi para penguasa baik swasta maupun pemimpin perusahaan negara. Untuk jasanya ini, kaum elite meminta imbalan atau ongkos sewa. Dapat dikatakan bahwa jabatan birokratis bagi elite negara menjadi alat produksi untuk mengakumulasi modal melalui sistem rente.

disebabkan oleh campur tangan pemerintah yang berlebihan, dengan akibat munculnya pengusaha-pengusaha yang disebut sebagai kapitalis konco dan kapitalis birokrat. Ketiadaan modal besar dan rendahnya penguasaan teknologi akhirnya menjadikan kapitalis lokal sebagai agen industri manufaktur asing di negerinya sendiri, atau disebut "kapitalis komprador". Indonesia masa Orde baru, memenuhi ciri itu semua.

Sementara, Richard Robinson²⁷ dalam bukunya, *Indonesia: The Rise of Capital*, menunjukkan bahwa kaum

²⁷ Lebih lanjut Robison menyatakan bahwa konflik-konflik politik yang terjadi saat itu tidaklah dicirikan oleh perselisihan atas pertanyaan seputar kebijakan pemerintah secara umum, atau konflik antara partai politik yang berupaya mengamankan kepentingan umum dari kelas-kelas sosial yang ada, namun lebih merupakan pertarungan faksi-faksi politik bagi keuntungan personal. Sebagai konsekuensinya, politik ditandai oleh dua fenomena: pertama, pemberian (*appropriation*) dari kantor publik (*public office*) dan kekuasaan yang melekat pada kantor publik tersebut oleh pejabat politik yang berkuasa, dan penyatuan dari kekuasaan politik dengan otoritas birokrasi. Kedua, pengorganisasian dari aktifitas politik ke dalam struktur patron-klien, yang merupakan mekanisme yang bukan ditujukan untuk menjamin pengangkatan atau implementasi dari kebijakan-kebijakan khusus, melainkan untuk mencapai akses guna

kapitalis di Indonesia bukanlah para borjuis yang independen dari pemerintah, melainkan para pejabat negara itu sendiri, para perwira militer, keluarga, sanak dan teman mereka, serta para pedagang Cina yang dekat dengan mereka. Kelahiran mereka sebagai kaum kapitalis berasal dari penguasaan mereka atas monopoli, kontrak dan konsesi dalam proyek-proyek pembangunan Orde Baru. Dari situ mereka berkembang menjadi para pangeran kerajaan bisnis yang sekarang kita kenal.

Struktur patron-klien yang disinggung Robinson itulah simpul penjelasan dari membesarnya korupsi pada masa Orde Baru. Korupsi yang merajalela dalam sistem birokrasi Indonesia, salah satu sebabnya adalah model birokrasi patrimonial yang dianut oleh Indonesia ini. Birokrasi patrimonial serupa dengan lembaga perkawulaan, di mana patron adalah gusti atau juragan, dan klien adalah kawula. Hubungan antara gusti-kawula bersifat ikatan pribadi, implisit dianggap mengikat seluruh hidup, seumur hidup, dengan loyalitas primordial sebagai

mendapatkan distribusi manfaat-manfaat (khususnya ekonomi). Richard Robinson, *Indonesia: The Rise of Capital* (Sidney: Allen & Unwin, 1986, hlm. 218).

dasar pertalian hubungan . Negara birokrasi patrimonial adalah lingkungan terbaik bagi tumbuh suburnya korupsi. Korupsi banyak dilakukan dengan menggunakan kedok birokrasi, seperti badan pengawas keuangan, Irjen di tiap departemen, parlemen, dan kejaksaan.

D. Era Reformasi

Masalah korupsi bukan lagi masalah baru dalam persoalan hukum dan ekonomi bagi suatu negara karena masalah korupsi telah ada sejak ribuan tahun yang lalu, baik di negara maju maupun di negara berkembang termasuk juga di Indonesia. Korupsi telah merayap dan meyelinap dalam berbagai bentuk, atau modus operandi sehingga menggerogoti keuangan negara, perekonomian negara dan merugikan kepentingan masyarakat²⁸.

Korupsi di Indonesia terus menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Baik dari jumlah kasus yang terjadi maupun jumlah kerugian keuangan negara. Kualitas tindak pidana korupsi yang dilakukan juga semakin sistematis

²⁸ Andi Hamzah. *Korupsi Di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001, hal. 2.

dengan lingkup yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Kondisi tersebut menjadi salah satu faktor utama penghambat keberhasilan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang dalam memberantas korupsi. Korupsi juga semakin memperburuk citra pemerintah di mata masyarakat yang tercermin dalam bentuk ketidakpercayaan dan ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum, bila tidak ada perbaikan yang berarti, maka kondisi tersebut sangat membahayakan kelangsungan hidup bangsa²⁹.

Menyadari kompleksnya permasalahan korupsi di tengah-tengah krisis multidimensional serta ancaman yang nyata yang pasti akan terjadi, yaitu dampak dari kejahatan ini. Maka tindak pidana korupsi dapat dikategorikan sebagai permasalahan nasional yang harus dihadapi secara sungguh-sungguh melalui keseimbangan langkah-langkah yang tegas dan jelas dengan melibatkan semua potensi

²⁹ Riswan Anwar, "Strategik Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia", <http://www.kpk.go.id/modules/editor/doc/pdf,> yang diakses pada tanggal 12 Agustus 2012.

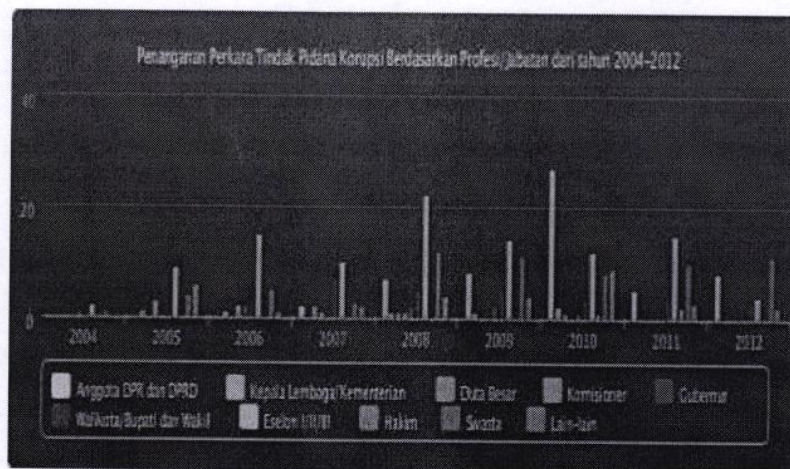
yang ada dalam masyarakat khususnya pemerintah dan aparat penegak hukum³⁰.

Masyarakat banyak yang mengatakan bahwa korupsi tidak mungkin akan hilang karena telah menjadi darah daging di Indonesia. Sangat menyedihkan ketika melihat dalam suatu peradaban masyarakat yang sedang dalam keadaan pesimis, dengan mendengar perkataan korupsi telah menjadi darah daging di dalam setiap tubuh rakyat Indonesia khususnya bagi para penyelenggara negara.

Tindak Pidana Korupsi tidak hanya dilakukan oleh Pejabat Negara melainkan juga dilakukan korporasi. Orang-orang bahkan sepertinya tidak lagi merasa malu menyangkut predikat tersangka kasus korupsi sehingga perbuatan korupsi seolah-olah sudah menjadi sesuatu yang biasa untuk dilakukan secara bersama-sama dan berkelanjutan walaupun sudah jelas melakukan perbuatan melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

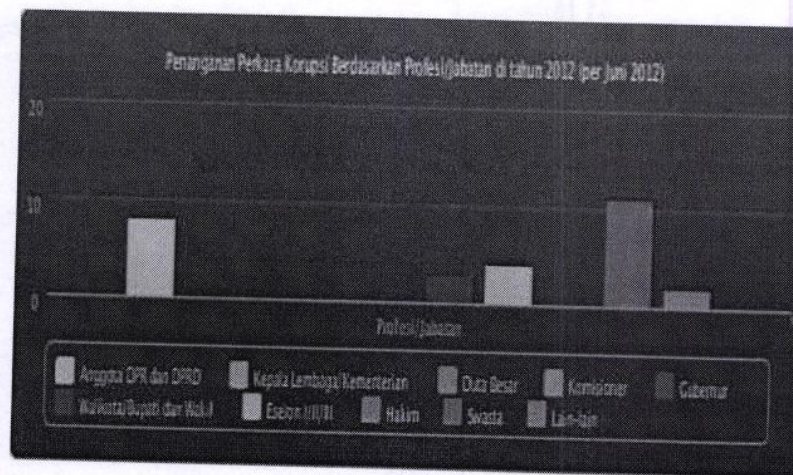
³⁰ Evi Hartanti, *op.cit.*

Berdasarkan data yang dilansir Komisi Pemberantasan Korupsi, pada tahun 2011, hal yang patut dicermati di mana pegawai swasta/pengusaha menjadi pelaku korupsi nomor dua (sebanyak 11 orang) di bawah pejabat Eselon I, II dan III sebanyak 15 orang. Sedangkan di tahun sebelumnya, di mana tahun 2010 pelaku korupsi didominasi dari unsur DPR/DPRD sebanyak 27 orang. Tetapi di tahun 2012 (hingga Juni 2012) pelaku korupsi kini didominasi dari kalangan swasta sebanyak 11 orang.



Gambar 2. Penanganan Perkara Korupsi Berdasarkan Profesi/Jabatan Tahun 2004-2012

Sumber : Komisi Pemberantasan Korupsi, 2012.

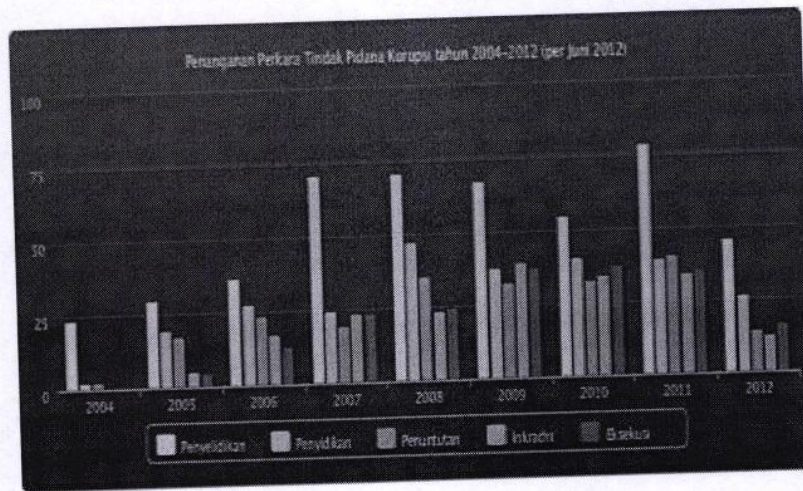


Gambar 3. Penanganan Perkara Korupsi Berdasarkan Profesi/Jabatan Tahun 2012 (Per Juni 2012)

Sumber : Komisi Pemberantasan Korupsi, 2012.

Sebagaimana perkembangan zaman yang dinamis, bidang penindakan pun seperti itu. Dari tahun ke tahun, Komisi Pemberantasan Korupsi selalu mencoba mengembangkan inovasi atau strategi penindakan, sembari terus meningkatkan metode sebelumnya. Dalam 4 tahun terakhir (2008-2011), rata-rata capaian perkara yang disidik Komisi Pemberantasan Korupsi per tahun berkisar antara 35-40 kasus, dan pelaku korupsi yang berhasil divonis penjara (*inkracht*) antara 30-35 orang. Sedangkan di tahun 2012 (hingga per Juni 2012), dilakukan

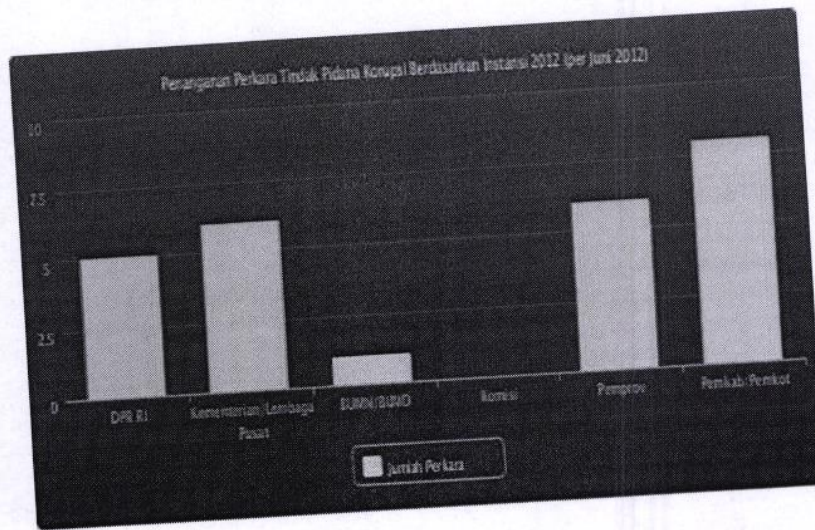
penyelidikan 45 perkara, penyidikan 26 perkara, penuntutan 14 perkara, inkracht 12 perkara, dan eksekusi 16 perkara.



Gambar 4. Penanganan Perkara Korupsi Tahun 2004 - 2012 (Per Juni 2012)

Sumber : Komisi Pemberantasan Korupsi, 2012.

Di tahun 2012 ini (hingga Juni 2012), penanganan korupsi lebih banyak ditemui di lingkungan instansi Pemerintah Kabupaten/Kota yaitu sebanyak 8 kasus, dan disusul dari Pemerintah Provinsi dan Kementerian/ Lembaga Pusat sebanyak masing-masing 6 kasus.



Gambar 5. Penanganan Perkara Korupsi Berdasarkan Instansi 2012 (Per Juni 2012)

Sumber : Komisi Pemberantasan Korupsi, 2012.

Setelah 53 tahun berlalu, Indonesia memasuki era baru, yakni era reformasi, era kebebasan. Setidaknya ada dua agenda utama reformasi, yakni pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dan demokratisasi. Pelaksanaan kedua agenda utama reformasi itu diatur melalui berbagai revisi undang-undang, bahkan dengan empat kali amendemen UUD 1945 yang dahulu dikenal sakral.

Terkait pelaksanaan kedua agenda itu, setidaknya kita memiliki tiga catatan, yaitu³¹:

1. Dalam upaya memberantas KKN, ada sejumlah kebijakan baru yang dilahirkan. Salah satu kebijakan yang paling fenomenal adalah pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Namun, praktik pemberantasan korupsi secara tebang pilih masih tetap terjadi. Bahkan, tudingan bahwa KPK menjadi alat penguasa untuk menekan lawan-lawan politik tak pernah mengendur.
2. Reformasi membuat DPR menjadi lembaga negara yang sangat kuat. Sayangnya, kekuatan itu justru dimanfaatkan untuk memperkaya diri dan menjadi ATM parpol. Proyek-proyek pemerintah telah dikaveling, bahkan diijonkan. *Fit and proper test* menjadi ajang mengeruk keuntungan dari para calon pejabat publik. Pembuatan undang-undang pun disesuaikan dengan pesanan sponsor, baik dari dalam maupun luar negeri.
3. Terkait dengan poin kedua, kinerja DPR yang selalu menuai kritik tak terlepas dari proses demokrasi

³¹ Bintoro Tjokroamidjojo, *Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Jakarta : UI Press, 2000, hlm. 10.

prosedural, bukan demokrasi substantif. Pemilihan langsung anggota legislatif dengan sistem proporsional terbuka tetap membuka celah permainan politik uang.

Berjalan tanpa arah merupakan pekerjaan yang sia-sia. Setelah 14 tahun reformasi yang ditandai dengan peralihan kekuasaan Soeharto ke B.J. Habibie ternyata tidak ada perubahan yang sangat signifikan bagi bangsa ini. Reformasi yang seyogianya menjadi instrumen menggapai kehidupan yang lebih baik justru melahirkan kepahitan bagi masyarakat. Reformasi Indonesia yang kehilangan arah sudah semakin nyata dengan tingginya kasus korupsi di negara ini.

Jika pada masa Orde Baru dan sebelumnya "korupsi" lebih banyak dilakukan oleh kalangan elit pemerintahan, maka pada Era Reformasi hampir seluruh elemen penyelenggara negara sudah terjangkit "virus korupsi" yang sangat ganas. Beberapa tahun saja setelah rezim Orde Baru (Orba) jatuh, muncul sinyalemen di kalangan masyarakat bahwa korupsi di era reformasi bertambah gawat. Korupsi tak hanya terjadi di lembaga eksekutif, tetapi juga di legislatif dan yudikatif. Bahkan, secara

geografis, korupsi merebak sampai ke daerah-daerah, sehingga melahirkan banyak orang kaya baru.

Korupsi yang meluas di era reformasi bukan masalah yang berdiri sendiri, melainkan "kelanjutan" dari praktik korupsi masa lalu. Rezim Orba adalah peletak dasar-dasar yang kokoh bagi pengembangbiakan korupsi. Secara normatif, penyelenggaraan pemerintahan masa itu bertujuan baik, tetapi tanpa disadari juga menciptakan ruang-ruang bagi korupsi dan penyelewengan kekuasaan. Sedemikian hebatnya korupsi di masa Orde Baru sehingga ada yang mengatakan bahwa korupsi telah menjadi "budaya" bangsa Indonesia.

Secara teoretis, kenyataan seperti ini sebenarnya fenomena "khas" negara-negara yang sedang membangun (berkembang) yang pernah menganut sistem otoriter. Dalam sistem ini, dipastikan tak ada pengawasan efektif terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Akuntabilitas aparat birokrasi, pejabat negara dan pejabat BUMN/BUMD, amat rendah. Rumitnya,

kondisi itu berlangsung puluhan tahun, sehingga membuat korupsi menjadi masalah sistemik³².

Oleh karena itu, sejak kejatuhan rezim Orba, rakyat berharap korupsi dapat diberantas secara signifikan. Korupsi yang merebak sejak masa Orba diyakini sebagai biang keladi krisis multidimensi dewasa ini. Mereka berharap fajar reformasi dan demokrasi berjalan paralel dengan pengurangan tingkat korupsi di pemerintahan. Namun setelah empat belas tahun lebih perjalanan reformasi, harapan itu masih ibarat "jauh panggang dari api". Korupsi yang diyakini sebagai "sumber segala masalah" di negara ini justru makin ekstensif. Eforia kebebasan yang muncul sejak kejatuhan Soeharto rupanya ditafsirkan oleh pejabat negara dan aparat birokrasi sebagai kebebasan untuk menyelewengkan keuangan negara.

Secara geografis, seperti disinggung di atas, korupsi tak hanya terjadi di pusat tetapi juga merebak secara masif ke daerah-daerah. Dalam hal ini, kebijakan desentralisasi

³² Edy Suandi Hamid, "Korupsi dan Pembangunan Ekonomi", Makalah yang dipresentasikan pada diskusi panel di Unika Atmjaya Yogyakarta, 2006, hlm.7.

yang diintroduksi sejak 1999 dinilai ikut memperluas wilayah korupsi, sehingga muncul istilah "desentralisasi korupsi". Bahkan secara kelembagaan, korupsi tak lagi identik dengan penyimpangan di eksekutif, tetapi juga legislatif lokal (DPRD).

Dalam hal ini, pakar hukum korupsi Andi Hamzah mengemukakan logika sederhana, yaitu³³:

"Korupsi meluas karena di satu sisi, dewasa ini kebutuhan orang meningkat terhadap handphone, komputer, dan kendaraan pribadi (umpamanya), tetapi di sisi lain, gaji aparat tidak mencukupi dan tingkat pengawasan terhadap penggunaan uang negara amat rendah."

Tesis yang dikemukakan Harold Crouch³⁴, dalam bukunya yang berjudul, *Political Reform in Indonesia After*

³³ Andi Hamzah, "Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional", Jakarta : Pusat Studi Hukum Pidana Universitas Trisakti, 2004, hlm. 4.

³⁴ Sejarah perjalanan relasi pemerintah pusat dengan daerah di Indonesia diwarnai dengan friksi, rekonsiliasi kemudian disharmoni kembali. Dari catatan Harold Crouch misalnya contoh indikasi yang menggambarkan betapa antagonsistik relasi antara pemerintah daerah dengan pusat ialah pemberontakan PRRI/Permesta yang timbul akibat

Soeharto, tampaknya paling mendekati kondisi Indonesia setelah 14 tahun pascareformasi. Setelah tumbang rezim otoriter, hambatan terbesar reformasi muncul dari birokrasi dan lembaga peradilan. Sistem hukum tidak efektif karena sebagian besar aparat penyelenggara negara sudah terintegrasi dalam sistem dan terbiasa dengan peran "melayani" kebutuhan rezim sebelumnya.

Lebih lanjut Harold Crouch menyatakan bahwa³⁵:

"Reformasi sejatinya mampu menghadirkan pengelolaan politik negara yang rasional, transparan dan akuntabel. Namun, janin reformasi yang kita

ketidakmerataan pembangunan ekonomi antara pusat (Jakarta dalam hal ini) dengan daerah terutama yang berada secara geografis dan administratif di luar Jawa. Saat ini pun relasi yang terjadi antara pusat dan daerah bersifat antagonistik. Pasca reformasi yang menggulirkan era desentralisasi yang implikasinya adalah reduksi kekuasaan pemerintahan pusat, terjadi tarik menarik kepentingan antara elit negara dan elit daerah. Elit pemerintahan pusat dalam era otonomi daerah mesti menerima penguatan daerah dalam menentukan setiap kebijakan di daerahnya meskipun eksekusinya kehilangan sebagian besar privilese yang dikuasainya semasa rezim orde baru. Harold Crouch, *Political Reform in Indonesia After Soeharto*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010, hlm. 281.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 284.

pupuk ternyata tak mampu melahirkan perubahan yang diharapkan. Reformasi menjadi kosa kata artifisial, karena ia telah mencampakkan kedaulatan rakyat dan melupakan janji kesejahteraan. Di negeri Indonesia, politik negara beroperasi seperti pasar gelap, tempat di mana politisi dan pengusaha mendagangkan kekuasaan."

Dengan imunitas yang dimiliki, para elite, birokrasi tingkat tinggi, dan politisi parlemen (baik level pusat maupun daerah) telah menjadi mesin penguras uang negara paling kejam. Lembaga negara, DPR, dan partai politik telah menjadi *bunker* nyaman bagi para koruptor. Secara faktual, kendati jaman telah berubah dan generasi telah berganti, namun perilaku politik (anti-demokrasi) dan watak ekonomi (*rente*) warisan Orde Baru tetap menjadi variabel pengganggu dalam upaya membongkar berbagai sendi dan dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara yang kolusif, koruptif, dan nepotik. Setelah melewati tiga fase pemilu dan dua periode pilkada langsung, terlihat wakil rakyat dan birokrasi kian tampak berjarak dengan rakyat. Rakyat hanya dibutuhkan ketika pemilu, setelah pemilu selesai, rakyat kembali dicampakkan.

Sebuah survei yang dilakukan oleh lembaga Transparansi Internasional beberapa tahun lalu menyebutkan bahwa ada korelasi antara perilaku korupsi dengan penyalahgunaan kekuasaan. Survei menyebutkan bahwa lembaga peradilan merupakan lembaga yang paling tinggi tingkat inisiatifnya dalam praktik korupsi. Bukan hanya lembaga peradilan, korupsi telah menjadi gejala yang meluas di semua sektor publik, dan lembaga-lembaga vertikal lain seperti polisi, pajak, imigrasi, bea cukai, militer, departemen, dan lain-lain.

Indonesian Corruption Watch (ICW) mengungkapkan selama tahun 2011 pelaku korupsi banyak yang berlatar belakang banyak berasal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS). Tersangka berlatar belakang pegawai negeri menempati urutan teratas dengan jumlah 239 orang diikuti oleh direktur atau pimpinan perusahaan swasta dengan 190 orang, serta anggota DPR/DPRD dengan jumlah 99 orang³⁶.

³⁶ Indonesian Corruption Watch, *Data Korupsi 2011 versi ICW*, <http://setagu.net/opini/data-korupsi-2011-versi-icw>, yang diakses pada tanggal 14 Agustus 2012.

Berikut ini data yang dilansir *Indonesian Corruption Watch* (ICW) tentang tindak pidana korupsi yang terjadi selama tahun 2011.

1. Pelaku Korupsi

No.	Keterangan	Kasus
1.	Pegawai Negeri	239
2.	Direktur swasta/Rekanan/Kontraktor	190
3.	Anggota DPR/DPRD	99
4.	Kepala Dinas	91
5.	Panitia Lelang	67
6.	Bendahara Pemda	51
7.	Bupati/Wakil Bupati/Walikota/Wakil Walikota	41
8.	Kepala desa	31
9.	Ormas	30
10.	Konsultan/Pengawas	28
11.	Pegawai BUMN/BUMD	27
12.	Sekda/Sekot/Sekab/Sekjen	24
13.	Pegawai Swasta	24
14.	KPU/KPUD	20
15.	Direktur BUMN/BUMD	17

Tabel 6. Pelaku Korupsi

Sumber : *Indonesian Corruption Watch*, 2012.

2. Sektor Paling Korup

No.	Keterangan	Kasus
1.	Pendidikan	54
2.	Keuangan Daerah	51
3.	Sosial Kemasyarakatan	42

Tabel 7. Sektor Paling Korup

Sumber : *Indonesian Corruption Watch, 2012.*

3. Modus Korupsi

No.	Keterangan	Kasus
1.	Penggelapan	168
2.	Penyalahgunaan Anggaran	81
3.	<i>Mark Up</i>	80
4.	Laporan Kegiatan/Proyek/Perjalanan Dinas	53
5.	Penyuapan	19
6.	Pungli/pemerasan	19
7.	Penyalahgunaan Wewenang	5
8.	<i>Mark Down</i>	4
9.	Penunjukan Langsung dlm pengadaan	4
10.	Gratifikasi	3

Tabel 8. Modus Korupsi

Sumber : *Indonesian Corruption Watch, 2012.*

4. Tempat / Lembaga Korupsi

No.	Keterangan	Kasus
1.	Pemerintah Kabupaten	264
2.	Pemerintah Kota	56
3.	Pemerintah Provinsi	23

Tabel 9. Tempat / Lembaga Korupsi

Sumber : *Indonesian Corruption Watch, 2012.*

5. Jumlah Kerugian

No.	Keterangan	Rupiah
1.	Pemerintah Kabupaten	657,7 M
2.	BUMN	249,4 M
3.	Pemerintah Kota	88,1 M

Tabel 10. Jumlah Kerugian Korupsi

Sumber : *Indonesian Corruption Watch, 2012.*

Kejahatan korupsi ini tidak hanya melibatkan pejabat publik, penyelenggara negara, atau pegawai negeri sipil di tingkat pusat tetapi juga di tingkat daerah. Selain itu

korupsi terjadi di semua sektor dan bidang pembangunan termasuk melibatkan sektor perbankan, pengadaan barang dan jasa, *money politic*, *money laundering*, dan juga korupsi oleh penegak hukum. Kondisi tersebut merupakan permasalahan yang belum terselesaikan di Indonesia meskipun pemerintah telah melakukan upaya untuk mencegah terjadinya korupsi yang semakin luas. Kondisi riil mengenai semakin kompleksnya korupsi di Indonesia tersebut memerlukan strategi pemberantasan korupsi yang sistemik.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk mengatasi korupsi di Indonesia, baik dari membentuk lembaga pemberantasan korupsi maupun kebijakan dan regulasi pemberantasan korupsi. Salah satu upaya pemerintah memberantas korupsi yaitu dengan menetapkan strategi nasional pemberantasan korupsi melalui Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2012. Instruksi presiden tersebut mencakup strategi pemberantasan korupsi yang meliputi strategi bidang pencegahan, strategi bidang penindakan, strategi bidang harmonisasi peraturan perundang-undangan, strategi bidang penyelamatan asset

korupsi, strategi bidang kerja sama internasional, dan strategi bidang mekanisme pelaporan³⁷.

Namun, strategi tersebut belum menunjukkan hasil seperti halnya dengan kebijakan dan lembaga pemberantasan korupsi yang telah ada lebih dahulu daripada strategi tersebut. Ini dibuktikan dengan prestasi Indonesia sebagai negara paling korup di kawasan Asia Pasifik. Strategi pemberantasan korupsi yang selama ini dijalankan oleh pemerintah belum mampu mengatasi kondisi korupsi yang semakin kronis dan penyelenggaraan pemerintahan belum sepenuhnya berorientasi pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*)³⁸.

Gejala dan fenomena tersebut menunjukkan bahwa strategi pemberantasan korupsi yang dipakai Indonesia

³⁷ Diktum Kedua Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2012.

³⁸ Muhammad Jasin, "Pola Pemberantasan Korupsi Sistemik melalui Pencegahan dan Penindakan (Perspektif ke Depan Komisi Pemberantasan Korupsi)", http://www.setneg.go.id/index.php?Itemid=219&id=2259&option=com_content&task=view, diakses tanggal 21 Februari 2012.

mengalami kegagalan, namun dapat dijadikan pelajaran bagi bangsa Indonesia untuk menetapkan strategi dalam pemberantasan korupsi, dengan menitikberatkan pada unsur penindakan dan pencegahan. Hal ini disebabkan pemberantasan korupsi idealnya harus mengandung dua unsur yaitu penindakan dan pencegahan³⁹. Selain itu, dalam pemberantasan korupsi diperlukan komitmen antara masyarakat dengan pemerintah untuk bersinergi bergandeng tangan memerangi korupsi dengan secara konsisten dan menggunakan pendekatan yang koheren antara penindakan dengan pencegahan sehingga penindakan dan pencegahan terintegrasi menjadi satu.

Namun, selama ini upaya pemberantasan korupsi yang nampak hanya penindakan sehingga dari aspek pencegahan dinilai gagal atau tidak pernah ada upaya pencegahan. Pencegahan tindak pidana korupsi sudah berjalan lama dan sejak era reformasi Indonesia ingin mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintah yang bersih (*clean government*). Sendi-sendi *good governance* meliputi kebijakan sosial dan ekonomi yang baik, pengambilan

³⁹ *Ibid.*

keputusan yang demokratis, transparansi pengelolaan pemerintahan, pertanggungjawaban keuangan yang baik, pengelolaan lingkungan ekonomi yang bersahabat dengan pasar, hak asasi manusia, kebebasan pers, dan kebebasan ekspresi masyarakat⁴⁰. Sendi-sendi *good governance* tersebut harus tercermin dalam pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Namun dalam pelaksanaannya sampai saat ini pemerintahan belum dapat mewujudkan *good governance and clean government*. Ini terbukti korupsi masih terjadi di lingkungan pemerintahan baik untuk lingkup eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Korupsi tidak hanya terjadi di tingkat pusat tetapi juga banyak terjadi di daerah.

⁴⁰ Sjahrudin Rasul, Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Upaya Pencegahan Korupsi, Jurnal Ilmiah Ranggagading, Volume 8 Nomor 1, April 2008, hal 67.

BAB III
KORUPSI YANG DILAKUKAN PEJABAT
DAERAH DI WILAYAH BANTEN

Desentralisasi atau otonomi daerah merupakan perubahan paling mencolok setelah reformasi digulirkan. Desentralisasi di Indonesia oleh banyak pengamat ekonomi merupakan kasus pelaksanaan desentralisasi terbesar di dunia, sehingga pelaksanaan desentralisasi di Indonesia menjadi kasus menarik bagi studi banyak ekonom dan pengamat politik di dunia. Kompleksitas permasalahan muncul kepermukaan, yang paling mencolok adalah terkuaknya sebagian kasus-kasus korupsi para birokrat daerah dan anggota legislatif daerah. Hal ini merupakan fakta bahwa praktik korupsi telah mengakar dalam kehidupan sosial-politik-ekonomi di Indonesia.

Pemerintah daerah menjadi salah satu motor pendobrak pembangunan ekonomi. Namun, juga sering membuat makin parahnya *high cost economy* di Indonesia, karena munculnya pungutan-pungutan yang lahir melalui Perda (Peraturan Daerah) yang dibuat dalam rangka meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang membuka ruang-ruang korupsi baru di daerah. Mereka tidak sadar, karena praktik itulah, investor menahan diri untuk masuk ke daerahnya dan memilih daerah yang memiliki potensi biaya rendah dengan sedikit praktik korup. Akibat itu semua, kemiskinan meningkat karena lapangan pekerjaan menyempit dan pembangunan ekonomi di daerah terhambat.

Sementara itu dalam budaya demokrasi, sifat korupsi mengikuti sifat kekuasaan demokratis, yaitu tersebar. Di sini tidak ada lagi "pusat korupsi", melainkan unit-unit kecil yang menyebar sejalan dengan kebijakan desentralisasi. Tidak ada lagi "koruptor agung" yang duduk di ibu kota negara, sebab di daerah-daerah pun setiap orang punya kesempatan yang sama untuk korupsi. Dalam hal ini, korupsi bukan lagi imperatif sistem melainkan upaya dan kreativitas individu (*man centered*). Inilah yang

menjelaskan kenapa akhir-akhir ini kita melihat banyak pejabat di daerah tersangkut kasus korupsi.

Pejabat negara adalah pihak yang boleh dibilang paling bertanggung jawab dalam tindak pidana korupsi. Keterlibatan mereka paling banyak dalam tindak pidana korupsi suap dan penggelembungan harga dalam pemanfaatan anggaran untuk berbagai proyek. Kalau di masa Orde Baru rakyat hanya bisa menduga-duga korupsi terjadi di pusat kekuasaan di Jakarta, sedangkan di masa reformasi secara terang-terangan kasus korupsi bisa tersebar hampir di semua daerah, semua lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Rakyat bisa membaca dan menyaksikan semua ulasan kasus korupsi lewat media massa cetak maupun elektronik.

Sejak tahun 2002 lalu telah terjadi gelombang pengungkapan kasus dugaan korupsi DPRD di berbagai daerah berawal dari maraknya pemberitaan tentang korupsi DPRD propinsi Sumatera Barat dan menjala ke berbagai wilayah lain seperti Sulawesi Tenggara, Kalimantan Barat, Lampung dan kemudian hampir merata di berbagai wilayah Indonesia lainnya. Berdasarkan data Kejati seluruh Indonesia sampai dengan bulan September

2006 terdapat 265 kasus korupsi DPRD dengan jumlah tersangka/terdakwa/terpidana sebanyak 967 orang anggota DPRD yang ditangani oleh 29 Kejati. Pada periode yang sama, telah dikeluarkan ijin pemeriksaan untuk anggota legislatif: 327 orang anggota DPRD propinsi dan 735 DPRD kabupaten kota⁴¹.

Bila sebelumnya laporan korupsi didominasi oleh korupsi DPRD, belakangan kecenderungan korupsi oleh pihak eksekutif semakin meningkat. Berdasarkan catatan ICW, jika pada tahun 2004 terdapat masing-masing 48 kasus korupsi DPRD dan eksekutif, pada tahun 2005 korupsi eksekutif menempati posisi teratas dengan 47 kasus. Pada tahun 2006, angka korupsi eksekutif meningkat tajam menjadi 69 kasus. Dari data Kejari seluruh Indonesia, terdapat kasus korupsi kepala daerah sebanyak 46 kasus dengan jumlah tersangka/terdakwa/terpidana 61 orang di mana 43 kasus ditangani oleh Kejati dan 3 kasus oleh Kejagung. Sementara itu, data Mendagri menyebutkan bahwa selama periode tahun 2004 - awal 2006 telah

⁴¹ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Laporan Pelaksanaan Tugas Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah, 2006.

dikeluarkan ijin pemeriksaan atas dugaan korupsi terhadap 7 Gubernur dan 60 Bupati/Walikota atau wakilnya⁴².

Bisa dikatakan bahwa fenomena pengungkapan kasus korupsi di tingkat lokal dalam jumlah dan cakupan wilayah seluas saat ini belum pernah terjadi dalam sejarah di Indonesia. Berbagai kalangan beranggapan bahwa kebijakan desentralisasi telah menyuburkan korupsi di tingkat lokal. Maraknya dugaan kasus korupsi terjadi tak lama setelah diterapkannya kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi pemerintahan. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, lembaga pemerintahan daerah memiliki kekuasaan lebih banyak terutama dalam mengatur pengelolaan *budget* yang berimplikasi pada semakin terbukanya peluang terjadinya korupsi.

Dengan demikian, adalah sangat relevan untuk menguak korelasi antara berbagai dimensi desentralisasi

² Friederich Batari, "ICW: Harta Koruptor Harus Disita", <http://www.jurnas.com>, yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

(konstitusional, politik dan fiskal) dengan tinggi atau rendahnya korupsi di daerah. Berbagai temuan dan hasil studi dari berbagai negara menyediakan jawaban yang tidak selalu konsisten (jika tidak kontradiktif) dalam menjawab apakah dengan diterapkannya desentralisasi telah mempertinggi atau justru mengurangi korupsi. Hal tersebut nampaknya diakibatkan adanya perbedaan dimensi desentralisasi yang dipakai pada tiap pengamat dan peneliti. Meski demikian, pada umumnya terdapat 3 dimensi desentralisasi yang secara empiris memiliki kaitan dengan gejala korupsi di tingkat lokal yaitu: desentralisasi fiskal, konstitusional dan desentralisasi politik.

Namun jika kita masuk dalam konteks Indonesia, tidak tepat untuk mengatakan bahwa korupsi di daerah baru saja terjadi setelah diterapkannya kebijakan desentralisasi. Disadari bahwa tidak terdapat cukup data menyangkut kasus dugaan korupsi di daerah yang terangkat ke permukaan selama pemerintahan Orde Baru mengingat kuatnya dominasi birokrasi dan lemahnya penegakan hukum. Tapi adalah naif mengatakan bahwa tidak terjadi korupsi pada masa tersebut. Desentralisasi sangat mungkin telah memberi latar baru bagi pent

korupsi di tingkat lokal, entah menyangkut bergesernya relasi kekuasaan pusat-daerah atau eksekutif-legislatif yang memunculkan pelaku korupsi baru atau latar belakang dan modus operandi korupsi yang semakin bervariasi.

Pemerintah daerah memiliki otonomi dalam menetapkan berbagai kebijakan di daerah. Bersamaan dengan itu, sentralisasi berubah menjadi desentralisasi. Tentu saja otonomi daerah atau desentralisasi punya tujuan mulia. Lewat otonomi daerah pemerintah daerah diharapkan lebih leluasa merumuskan kebijakan yang dibutuhkan rakyat. Daerahlah yang paham kebutuhan rakyat. Akan tetapi, tujuan mulia itu sepertinya tak kesampaian. Alih-alih berbuat untuk kesejahteraan rakyat, banyak kepala daerah berbuat untuk kesejahteraan pribadi. Alhasil, otonomi daerah melahirkan raja-raja kecil.

Desentralisasi merupakan salah satu penanda yang penting bagi dimulainya upaya reformasi di Indonesia. Inisiatif desentralisasi lahir dari semangat mengembangkan prinsip-prinsip demokrasi lokal yang diabaikan selama Orde Baru dengan dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang yang

berlaku sebelumnya yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah.

Perubahan yang paling penting dengan adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 ini adalah pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah menyangkut sektor pelayanan publik. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan Pemerintah Kabupaten/Kota meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, koperasi dan tenaga kerja⁴³.

Berikut ini, peneliti sajikan perbedaan konsep pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999.

No.	Item Perubahan	UU 15/1974	UU 22/1999
1.	Struktur Pemda	DPRD bagian dari eksekutif	DPRD Berdiri sendiri

⁴³ Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

2.	Pemilihan Kepala Daerah	Hak prerogatif pemerintah pusat	Hak prerogatif DPRD
3.	Pengawasan	Eksekutif mengawasi DPRD	DPRD mengawasi eksekutif
4.	Hak DPRD	Hak DPRD dibedakan dari hak anggota DPRD	Hak DPRD sekaligus adalah hak anggota DPRD
5.	Anggaran DPRD	Ditentukan dan dikelola eksekutif	Ditentukan dan dikelola oleh DPRD
6.	Panggilan DPRD kepada pejabat atau masyarakat	Diwakilkan pada bawahan atau ditolak	DPRD dapat mengenakan sanksi bagi yang menolaknya
7.	Eksplorasi Sumber Daya Alam Daerah	DPRD tidak tahu menahu tentang perjanjian menyangkut eksploitasi SDA daerah	DPRD diberi kewenangan untuk member pendapat dan pertimbangan
8.	Hak Penyelidikan DPRD	Tidak pernah digunakan karena tidak ada UU yang mengaturnya	Hak tersebut diatur sendiri oleh DPRD dalam Tata Tertib DPRD

9.	Pelaksanaan Aspirasi Masyarakat	DPRD hanya menampung dan menyampainya kepada eksekutif	DPRD mendapat tugas menampung dan menindaklanjuti aspirasi Masyarakat
10.	Fraksi DPRD	Hanya 3 Fraksi	Bisa lebih dari 5 Fraksi

Tabel 11. Perbedaan Konsep Pemerintahan Daerah

Sumber : Hasil Kajian Peneliti, 2012

Dimensi desentralisasi yang paling menonjol dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 ini antara lain desentralisasi keuangan, politik dan hubungan antara lembaga pemerintah di tingkat lokal yang ditandai dengan kuatnya kedudukan lembaga legislative dibandingkan lembaga eksekutif. DPRD memiliki wewenang untuk memilih dan memberhentikan Kepala Daerah serta Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD.

Penguatan posisi DPRD pada gilirannya berimplikasi pada pergeseran relasi kekuasaan di tingkat lokal di man:

seseorang untuk bias menjadi Kepala Daerah dan mempertahankan posisinya harus dapat 'bekerjasama' dengan DPRD. Pergeseran relasi kekuasaan ini diduga mendorong terjadinya locus korupsi di tingkat lokal di mana 'transaksi' politik banyak terjadi di gedung dewan⁴⁴. Praktik korupsi di daerah bahkan sudah dimulai sebelum seseorang duduk dalam jabatan kepala daerah; untuk bias mendapat dukungan suara dari anggota DPRD, calon kepala daerah melakukan suap kepada anggota DPRD (praktik yang lebih dikenal sebagai 'money politic'). Dalam penelitiannya di wilayah Poso, Aditjondro mengungkapkan nilai suara yang harus dibayarkan oleh seorang calon bupati kepada setiap anggota DPRD senilai Rp. 20 juta. Penting untuk dicatat, bahwa seorang anggota DPRD tidak hanya menerima dari kandidat yang akhirnya menang melainkan juga menerima dari kandidat yang kalah⁴⁵.

⁴⁴ Ervyn Kaffah, "Pergeseran Relasi Kuasa di Daerah", tidak dipublikasikan, 2007.

⁴⁵ George J. Aditjondro, *Review Local Government Corruption (Study Report)*, Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 3, Januari 2008, hlm. 67.

Pada titik ini, anatomi korupsi di daerah tidak bisa lagi dilihat terbatas dari kacamata lokal'. Untuk memenuhi 'pembiayaan politik' dalam proses pemilihan, seorang calon kepala daerah perlu mencari dukungan pembiayaan dari kelompok kepentingan dan pelaku politik di tingkat nasional. Pelaku di tingkat nasional memiliki kepentingan khusus dengan apa yang terjadi di tingkat lokal. Aditjondro menengarai bahwa para pelaku bisnis di tingkat propinsi dan nasional memiliki kepentingan tersendiri untuk mendukung seorang calon yang pada gilirannya harus 'dibayar' ketika kelak ia menduduki posisi tersebut. Hal ini mengingat berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, seorang kepala daerah memiliki otoritas untuk menyetujui rencana investasi pelaku bisnis di daerahnya⁴⁶. Dalam konteks tersebut, Aditjondro menyimpulkan bahwa sumber utama korupsi pemerintahan daerah sebagai berikut:

1. Manipulasi dana yang terjadi selama proses kampanye seorang Kepala Daerah dan 'donasi' yang dipakai untuk membayar partai politik atau anggota DPRD oleh calon

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 68.

- kepala daerah yang melanggar peraturan mengenai bantuan dana bagi partai politik.
2. Manipulasi sumber pendanaan dari pusat kepada daerah, terutama dalam bentuk DAU, yang melibatkan pejabat dan anggota dewan di tingkat lokal dan kroni yang bekerja pada pemerintah pusat.
 3. Biaya yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah kepada kelompok kepentingan bisnis yang sebelumnya telah mengongkosi kampanye dan suap kepada anggota dewan dan partai politik pendukungnya.

Berdasarkan paparan di atas, maka peneliti dapat membagi dua jenis korupsi di daerah, yaitu korupsi yang dilakukan pihak eksekutif dan korupsi yang dilakukan DPRD. Berikut ini, peneliti paparkan hasil temuan yang peneliti lakukan di wilayah Provinsi Banten yang berkaitan dengan kedua jenis korupsi di atas, hasil penelusuran literatur yang pernah dilansir di berbagai media massa.

A. Korupsi yang Dilakukan DPRD

Peluang korupsi lembaga DPRD salah satunya terjadi ada saat penyusunan anggaran APBD. Dalam penyusunan

anggaran akan dibentuk panitia anggaran (Panggar) yang unturnya terdiri dari anggota DPRD dan pemerintah daerah. Modus operandi yang ditemukan dalam studi kasus di wilayah Provinsi Banten antara lain sebagai berikut:

1. Panitia anggaran memperbanyak atau memperbesar mata anggaran untuk tunjangan dan fasilitas bagi pimpinan dan/atau anggota DPRD.

Contoh DPRD Cilegon menambah mata anggaran Kasus : dewan dengan memakai Peraturan Tata Tertib DPRD (bukan berdasarkan PP Nomor 110 Tahun 2000), sehingga dalam APBD Kota Cilegon terdapat total 27 mata anggaran bagi kepentingan dewan. Korupsi terjadi dengan cara : (1) Satu mata anggaran dipecah menjadi beberapa mata anggaran seperti 'Tunjuangan Kesehatan' dipecah menjadi 'Tunjangan Pemeliharaan Kesehatan', 'Premi Asuransi Kesehatan', dan 'Biaya Check Up'. (2) Melakukan duplika anggaran seperti menetapkan 'Bia Pemeliharaan Kesehatan' namun ju

menetapkan adanya anggaran untuk 'Premi Kesehatan'. (3) Membuat jenis penghasilan lain seperti dana 'Tunjangan Kehormatan', 'Tunjangan Beras' dan 'Paket Studi Banding'. (Sumber: Radar Banten, Jumat, 27 Agustus 2010).

2. *Mark Up* proyek yang dibiayai oleh APBD.

Contoh Dana kegiatan pembuatan *website* dan Kasus: jaringan *server* internet di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Tangerang senilai Rp. 187 juta yang dianggarkan APBD Perubahan 2010 di *mark up* yang terlihat dari besarnya biaya pembuatan *website* yang mencapai puluhan juta rupiah. Dana sebesar Rp. 40 juta untuk belanja *server* dan *website*, Rp. 90 juta untuk jasa konsultan serta Rp. 48 juta untuk perawatan setahun sangat tidak realistis. *Website* sudah beroperasi sejak Januari 2011 lalu. Pengerjaan *website* dan jaringan

servernya dilaksanakan PT Fra Java Filmindo secara penunjukan langsung. (Sumber: Suara Pembaruan, Kamis, 7 Juli 2011).

3. Melakukan penyuapan dan penyalahgunaan wewenang.

Contoh Anggota Fraksi Partai Golkar DPRD Banten
Kasus : H. M. Acang diberhentikan sebagai wakil rakyat di provinsi tersebut. H. M. Acang dicopot karena sejak September 2010 lalu menjadi narapidana kasus suap, untuk melicinkan pinjaman daerah ke Bank Jabar Banten Cabang Pandeglang pada 2006 silam. H. M. Acang yang saat itu menjabat sebagai Ketua DPRD Pandeglang ditetapkan sebagai tersangka kasus dugaan suap sebesar Rp. 1,5 miliar untuk melicinkan pinjaman daerah ke Bank Jabar Banten Cabang Pandeglang.

B. Korupsi yang Dilakukan Eksekutif

Penting untuk dicermati bahwa modus operandi korupsi DPRD sebagaimana diuraikan di atas selalu melibatkan pihak eksekutif seperti Panitia Anggaran dan Kepala Daerah yang menyetujui RAPBD yang memuat berbagai mata anggaran bagi tunjangan dan pembiayaan anggota dewan. Oleh karena itu, pada hampir setiap laporan dugaan korupsi selalu mencantumkan pihak pemerintah daerah sebagai salah satu tersangka.

Modus operandi korupsi pihak eksekutif yang diperoleh dalam penelitian ini adalah:

1. Mark up proyek yang dibiayai APBD.

Contoh Kejaksaan Tinggi Banten mengindikasikan Kasus : proyek pengadaan makanan pendamping air susu ibu (MP-ASI) di Dinas Kesehatan (Dinkes) Banten senilai Rp. 5,5 miliar dikorupsi. Indikasi awal yang diperoleh jaksa penyelidik, anggaran pengadaan bubur dan biskuit untuk penderita gizi buruk pada 2009 ini dimark up. Bubur dan biskuit yang dibeli pun tidak dibagikan secara gratis

kepada para penderita gizi buruk di Banten. Bantuan itu justru dijual kepada masyarakat. (Sumber: Radar Banten, Rabu, 20 Oktober 2010).

2. Manipulasi dalam proses pengadaan.

Contoh Tiga terdakwa kasus dugaan korupsi Kasus : pengadaan lahan untuk kawasan sistem pertanian terpadu (sitandu) di Desa/Kecamatan Curug, Kota Serang senilai Rp 67 miliar, divonis masing-masing lima tahun penjara. Ketiga terdakwa sebagai pemilik lahan, yakni M. Hules, Ari Arifin, dan Dedy Suwandi dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dan berlanjut. Dengan demikian, putusan tersebut satu tahun lebih rendah dari tuntutan jaksa penuntut umum (JPU) yang sebelumnya menuntut ketiga terdakwa masing-masing enam tahun. (Sumber :

<http://www.poskota.co.id>).

3. Manipulasi terhadap jumlah sisa APBD.

Contoh Bupati Lebak bekerja sama dengan bagian

Kasus : keuangan untuk memanupulasi sisa APBD Tahun 2002 sebesar 24 miliar dengan cara

Bupati meminta bagian keuangan untuk 'mengatur' sisa APBD hanya sebesar 4 miliar

saja untuk kemudian dibuatkan pos

pengeluaran fiktif yang dititipkan pada

pengeluaran dinas-dinas. (Sumber : poskota,

Selasa, 18 Oktober 2011).

Berdasarkan paparan kasus di atas, maka dapat dikatakan bahwa sinyalemen bahwa otonomi daerah yang deras digeber beberapa tahun terakhir ini telah menghasilkan raja-raja kecil di daerah bukan isapan jempol belaka. Urusannya sangat kompleks. Para gubernur, bupati, wali kota, dan anggota DPRD dengan alasan otonomi seolah-olah berhak mengolah keuangan di daerahnya. Tak heran,

mantan KPK, Taufiequrachman Ruki, menyatakan bahwa mayoritas korupsi di Indonesia akan terjadi di pemerintahan daerah⁴⁷. Pemberantasan korupsi ternyata belum mampu menumbuhkan budaya malu di kalangan pejabat di daerah, apalagi menimbulkan efek jera. Pejabat di daerah, tanpa malu-malu, melanggengkan tradisi konspiratif dan kolusif. Korupsi telah beranak-pinak di daerah dengan modus yang semakin canggih.

Selama tiga tahun terakhir ini, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sudah menangkap 23 Kepala Daerah yang melakukan tindak pidana korupsi. Total uang negara yang diambil gubernur, wali kota, dan bupati itu mencapai Rp. 1,6 triliun. Sebuah angka yang tidak sedikit. Sekitar tiga kali jumlah itu bisa digunakan membangun Suramadu, jembatan terpanjang di Indonesia.⁴⁸

⁴⁷Taufiequrachman Ruki, *Korupsi dan Reformasi Birokrasi*,
<http://taufiequrachman.riki.files.wordpress.com/2011/06/microsoft-word-korupsi-dan-reformasi-birokrasi.pdf>, yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

⁴⁸ Samsul Wahidin, "Korupsi Kepala Daerah : APBD Sasa Penyelewengan", http://beritabarur.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7466:korupsi-kepala-daerah-apbd-sasaran-

Pemberantasan korupsi 2009 lebih banyak menyentuh pemerintah daerah dan belum mengena level pejabat di tingkat pusat. Buktinya, Pusat Kajian Antikorupsi (Pukat) UGM mencatat, di antara 143 kasus korupsi yang terjadi tahun ini, Kepala Daerah merupakan actor terbanyak. Baik yang masih berstatus diperiksa sebagai saksi, menjadi tersangka, terdakwa, ataupun terpidana. Sebanyak 69 Kepala Daerah terkait dengan kasus korupsi. Pejabat daerah merupakan aktor kedua terbanyak berkaitan dengan kasus korupsi, yakni 31 orang. Lantas, anggota DPR/DPRD 27 orang, swasta 23 orang, BUMN 17 orang, pejabat pemerintah 16 orang, menteri dan mantan menteri 10 orang, serta perbankan 10 orang.⁴⁹

Mayoritas korupsi pejabat daerah menggunakan dua modus, yaitu *mark up* (pengelembungan) dan penyalahgunaan APBD, terutama dalam pengadaan barang dan jasa serta pengerjaan proyek APBD. Modus yang digunakan para pejabat daerah mengkorupsi uang negara

penyelewengan&catid=74:korupsi&Itemid=56., yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

⁴⁹http://dir.groups.yahoo.com/group/berita_korupsi/message/5324?var=0.

itu sebenarnya mirip satu sama lain. Hal yang paling rawan adalah pengadaan barang dan jasa. Modus lain adalah korupsi kebijakan, yakni karena menjabat Kepala Daerah, mereka berwenang memberikan ijin-ijin tertentu. Mayoritas terkait dengan anggaran. Misalnya, menyetujui proyek-proyek tertentu yang dalam pelaksanaannya ada *mark up*.⁵⁰

Sepanjang lima tahun terakhir, 2004-2009, sebanyak 19 Kepala Daerah (Gubernur hingga Walikota dari seluruh daerah) sudah diproses hukum terkait perkara korupsi, diantaranya sudah mendapat putusan pengadilan. Salah satu bentuk korupsi yang kini marak ialah konspirasi Kepala Daerah dengan bank pembangunan daerah (BPD). Kepala Daerah yang memarkirkan dana di BPD mendapatkan upeti. Itu adalah setoran ilegal dari BPD kepada Kepala Daerah. Penyimpangan APBD, penempatan dananya di bank (untuk memperoleh bunga) dan untuk

⁵⁰ *Ibid.*

diikuti investasi untuk memperkaya diri sendiri dan orang lain, ini yang masih belum terselesaikan.⁵¹

Konspirasi antara Kepala Daerah dan BPD itu sudah diendus oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). KPK telah menyelidiki enam BPD dan menemukan aliran dana ilegal kepada pejabat daerah sebesar Rp. 360 miliar selama kurun 2002-2009. Keenam bank yang diteliti KPK adalah BPD Sumut yang mengalirkan imbalan kepada pejabat daerah senilai Rp. 53,811 miliar, BPD Jabar-Banten (Rp. 148,287 miliar), BPD Jateng (Rp. 51,064 miliar), BPD Jatim (Rp. 71,483 miliar), BPD Kaltim (Rp. 18,591 miliar), dan Bank DKI sebesar Rp. 17,075 miliar. Selain enam bank di enam provinsi tersebut, saat ini KPK juga memeriksa bank daerah di 27 provinsi lainnya.⁵²

Sungguh ironis, para Kepala Daerah menjadikan diri mereka sebagai raja-raja kecil di daerah sehingga merasa

⁵¹ Saldi Isra, *Desentralisasi Korupsi : Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2009, hlm.142.

⁵² Puspen Depdagri, "Upeti BPD Untuk Kepala Daerah", http://puspen.depdagri.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1093:upeti-bpd-untuk-kepala-daerah&catid=60:aktual-media-elektronik., yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

berhak mendapatkan upeti. Upeti itu diambil dari bunga simpanan dan dikirim langsung ke rekening pribadi Kepala Daerah untuk fasilitas perjalanan hingga membiayai acara perkawinan. Urusan yang tidak ada kaitannya dengan tugas Kepala Daerah.

Pemberian upeti yang dilanggengkan sejak 2002 itu jelas bertentangan dengan ketentuan gratifikasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Upeti BPD kepada Kepala Daerah jelas termasuk dalam kategori gratifikasi. Menurut ketentuan Pasal 12 B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya. Pemberi dan penerima suap itu diancam dengan hukuman badan.

Bunga bank atas setoran dana APBD itu harusnya masuk ke kas negara, bukannya dinikmati secara pribadi oleh para Kepala Daerah. Sayangnya, praktik ini terjadi hampir di seluruh propinsi di Indonesia. Penyetoran dana APBD ke bank daerah ternyata mendapat *fee* atau bunga. Tetapi bunga itu tidak masuk ke kas daerah, melainkan dinikmati para Kepala Daerah. Uang yang disetor ke Kepala

Daerah biasanya ditujukan sebagai ucapan terima kasih karena mereka sudah menyimpan dana APBD di bank tersebut, dan uang itu biasanya dikirim langsung ke rekening pribadi Kepala Daerah.

Selain penempatan dana di bank-bank untuk mendapatkan bunga, perilaku korupsi terjadi dalam pengadaan barang dan jasa di pemda, penyimpangan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Alokasi Umum (DAU) yang diperoleh, hingga korupsi akibat proses alih fungsi sarana dan prasana daerah dan korupsi dalam pelayanan publik masyarakat. Hanya dengan mendahulukan belanja modal, memperbanyak belanja barang dan jasa, Bupati/Walikota akan memperoleh banyak bagian dari praktik permalangan dalam pemerintahan.⁵³

Harus tegas dikatakan bahwa dana daerah yang disimpan di bank itu bukan cermin prestasi Kepala Daerah. Itu adalah monumen kegagalan Kepala Daerah dalam mengelola anggaran untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sebab, dana yang disimpan di bank itu bukan

⁵³ Jeane Neltje Saly, "Harmonisasi Kelembagaan Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007, hlm.38.

berasal dari surplus pendapatan asli daerah. Itu adalah uang yang digelontorkan pemerintah pusat dalam pos dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

Dana alokasi umum dan dana alokasi khusus mestinya dipakai untuk proyek pembangunan sebagai stimulus menggerakkan perekonomian rakyat. Akan tetapi, Kepala Daerah justru menjadikan dana itu sebagai alat untuk mencari rente, alat untuk menghasilkan bunga bank. Kepala Daerah sama sekali tidak berhak menikmati upeti dari BPD karena itu adalah uang negara untuk memakmurkan rakyat, bukan memakmurkan pejabat. Karena itu, semua Kepala Daerah harus mengembalikan upeti dari BPD itu kepada negara dan itu tidak berarti serta-merta menghapus unsur pidananya. Beberapa di antaranya merujuk pada ketentuan Undang-Undang Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Setiap Kepala Daerah dilarang menerima rabat maupun upeti dari siapa pun. Uang negara tidak boleh digunakan untuk memperkaya diri sendiri.

Guna memastikan unsur pidana tersebut, KPK telah menjalin kerja sama dengan Bank Indonesia dan Badan

Pemeriksa Keuangan. Kerja sama yang ditempuh dengan BI sejak Agustus tahun lalu direspons dengan mengeluarkan instruksi yang melarang bank penyimpan APBD untuk memberikan *fee* dan bunga bank kepada para Kepala Daerah.

Bocoran itu mutlak diperlukan Pimpinan Daerah, tidak lain tidak bukan untuk membiayai kekuasaannya, yaitu setoran kepada partai pendukung, kegiatan partai tempatnya bernaung, menjaga dukungan legislatif, setoran Muspida untuk mengamankan permalingannya, hingga membayar hutang Pilkada sebelumnya dan menabung untuk Pilkada selanjutnya.

Indonesian Corruption Wacht (ICW) memonitoring 9 Kepala Daerah di Indonesia yang diduga melakukan tindakan korupsi. Hasilnya, Kepala Daerah di Pulau Jawa ditemukan paling banyak melakukan tindakan korupsi. Temuan ICW selama tahun 2009, ternyata dari 9 Kepala Daerah ini, Kepala Daerah di pulau Jawa paling banyak ditemukan indikasi tindakan korupsi. Monitoring yang dilakukan bersama kejaksaan setempat sepanjang tahun 2009, menemukan 264 kasus korupsi, dengan 573 orang tersangka dan kerugian negara mencapai Rp. 2,4 triliun.

Kasus korupsi Kepala Daerah di tingkat kabupaten ditemukan sebanyak 197 kasus, di mana sektor keuangan daerah menjadi lahan korupsi dengan temuan 62 kasus yang kerugiannya Rp. 128 triliun.⁵⁴

Berdasarkan hasil penelitian *Indonesia Corruption Watch* (ICW) diperoleh data sebagai berikut:

No.	Institusi Pemeriksa	Jumlah Kasus	Putusan
1.	Kepolisian dan Kejaksaan	205	93
2.	KPK	256	211
Jumlah		461	304

Tabel 12. Data Penanganan Korupsi yang Dilakukan Kepala Daerah Periode Tahun 2009

Sumber : *Indonesia Corruption Watch* (ICW), 2010.

Berdasarkan data di atas, maka dapat dikatakan bahwa penegakan hukum tindak pidana korupsi yang dilakukan pejabat di daerah belum sepenuhnya dilaksanakan secara konsisten, hal ini terlihat masih

⁵⁴ Indonesian Corruption Wacht, *op.cit.*

banyaknya kasus yang belum diputus. Salah satu sebabnya adalah kasus tersebut menunggu surat ijin dari Presiden untuk memeriksa Kepala Daerah yang bersangkutan. Berbeda dengan kasus yang ditangani KPK, hampir 90% kasus yang ditanganinya telah memperoleh putusan pengadilan. Hal ini membuktikan bahwa penanganan korupsi yang dilakukan oleh KPK lebih efektif dibandingkan dengan penanganan korupsi pejabat di daerah yang dilakukan Kopilisian dan Kejaksaan.

Selain itu, pengadilan umum masih melakukan pelanggaran ketentuan batas minimal hukuman bagi koruptor. Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hukuman bagi pelaku tindak pidana korupsi adalah 1 tahun. Namun, pengadilan umum masih menjatuhkan hukuman di bawah satu tahun terhadap 41 terdakwa perkara korupsi. Apalagi di akhir tahun 2009 terdapat 23 koruptor divonis dengan hukuman percobaan. Ini merupakan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh hakim pengadilan umum.

Berdasarkan penelitian KPK yang bekerja sama dengan ICW, terdapat 18 modus operandi tindak pidana korupsi yang biasa dilakukan pejabat daerah, yaitu:⁵⁵

1. Pengusaha menggunakan pengaruh pejabat pusat untuk "membujuk" Kepala Daerah/Pejabat Daerah mengintervensi proses pengadaan dalam rangka memenangkan pengusaha, meninggikan harga atau nilai kontrak, dan pengusaha tersebut memberikan sejumlah uang kepada pejabat pusat maupun daerah.
2. Pengusaha mempengaruhi Kepala Daerah/Pejabat Daerah untuk mengintervensi proses pengadaan agar rekanan tertentu dimenangkan dalam tender atau ditunjuk langsung, dan harga barang/jasa dinaikkan (*mark up*), kemudian selisihnya dibagi-bagikan.
3. Panitia pengadaan membuat spesifikasi barang yang mengarah ke merk atau produk tertentu dalam rangka memenangkan rekanan tertentu dan melakukan *mark up* harga barang atau nilai kontrak.
4. Kepala Daerah/Pejabat Daerah memerintahkan bawahannya untuk mencairkan dan menggunakan

⁵⁵ KPK dan ICW, *Jalan Panjang Menuju Pemberantasan Korupsi di era Reformasi*, Jakarta : KPK bekerjasama dengan ICW, 2009 hlm. 51.

dana/anggaran yang tidak sesuai dengan peruntukannya kemudian mempertanggungjawabkan pengeluaran dimaksud dengan menggunakan bukti-bukti yang tidak benar atau fiktif.

5. Kepala Daerah/Pejabat Daerah memerintahkan bawahannya menggunakan dana/uang daerah untuk kepentingan pribadi koleganya, atau untuk kepentingan pribadi kepala/pejabat daerah yang bersangkutan, kemudian mempertanggungjawabkan pengeluaran-pengeluaran dimaksud dengan menggunakan bukti-bukti yang tidak benar, bahkan dengan menggunakan bukti-bukti yang kegiatannya fiktif.
6. Kepala Daerah menerbitkan peraturan daerah sebagai dasar pemberian upah pungut atau honor dengan menggunakan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang tidak berlaku lagi.
7. Pengusaha, pejabat eksekutif, dan pejabat legislatif daerah bersepakat melakukan ruislag atas aset Pemda dan melakukan mark down atas aset Pemda serta mark up atas aset pengganti dari pengusaha/rekanan.

8. Para Kepala Daerah meminta uang jasa (dibayar dimuka) kepada pemenang tender sebelum melaksanakan proyek.
9. Kepala Daerah menerima sejumlah uang dari rekanan dengan menjanjikan akan diberikan proyek pengadaan.
10. Kepala Daerah membuka rekening atas nama kas daerah dengan specimen pribadi (bukan pejabat dan bendahara yang ditunjuk), dimaksudkan untuk mempermudah pencairan dana tanpa melalui prosedur.
11. Kepala Daerah meminta atau menerima jasa giro/tabungan dana pemerintah yang ditempatkan pada bank.
12. Kepala Daerah memberikan ijin pengelolaan sumber daya alam kepada perusahaan yang tidak memiliki kemampuan teknis dan finansial untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya.
13. Kepala Daerah menerima uang/barang yang berhubungan dengan proses perijinan yang dikeluarkannya.
14. Kepala Daerah/keluarga/kelompoknya membeli lebih dulu barang dengan harga yang murah kemudian dijual kembali kepada instansinya dengan harga yang sudah *di-mark up*.

15. Kepala Daerah meminta bawahannya untuk mencicilkan barang pribadinya menggunakan anggaran daerahnya.
16. Kepala Daerah memberikan dana kepada pejabat tertentu dengan beban kepada anggaran dengan alasan pengurusan DAU/DAK.
17. Kepala Daerah memberikan dana kepada DPRD dalam proses penyusunan APBD.
18. Kepala Daerah mengeluarkan dana untuk perkara pribadi dengan beban anggaran daerah.

Perbaikan komitmen pejabat di daerah dalam pemberantasan korupsi yang tidak berjalan di lapangan, rendahnya komitmen lembaga-lembaga vertikal, makin lebarnya pelaku korupsi dan meningkatnya suap menjadi beban para pelaku usaha. Terlebih di saat kondisi ekonomi yang baru bangkit, bisa jadi beban tersebut akan dialihkan ke konsumen, yang ujung-ujungnya rakyat Indonesia. Di sana-sini tampak bahwa lingkungan hidup makin merana.

Upaya untuk meluluskan semua keputusan penggunaan dana APBD perlu mendapatkan stempel dari para wakil rakyat. Para anggota DPRD yang seharusnya

mengawasi penggunaan dana APBD malah merasa perlu mendapatkan bagian alias saling pengertian. Banyak sekali alasannya, mulai uang rapat, uang kunjungan, tunjangan-tunjangan jabatan, hingga polis asuransi yang nilainya acapkali melebihi nilai anggaran untuk publik. Jadilah APBD sebagai akronim "ajang persetujuan bagi-bagi duit".

Pengejaran koruptor daerah oleh lembaga superbodi itu mengandung beberapa arti. Pertama, penanggulangan korupsi di daerah oleh penegak hukum daerah masih jauh dari memuaskan. Wajar saja gelombang ketidakpuasan akibat penanganan kasus korupsi daerah terus bermunculan. Banyak kasus di daerah yang macet bila diduga melibatkan Kepala Daerah. Hambatan kasus itu biasanya karena kejaksaan dan kepolisian beralasan membutuhkan ijin Presiden untuk memeriksa Kepala Daerah. Sedangkan KPK tidak membutuhkan.

Kedua, gema perang korupsi selama ini masih bersifat "Jakarta sentris". Segala sesuatu yang berhubungan dengan korupsi masih berada di wilayah aparat penegak hukum di Jakarta. Lihat saja *blow up* media yang besar bila kasus pusat terungkap. Pengungkapan koruptor daerah seakan nyaris tak terdengar. Tak heran,

koruptor daerah merasa ada kesempatan untuk santai. Berdasar data ICW yang berasal dari mitra kerja di 13 kota besar di Indonesia dengan 191 kasus korupsi yang ditangani kejaksaan dan kepolisian di daerah, ditemukan sejumlah permasalahan lain yang muncul, seperti laporan korupsi tidak ditindaklanjuti, dihentikan penyidikannya (SP3), serta sulitnya izin pemeriksaan terhadap Kepala Daerah dan anggota legislatif daerah.

Ketiga, semua elemen penegak hukum di daerah mestinya terpacu dan berani membuktikan diri bahwa mereka masih mampu dan punya taring tajam untuk mencegah daerah dijadikan pesta korupsi. Alasan klise anggaran dana yang berbeda dengan KPK kiranya bukan penyebab yang mutlak. Menegakkan keadilan hukum adalah tugas mulia.

Berbagai kejadian penyalahgunaan wewenang di daerah setidaknya makin membuka kotak pandora bahwa dana anggaran daerah telah menjadi lahan empuk bagi orang-orang nakal di daerah, termasuk oknum lembaga legislatif. Maka, jelas diperlukan efek jera untuk mencegah daerah menjadi otonomi korupsi. Ironisnya, dalam memberangus korupsi, intrik dan friksi politik lebih terlihat

ketimbang keinginan dan kesadaran bahwa kejahatan tersebut dapat kita hilangkan.

Penanganan kasus-kasus korupsi di daerah sering mengecewakan. Kalaupun diproses sampai ke pengadilan umum, penanganannya berjalan sangat lambat, berputar-putar, berbelit-belit, sangat menguras energi, dan menghabiskan waktu. Sebagian terdakwa pelaku korupsi miliaran rupiah akhirnya malah divonis bebas. Cara penanganan kasus-kasus korupsi semacam itu tentu sangat menyakitkan hati rakyat. Itu berbeda dengan kasus korupsi yang ditangani KPK yang tidak sedikit berakhir di balik jeruji tahanan.

Meminjam istilah Mar'ie Muhammad, korupsi itu selalu *abuse of power*. Semakin tinggi kualitas dari *good governance*, maka semakin rendah korupsi. Sebaliknya, semakin rendah kualitas *good governance*, korupsinya akan semakin tinggi. Perihal latar belakang diperlukannya membangun masyarakat transparansi terkait hal-hal fundamental dalam etika kekuasaan. Kalau sudah mencapai kekuasaan, meskipun mencapai kekuasaan itu dengan cara-cara yang sesuai dengan hukum dan konsensus di masyarakat, masih timbul pertanyaan: bagaimana

kekuasaan itu digunakan. Apakah telah digunakan betul-betul untuk kepentingan publik atau masyarakat yang diwakili.

BAB IV

**FAKTOR-FAKTOR PENGHAMBAT PROSES
PENEGAKAN HUKUM PADA TINDAK
PIDANA KORUPSI YANG DILAKUKAN
PEJABAT DAERAH**

Pada hakekatnya, korupsi adalah “benalu sosial” yang merusak struktur pemerintahan dan menjadi penghambat utama terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan pada umumnya. Dalam praktiknya, korupsi sangat sukar bahkan hampir tidak mungkin dapat diberantas, oleh karena sangat sulit memberikan pembuktian-pembuktian yang eksak. Di samping itu sangat sulit mendeteksinya dengan dasar-dasar hukum yang pasti. Namun akses perbuatan korupsi merupakan bahaya latent yang harus

diwaspadai baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat itu sendiri.

Korupsi adalah produk dari sikap hidup satu kelompok masyarakat yang memakai uang sebagai standard kebenaran dan sebagai kekuasaan mutlak. Sebagai akibatnya, kaum koruptor yang kaya raya dan para politisi korup yang berkelebihan uang bisa masuk ke dalam golongan elit yang berkuasa dan sangat dihormati. Mereka ini juga akan menduduki status sosial yang tinggi di mata masyarakat.

Dalam kehidupan demokrasi di Indonesia, praktik korupsi makin mudah ditemukan dipelbagai bidang kehidupan. Pertama, karena melemahnya nilai-nilai sosial, kepentingan pribadi menjadi pilihan lebih utama dibandingkan kepentingan umum, serta kepemilikan benda secara individual menjadi etika pribadi yang melandasi perilaku sosial sebagian besar orang. Kedua, tidak ada transparansi dan tanggung gugat sistem integritas publik. Biro pelayanan publik justru digunakan oleh pejabat publik untuk mengejar ambisi politik pribadi, semata-mata demi promosi jabatan dan kenaikan pangkat. Sementara kualitas dan kuantitas pelayanan publik, bukan prioritas dan

orientasi yang utama. Dan dua alasan ini menyeruak di Indonesia, pelayanan publik tidak pernah termaksimalisasikan karena praktik korupsi dan demokratisasi justru memfasilitasi korupsi.

Desentralisasi atau otonomi daerah merupakan perubahan paling mencolok setelah reformasi digulirkan. Desentralisasi di Indonesia oleh banyak pengamat ekonomi merupakan kasus pelaksanaan desentralisasi terbesar di dunia, sehingga pelaksanaan desentralisasi di Indonesia menjadi kasus menarik bagi studi banyak ekonom dan pengamat politik di dunia. Kompleksitas permasalahan muncul kepermukaan, yang paling mencolok adalah terkungnya sebagian kasus-kasus korupsi para birokrat daerah dan anggota legislatif daerah. Hal ini merupakan fakta bahwa praktik korupsi telah mengakar dalam kehidupan sosial-politik-ekonomi di Indonesia.

Korupsi di berbagai daerah tumbuh subur disebabkan berbagai faktor, seperti sistem politik, ekonomi, hingga budaya. Bahkan, ditengarai ada beberapa undang-undang yang secara tidak langsung ikut menyuburkan korupsi di daerah. Di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-

Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, serta beberapa undang-undang dan peraturan lainnya.

Pemerintah daerah mempunyai peran penting untuk memberantas korupsi. Pemerintah daerah setempat sangat dekat dengan rakyat dan mengerti kondisi daerahnya, sehingga sangat diperlukan peran pemerintah daerah untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Pencegahan sebagai upaya preventif dapat dilakukan dengan membangun budaya anti-korupsi, mendorong reformasi sektor publik, mendapatkan kepercayaan publik, perbaikan peraturan perundang-undangan, pengkajian/review sistem pemberantasan korupsi, sistem pemerintahan, *private sector*, dan *society*, serta melakukan sosialisasi, komunikasi, dan pendidikan mengenai korupsi dan anti-korupsi⁵⁶.

⁵⁶ Upaya pencegahan ini dipengaruhi oleh laporan harta kekayaan penyelenggaran negara, partisipasi masyarakat, reformasi birokrasi, pemetaan korupsi, dan penguatan pengawasan internal. Oleh karena itu, pencegahan korupsi dapat dilakukan melalui penerapan akuntabilitas kinerja dalam laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah. Selain itu upaya pencegahan korupsi tidak dapat

Adapun faktor-faktor yang menyebabkan terhambatnya proses penegakan hukum pada tindak pidana korupsi yang dilakukan Kepala Daerah dikaitkan dengan ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 peneliti uraikan sebagai berikut:

A. Masalah Perijinan

Salah satu persoalan dalam penegakan hukum yang melibatkan Kepala Daerah adalah dalam hal perijinan untuk memeriksa Kepala Daerah yang diduga melakukan tindak pidana korupsi. Prosedur itu memang tidak berlaku jika kasus ditangani KPK. Lain ceritanya bila kasus tersebut ditangani kejaksaan. Sebab, mereka harus memiliki ijin pemeriksaan dari Presiden untuk bisa 'menyentuh' para 'raja kecil' di daerah yang bermasalah. Prosedur tersebut

dilepaskan dari tugas dan fungsi inspektorat jenderal sebagai lembaga pengawasan, baik inspektorat jenderal yang berada di pusat maupun di daerah. Salah satu upaya yang dilakukan yaitu dengan menanamkan nilai budaya kerja dalam rangka menciptakan zona integritas. Guntur Kusmeiyano, "Gratifikasi, LHKPN, dan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi", Makalah yang disampaikan pada Rapat Koordinasi Bidang Kepegawaian dengan Instansi Vertikal Ditjen Perbendaharaan Departemen Keuangan RI, Jakarta, 9 Oktober 2009, hlm. 7.

mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Pemeriksaan Kepala Daerah yang diduga melakukan korupsi dengan melalui ijin Presiden dinilai memperlambat penanganan perkara korupsi yang banyak terjadi di daerah. Belum adanya ijin pemeriksaan dari Presiden sering kali dijadikan alasan penegak hukum di daerah untuk tidak memproses kasus korupsi. Pemeriksaan Kepala Daerah yang mensyaratkan adanya ijin dari Presiden merupakan peraturan yang sangat birokratis sehingga menghambat penanganan korupsi yang melibatkan pejabat daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pemeriksaan bupati dan wali kota serta gubernur harus mendapat ijin Presiden. Sedangkan pemeriksaan anggota DPRD kabupaten dan kota harus mendapat ijin gubernur. Pemeriksaan anggota DPRD provinsi harus mendapat ijin Menteri Dalam Negeri.

Ketentuan ini sesungguhnya melanggar asas perlakuan sama dalam hukum. Bila ada indikasi korupsi terkait Kepala Daerah, maka kejaksaan bisa saja melakukan pemeriksaan tanpa harus menunggu ijin dari Presiden

untuk kepentingan *rule of law*. Namun, sejak masa Presiden Soeharto, Kepala Daerah dan anggota DPRD seakan kebal hukum karena dilindungi, sehingga proses penegakan hukum menjadi lambat, karena asas *equallity before the law* tidak berlaku.

Orang yang bukan pejabat tak memerlukan ijin pemeriksaan. Ijin ini pun terkesan sangat birokratis dan mudah dipolitisasi. Presiden bisa terbang pilih dalam mengeluarkan ijin. Ijin pemeriksaan untuk Kepala Daerah yang berasal dari partai pendukung pemerintah tidak menjadi prioritas. Sedangkan ijin untuk Kepala Daerah yang berasal dari partai oposisi bisa dikeluarkan dengan mudah. Namun, usaha melakukan penyelidikan dan penyidikan, terhambat dengan adanya undang-undang secara prosedural yang mengharuskan setiap pemeriksaan para pejabat itu, harus melalui ijin Presiden.

Sebenarnya, kepolisian dan kejaksaan bisa langsung memeriksa para pejabat jika ijin dari Presiden tak keluar dalam waktu 60 hari. Masalahnya, kejaksaan dan kepolisian bisa dengan mudah berkelit jika diminta memeriksa Kepala Daerah. Misalnya saja, hampir satu tahun terakhir ij pemeriksaan Wali Kota Salatiga dan Wali Kota Semarang

tidak dikeluarkan Presiden.⁵⁷ Adapun perlindungan dari jaksa dan polisi terhadap Kepala Daerah yang terindikasi melakukan kejahatan sangat mungkin terjadi. Bisa saja polisi dan jaksa mendapat upah dari Kepala Daerah tersebut. Belum keluarnya ijin pemeriksaan sering dijadikan alasan bagi kejaksaan atau kepolisian untuk tidak memproses dugaan kasus korupsi. Walaupun telah ada aturan yang menyebutkan apabila setelah 60 hari diajukan surat ijin belum dikeluarkan maka pemeriksaan dapat dilaksanakan, namun pada praktiknya surat ijin ini tetap dijadikan alasan untuk menunda pemeriksaan.

Problemnya adalah regulasi dan birokrasi, mata rantai yang terlampau panjang sering menjadi kendala penyelesaian kasus korupsi yang melibatkan Kepala Daerah. Misalkan saja, kasus yang melibatkan seorang bupati dan ditangani Kepolisian. Mulai penyidikan yang harus melalui Polda, Bareskrim Polri, sekretaris kabinet, hingga Presiden. Prosedur panjang itu sangat berpotensi menimbulkan kebocoran. Masalah yang menghambat

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=4834&l=ijin-pemeriksaan-kasus-korupsi-kepala-daerah-harus-diuji-nateri>.

adalah lamanya waktu proses pengeluaran ijin pemeriksaan tersebut. Seharusnya ada batas waktu dan untuk kasus korupsi harus didahulukan dibandingkan kasus lainnya, seperti pencemaran nama baik atau sengketa.

Pengaturan mengenai ijin pemeriksaan Kepala Daerah bisa dituangkan dalam peraturan pemerintah. Peraturan lainnya, seperti peraturan mendagri atau nota kesepahaman antara Mendagri dan kepolisian, juga bisa dilakukan untuk mempercepat pemeriksaan Kepala Daerah yang terkait dengan dugaan kasus korupsi. Dapat pula dibuat pengaturan untuk kategorisasi tindak pidana misalnya untuk kasus korupsi yang menyangkut pelayanan publik harus didahulukan. Kemudian kasus kriminal murni penyalahgunaan wewenang, dan suap. Untuk pelanggaran moral dan sebagainya sebagai prioritas kedua.

Keharusan pemberian ijin Presiden untuk memeriksa Kepala Daerah hanya menghambat upaya pemberantasan korupsi. Keharusan itu juga hanya memberi imunitas kepada Kepala Daerah. Aturan itu tidak sesuai dengan prinsip persamaan warga negara di hadapan hukum. Merit Sekretaris Negara menjelaskan bahwa, dalam kurun

tahun ada sekitar 500 surat permohonan ijin pemeriksaan pejabat. Dari jumlah itu, baru 138 permohonan yang disetujui Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.⁵⁸ Birokrasi dalam permohonan ijin sangat rentan disalahgunakan untuk kepentingan politik. Akibatnya, muncul anggapan pemerintah tidak serius menuntaskan kasus korupsi yang terkait dengan kepentingan politik.

Pemeriksaan Kepala Daerah yang menjadi tersangka kasus korupsi hendaknya dilakukan ketika yang bersangkutan masih menjabat untuk memberikan efek jera. Jika kasus tersebut mandek karena terbentur surat ijin Presiden, Komisi Pemberantasan Korupsi harus segera mengambil alih. Tidak kunjung diperiksanya Kepala Daerah yang masih menjabat karena alasan belum adanya surat ijin dari Presiden menandakan penegakan hukum masih diskriminatif. Korupsi publik seharusnya ditangani ketika yang bersangkutan masih menjabat.

Pada kenyataannya, penegak hukum tidak berani menembus hambatan birokrasi, meskipun sudah terdapat Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 9 Tahun 2009

<http://bataviase.co.id/content/ijin-presiden-jadi-penghambat>.

tentang Petunjuk Ijin Penyidikan terhadap Kepala Daerah, wakil Kepala Daerah, dan anggota DPRD, yang bisa menjadi dasar untuk pemeriksaan.

B. Aspek Kepentingan Politik

Selain masalah prosedural yang berkaitan dengan birokrasi, lambannya penindakan hukum terhadap Kepala Daerah yang tersangkut kasus korupsi adalah masalah pengaruh politik. Kepala Daerah merupakan jabatan politik yang memiliki kekuatan besar untuk mempengaruhi semua putusan politik termasuk masalah perijinan.

Kekuasaan politik pemerintahan merupakan sesuatu yang sangat berpotensi jahat tetapi diperlukan dalam kehidupan bernegara. Tidak hanya kekuasaan absolut yang berpotensi korup, tetapi kelemahan absolut juga berpotensi menimbulkan korupsi secara absolut.

Birokrasi yang merupakan bagian perpanjangan atau kelanjutan dari kekuasaan politik dan bertugas melayani kepentingan publik, dapat dan banyak berubah fungsi menjadi institusi yang harus dilayani atau merubah hubungan transaksional yang kolusif. Hal ini berkorelasi

dengan tuntutan adanya keyakinan dan konsistensi suatu "code of conduct" serta peran hukum pidana korupsi bagi pejabat publik dan pejabat negara.

Proses pemberian surat ijin ini pun terlalu berlebihan. Karena penilaian keberlanjutan penanganan setiap kasus korupsi yang melibatkan pejabat dilakukan oleh pemerintah. Permintaan surat ijin ini hanya menambah masalah dalam penegakan hukum. Karena masalah baru dalam penegakan hukum tidak hanya pada aparat penegak hukum, tetapi juga pemerintah. Penyelesaian kasus korupsi menjadi berlarut-larut.

Penganut pendekatan neoliberal berpendapat, pemberantasan korupsi bisa dilakukan dengan mengurangi kekuasaan otoritas publik dan memberikan otoritas yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengontrol otoritas publik itu. Logika berpikir seperti ini menelurkan rekomendasi tentang pentingnya kebijakan desentralisasi. Melalui kebijakan demikian, rentang antara jabatan publik dengan masyarakat menjadi lebih dekat. Implikasinya, sistem pengawasan dari masyarakat kepada pejabat publik secara teoritis akan lebih mudah dilakukan. Konsekuensi

lanjutannya adalah *the abuse of public power for private benefit* bisa diminimalisasi.

Di samping itu, sebagai bagian dari argumen besarnya otoritas jabatan publik merupakan salah satu pemicu pokok terjadinya korupsi, penganut pendekatan itu mengusulkan pentingnya rasionalisasi di dalam birokrasi. Melalui rasionalisasi birokrasi, fungsi dan tugas mereka akan lebih jelas juga dapat mereduksi relasi personal di dalam organisasi birokrasi.

Dalam kasus Indonesia ini, tidak lantas menggugurkan begitu saja argumentasi tentang pentingnya rasionalisasi birokrasi dan menguatkan politik di daerah sebagai instrumen untuk memberantas korupsi di daerah. Fakta menunjukkan, kebijakan desentralisasi masih belum sepenuhnya diiringi rasionalisasi birokrasi. Konsekuensinya, munculnya praktik korupsi terus menganga. Di samping itu, upaya membangun demokrasi di daerah belum berjalan baik. Perbaikan kehidupan politik di daerah, belakangan ini diiringi praktik clientelism baru. Implikasinya, jabatan politik yang ada di daerah tidak semata dimaksudkan untuk memperbaiki daerah. Melainkan

untuk private benefit baik untuk individu pejabat politik itu maupun kelompok yang mendukungnya secara politik.

Sudah umum diketahui dalam kultur birokrat politik, barisan pegawai itu menjilat pada atasan, lalu menginjak pada bawahannya, dan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat jauh dari yang diharapkan, lamban dan mahal. Sebagai pelaksana jalannya pemerintahan, seringkali mereka menggeroti dana-dana proyek pembangunan, bekerjasama dengan pengusaha dan politisi. Tradisi menerima sogokan sudah dianggap lumrah, dan memotong dana-dana proyek menjadi pemandangan sehari-hari, dan lebih jauh lagi mereka bisa menjadi partisan kelompok tertentu. Pada zaman Orde Baru, mereka menjadi penopang kekuasaan dan setiap menjelang Pemilu mereka memakai mesin birokrasi memobilisir rakyat untuk memenangkan kelompok tertentu. Kecenderungan terahir ini masih terasa di era reformasi, beberapa bupati terjungkal karena dilawan oleh birokrasi seperti kasus Temanggung, di mana para camat memimpin demo yang menuntut bupati mundur.

Menurut konsep, rasionalisasi birokrasi lebih mudah dilakukan. Hal ini terlihat dari semakin seriusnya daerah

melakukan perampingan organisasi pemerintahan berikut jabatan yang melekat di dalamnya. Tetapi, upaya rasionalisasi kehidupan politik justru tidak mudah dilakukan. Beralihnya sistem pemilihan Kepala Daerah dari tidak langsung menjadi langsung, dapat memberi ilustrasi betapa kesulitan itu terjadi. Ketika DPRD diberi kekuasaan lebih besar, terdapat harapan kehidupan politik di daerah akan lebih baik, korupsi juga bisa ditekan. Faktanya, pada periode 2004-2009 ditemui banyak kasus korupsi yang melibatkan anggota DPRD.

Warisan birokrasi politik Orde Baru yang ada sungguh luar biasa rusaknya. Barisan pegawai sudah menjadi tuan-tuan kecil di masyarakat, mentalitasnya minta dilayani, bukan melayani rakyat, setiap pelayanan selalu minta tambahan biaya, kalau tidak mereka akan memperlambat proses perijinan, jika ada kebijakan yang baik dari Kepala Daerah yang berasal dari partai politik, mereka tidak selalu mendukung secara profesional, bahkan terkesan memperlambat dan secara bertahap akan mengurangi keberhasilan program. Dan bahkan banyak jabatan-jabatan politik pada akhirnya terjerat dalam perangkap kinerja birokrasi yang korup.

C. Inkonsistensi Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

Masalah yang sering terjadi, umumnya di negara-negara yang sedang berkembang atau negara-negara yang sedang membangun adalah merajalelanya perbuatan korupsi dan pelanggaran hukum lainnya. Tindakan tersebut jelas memperburuk citra penguasa, bukan saja di depan rakyatnya melainkan pula di mata dunia.

Khusus di Indonesia, meski dalam beberapa tahun terakhir ini, pemerintah melalui lembaga penegak hukum terus menindak para koruptor, namun dalam beberapa sisi tersandung krikil, sehingga sejumlah kasus terhenti di tengah jalan. Hal menonjol adalah saat pelaku korupsi yang merupakan Kepala Daerah dan anggota legislatif.

Mereka yang diduga terlibat, saat akan diproses mulai tahap awal yakni penyidikan, diharuskan oleh Undang Undang agar adanya ijin terlebih dahulu. Ijin diperlukan dari Presiden. Terlebih lagi bagi Kepala Daerah yang diangkat setelah diberlakukannya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Padahal, kalau berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung

(SEMA) Nomor 9 Tahun 2009, penyidikan terhadap mereka dapat dilakukan, tanpa ijin tertulis dimaksud. Kenyataannya, inilah krikil itu. Terjadi tumpang tindih dalam perundang-undangan. Bagi pihak penyidik, tentu tak melangkah jika harus melanggar ketentuan.

Dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD, dan DPRD, disebutkan perlu ijin Presiden bagi Kepala Daerah dan anggota DPR dan DPD yang akan diperiksa sebagai saksi atau tersangka sebuah tindak pidana, termasuk tindak pidana korupsi. Sementara pemeriksaan para anggota DPRD memerlukan izin dari gubernur. Sesuai ketentuan, Izin yang dikeluarkan untuk menjalani pemeriksaan sebagai saksi, tidak bisa digunakan kembali saat bersangkutan diperiksa sebagai tersangka.

Pada perkembangan selanjutnya, kekuasaan Presiden untuk mempengaruhi penanganan kasus korupsi berkurang sejak Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran MA (SEMA) Nomor 09 Tahun 2009 tentang Ijin Pemeriksaan terhadap Kepala Daerah dan Anggota DPR/DPRD. Dalam SEMA itu juga diatur bahwa ijin pemeriksaan dari Presiden tidak diperlukan jika Kepala

Daerah dan anggota DPR/DPRD tertangkap tangan melakukan tindak pidana terorisme dan korupsi. Berdasarkan kedua peraturan ini, banyak proses penyidikan Kepala Daerah yang berlarut-larut dan menimbulkan keragu-raguan dari para penyidik.

Permasalahan yang muncul adalah, apakah kedudukan SEMA dapat meniadakan ketentuan Undang-Undang, khususnya yang menyangkut ijin Presiden terhadap proses pemeriksaan Kepala Daerah yang diduga melakukan tindak pidana korupsi. Pada kenyataannya, belum keluarnya ijin pemeriksaan sering dijadikan alasan bagi kejaksaan atau kepolisian untuk tidak memproses dugaan kasus korupsi yang dilakukan Kepala Daerah.

Keberhasilan pemerintahan dalam berbagai tingkatan, antara lain tergambar dari seberapa jauh kemampuan penyelenggaraan fungsi pemerintahan dengan baik berikut pelayanan publik atau *public service function*. Pemerintahan yang kuat dan bersih diyakini akan mampu memperlihatkan kenyataan tersebut pada rakyatnya. Dalam pelayanan publik tersebut, termasuk peradilan yang bersih dengan penegakan hukum tanpa pilih kasih serta tak ada mafia peradilan.

Untuk mengawal supaya keadaan ini terwujud, perangkat hukum harus tersedia dengan cukup, tidak kecuali Undang Undang. Jangan sampai terjadi dualisme atau tumpangtindih dalam Undang-Undang. Itu sangat berbahaya dalam upaya penegakan supremasi hukum yang sesungguhnya. Kesan publik, dalam penanganan kasus-kasus korupsi dimaksud, ada tumpang tindih Undang-Undang, seperti dalam proses penyidikan terhadap koruptor.

Pemerintah dan DPR seharusnya dengan cepat menindaklanjuti hal tersebut. Jangan dibiarkan berlarut. Kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan DPR-RI memang hanya punya masa jabatan sekitar dua bulan lagi. Tetapi, itu bukan menjadi alasan untuk tidak mencari solusi yang cepat dan tepat agar tumpangtindih atas perijinan dari Presiden terkait dan adanya SEMA Nomor 9 Tahun 2009. Tujuannya, supaya kasus-kasus korupsi yang melanda unsur Kepala Daerah dan legislator, dengan cepat diproses.

Tindakan tegas terhadap koruptor adalah bentuk dari komitmen memberantas korupsi, bukan sekedar ucapan di mulut. Banyak pihak selalu menyebut, hal

tersebut sebenarnya juga tergantung pada seberapa jauh *political-will* dari penguasa. Meski saat ini langkah konkret sudah banyak terbukti, tetapi belum cukup. Masih perlu sebuah gempuran dengan tindakan tegas terhadap siapa pun, yang membuat efek jera agar kini dan pada masa mendatang, mereka yang duduk dalam jajaran eksekutif, legislatif dan yudikatif, takut korupsi.

Perlu diakui bahwa ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pasal yang menghambat upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan faktor yang memungkinkan terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme dilakukan oleh pejabat publik/birokrasi di daerah. Ketidakjelasan peraturan merupakan faktor utama penyebab terjadinya korupsi karena peraturan dapat ditafsirkan secara berbeda oleh aparat.

Pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana yang diubah dengan Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah
menegaskan bahwa

- (1) Tindakan Penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari presiden atas permintaan penyidik;
- (2) Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh presiden dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan;
- (3) Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dan ayat (2);
- (4) Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. Tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau
 - b. Disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakuk

tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.

(5) Tindakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat

(4) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada presiden paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam.

Ketentuan sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut jelas akan mempersulit bagi penegak hukum dalam rangka memberantas tindak pidana korupsi yang melibatkan kepala daerah, hal ini juga menunjukkan bahwa perumusan perundang-undangan dapat menjadi faktor penghambat. Sekalipun ketentuan tersebut pada akhirnya oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya No.73/PUU-IX/2011 tanggal 26 September 2012 dinyatakan bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

Adnan Buyung Nasution, *Pergulatan Tanpa Henti, Pahit Getir Merintis Demokrasi*, Jakarta : Aksara Karunia, 2004.

Afadlal (Ed.), *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*, Jakarta: P2P LIPI, 2003.

Amidhan, *Catatan Akhir Tahun 2006 Tentang Pelindungan dan Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta : Komnas Ham, 2006.

Amien Rais, *Budaya Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Hukum UII, 2002.

Andi Hamzah, *Korupsi Di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.

- _____, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Pidana Universitas Trisakti, 2004.
- _____, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Jakarta : Sinar Grafika, 2004.
- Andi Hamzah dan A. Sumangelipu, *Pidana Mati Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2004.
- Alex Lanur, *On Liberty (Perihal Kebebasan)*, Terjemahan Karya John Stuart Mill, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Azhari, *Negara Hukum Indonesia : Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsunya*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, 2005.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum UII, 2002.
- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001.
- Bintoro Tjokroamidjojo, *Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Jakarta : UI Press, 2000.

- Darwin Prints, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2002.
- Eddy Junaedi Kartasudirja, *Upaya Pengambilan Aset Hasil Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta : Tanjung Agung, Jakarta, 2009.
- Efi Laila Kholis, *Pembayaran Uang Pengganti dalam Perkara Korupsi*, Jakarta : Solusi Publishing, 2010.
- Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta : Sinar Grafika, 2005.
- Firman Wijaya, *Peradilan Korupsi Teori dan Praktik*, Jakarta : Penerbit Penaku bekerjasama dengan Maharini Press, 2008.
- Gary Becker dan George Stigler, *The Market in Enforcement*, New Jersey : Penguin Books, 1997.
- H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta : UII Press, 2001.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta : Grasindo, 2005.
- Harold Crouch, *Political Reform in Indonesia After Soeharto*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010.
- Harsono, *HTN : Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Yogyakarta : Liberty, 1992.

Henry Campbell Black, *Black's Law Disctionary*, Fifth Edition. St. Paul : Minn West Publishing, 1979.

Husin Ceote, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Serta Good Governance di Era Otonomi Daerah dalam Pembangunan Berkelanjutan*, Jakarta : Gramedia, 2003.

I. Nyoman Serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2008.

Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Pembalikan Beban Pembuktian*, Jakarta: Prof. Seno Adji & Rekan, 2006.

_____, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Jakarta : Diadit Media, 2009.

Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta : Rineka Cipta, 2000.

Jeremy Bentham, *Deontology Together with A Table of the Springs of Action and The Article on Utilitarianism*, Oxford : Edited by Amnon Goldworth, Clarendon Press, 1983.

Jeremy Pope (ed), *Pengembangan Sistem Integritas Nasional (Buku Panduan Transparency International)*, Jakarta : Grafiti, 1999.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2007.

_____, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta :
Bhuana Ilmu Populer, 2009.

Joko Widodo, *Good Governance, Telaah Akuntabilitas dan
Kontrol Birokrasi di Era Desentralisasi dan Otonomi
Daerah*, Surabaya : Insan Cendekia, 2001.

Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan
Daerah di Indonesia*, Jakarta : Bina Akasara, 2001.

K. D. Gaur (ed.), *Criminal Law and Criminology*, London :
Deep & Deep Publication, 2002.

KPK dan ICW, *Jalan Panjang Menuju Pemberantasan
Korupsi di era Reformasi*, Jakarta : KPK bekerjasama
dengan ICW, 2009.

L. Kurniawan, *Menyingkap Korupsi di Daerah*, Malang :
Instans, 2007.

Lance Castle, *Birokrasi dan Masyarakat Indonesia*,
Surakarta : Hapsara, 1995.

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan
Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas Dan Good
Governance*, Jakarta : Lembaga Administrasi Negara
dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan,
2000.

M. Akil Mochtar, *Memberantas Korupsi di Daerah*, Jakarta :
Q-Communication, 2009.

- M. Hamdan, *Tindak Pidana Suap dan Money Politics*, Medan : Pustaka Bangsa Press, 2005.
- Martiman Prodjohamidjojo, *Penerapan Pembuktian Terbalik dalam Delik Korupsi (UU No.31 Tahun 1999)*. Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2001.
- Mien Rukmini, *Aspek Hukum Pidana dan Kriminologi (Sebuah Bunga Rampai)*, Bandung : Alumni, 2006.
- Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta : Kencana, 2008.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, 1996.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung : Penerbit Bina Cipta, 1976.
- Mochtar Lubis, *Bunga Rampai Etika Pegawai Negeri*, Jakarta : Bhratara Karya Aksara, 2001.
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- Moh. Mahfud M.D., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta : Gama Media, 2001.
- Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta : The Habibie Center, 2002.

- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 2000.
- Nandang Budi Alamsyah, *Budaya Hukum dan Budaya Malu*, Bandung : Putra Bardan, 2004.
- Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Bandung : Alumni, 2004.
- Purnadi Purbacaraka, *Penegakan Hukum Dalam Mensukseskan Pembangunan*, Bandung : Alumni, 1987.
- R. Diyatmiko Soemodihardjo, *Mencegah dan Memberantas Korupsi, Mencermati Dinamikanya di Indonesia*, Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2008.
- Richard Robinson, *Indonesia: The Rise of Capital*, Sidney: Allen & Unwin, 1986.
- Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Terjemahan, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- _____, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2002.
- Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Bandung: Mandar Maju, 1995.
- _____, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Jakarta : Kencana, 2003.

- _____, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Bandung : Mandar Maju, 2004.
- Ruth McVey, *The Rise of Indonesian Communism*, Singapore : Equinox Publishing, 2006.
- S. F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty, 2006.
- Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung : Fokus Media, 2003.
- Saldi Isra, *Menyingkap Korupsi di Daerah*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- _____, *Desentralisasi Korupsi : Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2009.
- Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Jakarta : Pusataka Sinar Harapan, 2001.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006.
- _____, *Penegakan hukum : Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Pub, 2009.
- _____, *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2010.
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung : Mandar Maju, 2003.

- Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Jakarta : Rajawali, 1999.
- _____, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 2002.
- _____. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2002.
- _____, *Faktor - Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2008.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma Metode dan Masalahnya*, Jakarta: ELSAM, 2002.
- Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung : Alumni, 2000.
- Syaukani HR., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2002.
- T. A Legowo, "Penyelenggaraan Kekuasaan Politik di Daerah Dalam Perspektif Konsep Desentralisasi Demokratik", Jurnal : *Hukum dan Pembangunan*, Edisi IX Bulan Februari, UI Press, Jakarta, 2011.
- Thomas Stanford Raffles, *The History of Java*. Diterjemahkan oleh Awang Harun Satyana, Jakarta : Gramedia, 2008.
- Wahyu Bagus Septian, *Korupsi Menurut Perspektif Pancasila*, Bandung : Adhika Eka Sarana, 2007.

Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, Jakarta : Bumi Aksara, 2003.

Zulkarnain, *Kritik Terhadap Pemikiran Hukum Mazhab Sejarah*, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2001.

B. Artikel, Makalah dan Jurnal

Amin Rahayu, "Sejarah Korupsi di Indonesia", Jurnal, Amanah Nomor 55, Tahun XVIII, Oktober 2004.

Azhar, "Peranan Biro Anti Korupsi dalam Mencegah Terjadinya Korupsi di Brunei Darusalam" Artikel dalam Jurnal Litigasi Nomor IX, Volume 10, Bandung : FH. Unpas, 2009.

Bismar Nasution, *Stolen Asset Recovery Initiative Dari Perspektif Hukum Ekonomi Di Indonesia, disampaikan pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional 2007, "Pengembalian Aset (Asset Recovery) Melalui Instrumen Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative dan Perundang-Undangan Indonesia"* yang dilaksanakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) di Hotel Millenium, Jakarta, 28 Nopember 2007.

Edy Suandi Hamid, "Korupsi dan Pembangunan Ekonomi", Makalah yang dipresentasikan pada diskusi panel di Unika Atmjaya Yogyakarta, 2006.

- Ervyn Kaffah, "Pergeseran Relasi Kuasa di Daerah", tidak dipublikasikan, 2007.
- George J. Aditjondro, *Review Local Government Corruption (Study Report)*, Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 3, Januari 2008.
- Guntur Kusmeiyano, "Gratifikasi, LHKPN, dan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi", Makalah yang disampaikan pada Rapat Koordinasi Bidang Kepegawaian dengan Instansi Vertikal Ditjen Perbendaharaan Departemen Keuangan RI, Jakarta, 9 Oktober 2009.
- Gretta Fenner, "Controlling Corruption in Asia and the Pacific: an Overview", Papers Presented at the 4th Regional Anti-Corruption Conference of the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. Kuala Lumpur, 2003.
- Hermansyah, *Stolen Asset Recovery (StAr) (Prespektif Hukum Pidana dan Beberapa Persoalan)*, disampaikan pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN 2007), Hotel Milenium, Jakarta, 28-29 Nopember 2007.
- Jeane Neltje Saly, "Harmonisasi Kelembagaan Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi", Jurnal *Legislasi Indonesia*, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007.
- Jean-Pierre Bueb dan Nicola Ehlermann-Cache, "Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption", Papers Presented at the 4th Regional Anti-Corruption

Conference of the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. Kuala Lumpur, 2003.

L. Simanjuntak, *Democratic Transition and the Politics of Corruption in Indonesia*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Edisi IX Bulan Oktober, UI Press, Jakarta, 2005.

M. Abdul Kholik, AF., "Eksistensi KPK dalam Peradilan Korupsi di Indonesia", Artikel dalam Jurnal Hukum FH. UII Nomor 26 Volume 11, Desember 2010.

Revrisond Baswir, *Penjarahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999*, Jurnal Ilmu Sosial Tranformatif WACANA, Insistpress, Yogyakarta, 2000.

_____, "Dinamika Korupsi dalam Perspektif Struktural", Jurnal: *Universitas Paramadina*, Volume 2 Nomor 1, 2008.

Ridwan, "Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Melalui Pendekatan Ekonomi Kerakyatan di Kabupaten Serang", Artikel Pada Majalah *Dinamika*, Volume 34 Nomor 4, 2009.

Romli Atmasasmita, *Ratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Korupsi dan Implikasinya terhadap Sistem Hukum Pidana Indonesia*, dalam Makalah Seminar Tentang Implikasi Konvensi anti Korupsi 2003 Terhadap Sistem Hukum Nasional, Diselenggarakan oleh; Badan Pembinaan Hukum

Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, di Bali tanggal 14-15 Juni 2006.

Sri Suwitri, "Pemberantasan Korupsi di Indonesia: Sebuah Upaya Reformasi Birokrasi", *Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik*, Volume III Nomor 1, Jakarta : Lembaga Administrasi Negara, Januari 2011.

Vito Tanzi, *Corruption, Governmental Activities, and Markets*, IMF Working Paper, Agustus 1994.

C. Web Site

A. A. Susanto, *Mengantisipasi Korupsi di Pemerintahan Daerah*,
<http://www.transparansi.or.id/artikel/artikelpk/artikel15.html>, yang diakses pada tanggal 1 Agustus 2012.

Dana Pratama, *Otonomi Daerah, Korupsi dan Penegakan Hukum di Indonesia*, <http://danangwd.wordpress.com/2007/01/19/otonomi-daerah-korupsi-dan-penegakan-hukum/html>, yang diakses penulis pada tanggal 14 Juni 2012.

Danang Widoyoko, *Korupsi, Political Will dan Penegakan Hukum*, <http://danangwd.blogdrive.com/archive/3.html>, yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

Djohermansyah Djohan, "Pemberhentian Kepala Daerah Tak Berkasus Tak Mesti Lewat DPR". Serial online 7 maret 2010. Available from: URL:<http://matanews.com>.

Febri Diansyah, "KPK Harus Tangani Kasus Korupsi Kepala Daerah", Jurnal Independent, http://febri_diansyah.multiply.com/journal/, yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

Friederich Batari, "ICW: Harta Koruptor Harus Disita", <http://www.jurnas.com>, yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

Herdiansyah Hamzah, "Membongkar Sejarah Korupsi Di Indonesia", <http://belanegarari.wordpress.com/2012/02/28/membongkar-sejarah-korupsi-di-indonesia/> yang diakses pada tanggal 14 Agustus 2012.

Heru P. Nasution, *Pengembalian Aset Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, www.baselgovernance.org/icar/, diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

Indonesian Corruption Watch, *Data Korupsi 2011 versi ICW*, <http://setagu.net/opini/data-korupsi-2011-versi-icw>, yang diakses pada tanggal 14 Agustus 2012.

Muhammad Ikmal Idrus, *Efektivitas Hukum dan Perspektif Perubahan Masyarakat*, [www.http://isjd.pdii.lipi](http://www.isjd.pdii.lipi).

go.id/admin/jurnal/11072736. pdf., yang diakses pada tanggal 1 Agustus 2012.

Muhammad Jasin, "Pola Pemberantasan Korupsi Sistemik melalui Pencegahan dan Penindakan (Perspektif ke Depan Komisi Pemberantasan Korupsi)", <http://www.setneg.go.id/index.php?Itemid=219&id=2259&option=comcontent&task=view>, diakses tanggal 21 Februari 2012.

Nursyahbani Katjasungkana. "Pemeberhentian Sementara Kepala Daerah vs Persumption Of Innocent". Serial online 27 Oktober 2008. Available from: URL:<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/berita.php?newscode=63>

Puspen Depdagri, "Upeti BPD Untuk Kepala Daerah", http://puspen.depdagri.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1093:upeti-bpd-untuk-kepala-daerah&catid=60:aktual-media-elektronik., yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

Riswan Anwar, "Strategik Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia", <http://www.kpk.go.id/modules/editor/doc/pdf>., yang diakses pada tanggal 12 Agustus 2012.

Samsul Wahidin, "Korupsi Kepala Daerah : APBD Sasaran Penyelewengan", <http://beritabarur.com/index.php?option=article&id=7466:korupsi-kepala-daerah-apbd-sasaran-penyelewengan&catid=74:korupsi&>

Itemid=56., yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

Sjahruddin Rasul, "Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Upaya Pencegahan Korupsi", *Jurnal Ilmiah Ranggagading*, Volume 8 Nomor 1, Juni 2008.

Soeratmo, "Hukum Pidana Korupsi dan Pejabat Daerah", <http://pakar-hukum.blogspot.com/2009/10/hukum-pidana-korupsi-dan-pejabat-daerah.html>, yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

Taufiequrachman Ruki, *Korupsi dan Reformasi Birokrasi*, <http://taufiequrachmanruki.files.wordpress.com/2011/06/microsoft-word-korupsi-dan-reformasi-birokrasi.pdf>, yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

Yulia Pancawati, "Uji Materiil Ijin Pemeriksaan Kepala Daerah", http://puspen.depdagri.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1203:uji-materiil-ijin-pemeriksaan-kepala-daerah&catid=61:aktual-media-cetak&Itemid, yang diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1971
Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981
Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999
Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999
Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan
Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999
Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001
Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik
Indonesia Nomor 31 Tahun 2001 Tentang
Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

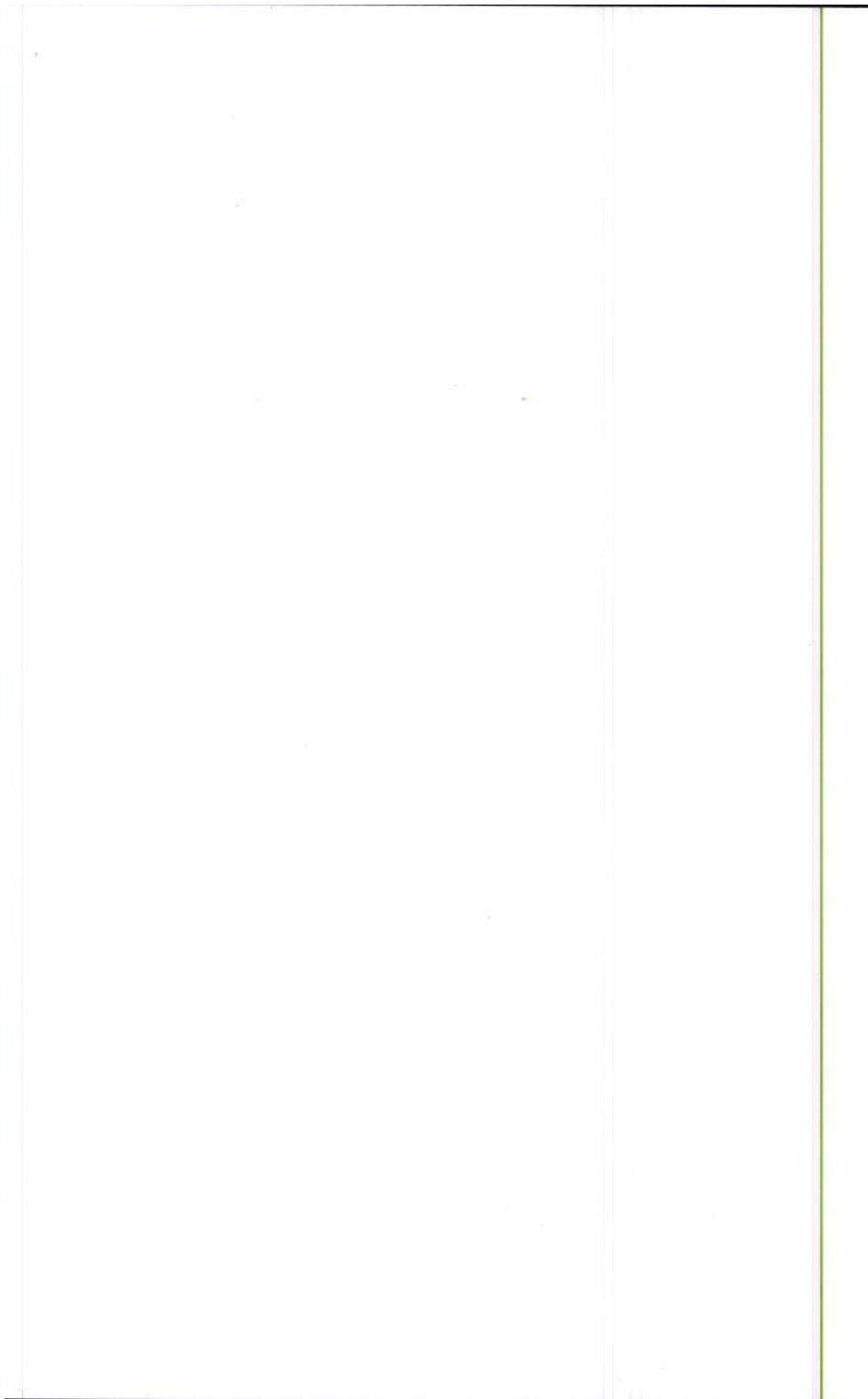
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002
Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana
Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004
Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik
Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah
Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008
Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik
Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah
Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20
Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan
Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.






PROFIL PENULIS





Dr. H. Aan Asphianto, S.Si., SH., MH. tempat tanggal lahir Serang, 05 Januari 1963. Alamat Kantor Jl. Raya Jakarta km 4 Pakupatan Serang. Alamat Rumah Taman Widya Asri E.10 No. 4 Serang. nomor telepon 081285057207. email aan_asphianto@yahoo.com.

Saat ini penulis menjabat sebagai Direktur Pascasarjana di Universitas Sultan Ageng Tirtayasa sejak tahun 2020 sampai 2024. Kemudian pengalaman lainnya pernah menjadi Dekan Fakultas Hukum selama dua periode sejak 2011 sampai 2019. Sebelumnya penulis menjabat sebagai Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan Fakultas Hukum periode 2007-2011, Saksi Ahli Rektor di Bidang Hukum 2003-sekarang, Staf Ahli Rektor di Bidang Hukum 2019-2020 dan menjadi Sekretaris Bidang Pidana tahun 2003-2007 di Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (UNTIRTA).



 indonesiamediaedukasi@gmail.com

 087871944890

 Jalan Lingkar Caringin Cisoka Tangerang
Banten Kode Pos 15730

ISBN 978-623-7781-62-2



9 786237 781622