

**Dr. H. M Rakhmat., SH.,MH.**

Copyright; Januari 2013.

# **DIMENSI KORUPSI**

## **PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

**(Reorientasi terhadap Hukum Pidana Administrasi dalam  
Memberantas Korupsi di era Desentralisasi Fiskal)**

Kata Pengantar : Prof. Dr. H. Edi Setiadi., SH.,MH.

**2013**

**Sanksi pelanggaran Pasal 72 Undang-Undang No. 19 Tahun 2002  
Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1997 Pasal  
44 Tentang Hak Cipta**

Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**DIMENSI KORUPSI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH:  
Reorientasi terhadap Hukum Pidana Administrasi dalam  
Memberantas Korupsi di era Desentralisasi)**

© Copyright: **Dr. H.M. Rahkmat., SH., M.H**

Editor	:Drs. Hariri, Mpd. :Friska Barra Nurrahkmat., SH.
Kata Pengantar	:Prof. Dr. H. Edi Setiadi., SH., MH.
Seting / <i>layout</i>	:Penerbit.
Cover	:Penerbit.

**Cetakan Pertama Januari., 2013.**

***Note: Dilarang mengutip, menggunakannya, memperbanyak baik melalui CD, flashdisk, atau alat lainnya, tanpa sepengetahuan dan seijin dari pihak Penulis.***

*"Dan janganlah kamu memakan harta sebagian dari kamu dengan jalan yang batil, dan janganlah kamu membawa urusan harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebagian daripada harta benda orang lain dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui."*

**(QS. Al-Baqoroh: 188)**

*Tidak sesorang nabi berkhianat dalam urusan harta rampasan perang. Barangsiapa yang berkhianat dalam urusan rampasan perang, maka pada hari kiamat ia akan datang membawa apa yang dikhianatkannya itu; kemudian tiap-tiap diri akan diberi pembalasantentang apa yang mereka kerjakan dengan (pembalasan setimpal, sedang mereka tidak dianiaya.*

**(QS Ali Imran : 161)**

*"Wahai manusia, sesungguhnya Allah azza wajalla adalah Dzat yang Baik dan tidak menerima kecuali sesuatu yang baik, dan Allah memerintahkan kaum muslimin sebagaimana memerintakan kepada para nabi, "Wahai Rosul-rosul makanlah dari yang baik-baik" dan firman-Nya, "Wahai orang-orang yang beriman makanlah dari yang baik-baik yang kami rezekikan kepadamu." Kemudian Rosulullah menyebutkan bahwa sesorang yang melakukan perjalanan panjang, rambutnya kusut, dan berdebu menengadakan kedubelah tangannya ke langit sambil berdoa; wahai Rabb, wahai Tuhan, sedangkan makanannya haram, minumannya haram, pakaiannya haram dan diberi makan dari yang haram, maka bagaimana mungkin dikabulkan doanya.*

**(HR. Muslim)**

*Ali ibn Abdillah telah menceritakan hadis kepada kami. Sufyan telah menceritakan kepada kami. Dari Amr, dari Salim ibn Abi Al-Ja'di, dari Abdullah ibn Umar berkata: bahwa pada rombongan Rasulullah saw. .. Ada seorang bernama Kirkirah yang mati di medan perang. Rasulullah saw. bersabda: "dia masuk neraka".*

*Para sahabat pun bergegas pergi menyelidiki perbekalan perangnya. Mereka mendapatkan mantel yang ia korup dari harta rampasan perang.*

**(H.R Bukhari).**

**Teruntuk**

*Ayahku tercinta; H. N. Sukanda (alm)., Ibu tersayang; Ny. Hj. Ida. Istriku penggenggam hidupku ini; Imas Rostini Anak-anaku tersayang; Friska Bara Nur rahmat; Ayu Dewi Astuti Rahmat (alm); dan Muhamad Alif Rahmat Serta, Cucuku yang tersayang; Alleisya Sabrina Ferdinan*

# Sekapur Sirih

***Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.  
Bismillaahirrahmaanirrahiim.***

---

*Alhamdulillahirabbil'alamin.* Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT karena hanya berkat rahmat, hidayah dan karunia-Nya penulis berhasil menyelesaikan buku ini tepat waktu sesudah penulis lulus ujian tertutup program doktor ilmu hukum di Universitas Islam Bandung. Buku ini adalah hasil penelitian penulis, yang sudah dipertahankan dalam ujian siding tertutup, atas selesainya penulisan disertasi yang kemudian penulis tuangkan dalam bentuk sebuah buku, penulis panjatkan rasa syukur kehadiran Allah yang senantiasa selalu memberikan *taufiq* dan *hidayanya* kepada kita semua seru sekalian alam baik kesehatan maupun kesempatan dalam memberikan dorongan dan motivasi sehingga terselesainya Naskah Disertasi ini.

Buku ini secara global berbicara tentang model atau paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah, model yang penulis sajikan dalam buku ini tujuan utamanya adalah untuk mengoptimalkan dan mewujudkan *good governance* pada pemerintahan daerah, serta sebagai solusi agar para pejabat daerah tidak melakukan tindak korupsi.

Berbicara tentang praktik korupsi, khususnya di daerah, berlangsung dari yang halus sampai kasar, dari yang *kontroversial* sampai yang penuh *intrik*. Spektrum praktik korupsi di daerah tidak terbatas pada pejabat publik atau legislatif daerah, tetapi juga melibatkan orang pusat. Bahkan yang mengejutkan, ternyata praktik korupsi ini menyentuh juga sampai elemen masyarakat terkecil yang melibatkan dana relatif kecil. Kondisi demikian sudah pernah dinyatakan oleh Bung Hatta pada suatu kesempatan tahun 1970. Ia mengatakan, perilaku korupsi bagi masyarakat Indonesia sudah menjadi hal yang biasa terjadi. Tidak heran jika peringkat

Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia belum kurang dari bilangan seratus. Tahun 2008, misalnya, Indonesia masih berada pada urutan ke-126 dari 180 negara. Dari 16 negara di kawasan Asia Pasifik, hasil survei terbaru *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) bahkan menempatkan Indonesia pada urutan terbawah, sebagai negara terkorup.

Dalam rencana awalnya, 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. Raja-raja kecil itu membuat kebijakan seenak dan semau mereka. Itulah awal praktik korupsi, yakni korupsi kebijakan. Korupsi kebijakan menjadikan praktik korupsi di masa reformasi lebih parah jika dibandingkan dengan di masa Orde Baru. Di masa Orde Baru korupsi berlangsung ketika kebijakan dan realisasi anggaran berjalan, sedangkan di era otonomi daerah korupsi terjadi saat kebijakan dan anggaran dirumuskan.

Ketika kebijakan plus anggarannya disetujui, korupsi berlangsung lebih parah lagi. Penguasa daerah tanpa malu meminta jatah kepada pemenang proyek atas jasanya mengegolkan suatu kebijakan atau proyek. Penguasa daerah merasa harus mendapat jatah seperti itu karena dia harus mengembalikan uangnya yang habis untuk kampanye pemilihan kepala daerah. Pola *transaksional* dalam melahirkan kebijakan semacam itu pada akhirnya melahirkan desentralisasi korupsi. Korupsi tidak hanya terjadi di pusat pemerintahan seperti di masa Orde Baru, tetapi juga berlangsung di daerah secara bersama-sama.

*Transparency International Indonesia* (TIC) mencatat hingga 2012 terdapat 173 kasus korupsi yang melibatkan gubernur, bupati, dan wali kota. Hingga Februari 2012, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah memberi izin pemeriksaan terhadap 168 kepala daerah yang diduga terlibat korupsi. Diperlukan kerja ekstra keras untuk menghapus desentralisasi korupsi. Sayangnya,

upaya pemberantasan korupsi pun mengikuti pola otonomi daerah. Buktinya, hakim pengadilan tipikor di daerah justru sering memvonis bebas terdakwa korupsi. Contoh mutakhir ialah Pengadilan Tipikor Semarang yang memvonis bebas enam terdakwa korupsi sejak Oktober 2011 hingga Juni 2012.

Penulis dalam buku ini membuka semua celah yang berdimensi korupsi khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah, baik yang memang sudah mencuat ke permukaan, ataupun yang masih diendapkan yang menjadi tempat atau objek penelitian untuk kepentingan penulisan buku ini adalah Kabupaten Majalengka; Indramayu serta Cirebon. Sorotan utama dalam buku ini adalah; Putusan PN Cirebon Nomor. 135 / PID / 2004 / PN. Cn perkara korupsi DPRD Kota Cirebon dengan terdakwa H. Suryana (Ketua DPRD), H. Sunaryo HW dan Ir. H. Haries Sutamin (Wakil Ketua DPRD); kemudian selain itu juga yang menjadi sorotan lainnya adalah; Putusan PN Indramayu Nomor 336 / PID. Sus / 2001 / PN. IM Dengan terdakwa Drs. H. Suhaeli., M. Si.

Buku ini akan dapat bermanfaat bagi aparat penegak hukum yang selalu menggunakan cara pandang positivistik yang hanya memandang hukum dengan sebelah mata. Agar mengalihkan sebentar pandangannya kearah yang lebih *realistik*, sebab penulis yakin di dalamnya ada banyak makna, tanda, dan citra yang misteri sampai saat ini belum terungkap kebenarannya. Semoga, semangat penulis tidak berhenti sampai disini, untuk mengabdikan, beribadah dan bermuamalah. Dengan disertasi ini, penulis mengobarkan semangat untuk memberantas korupsi, untuk menegakkan supremasi hukum yang baik dan sesuai dengan aturan yang diberlakukan.

Di susunnya buku ini bukan tanpa hambatan khususnya dalam mencari buku rujukan untuk bisa mewujudkan satu ide tertentu yang kemudian di tuangkan dalam tulisan ini. Bukanlah soal mudah untuk membuat satu tulisan, yang kemudian menemukan teori baru dalam perkembangannya. Dalam penyusunan buku ini, banyak pihak yang turut serta membantu hingga buku ini dapat terselesaikan tepat pada waktunya, Semuanya itu berkat bimbingan, arahan dorongan dan kasih sayang dari orang-orang yang amat sangat terpelajar.

Penulis menyadari sepenuhnya, tulisan dalam buku ini secara jujur banyak pihak yang membantu, serta mendorong untuk selesainya buku ini. Pertama penulis mengucapkan rasa terimakasih kepada Ayahku tercinta; H. N. Sukanda (alm)., Ibu tersayang; Ny. Hj. Ida. Yang telah mengarahkan penulis kepada jalan kehidupan yang seperti sekarang ini. Dalam penulisan buku ini yang lebih mendukung adalah Istri dan Anak-anak penulis, Untuk istriku pengggangam hidupku ini; Imas Rostini. Penulis mengucapkan terimakasih atas dukungannya, Kepada Anak-anaku tersayang; Friska Bara Nur rahmat dan Muhamad Alif Rahmat. Penulis menghaturkan terimakasih atas waktunya. Lanjutkan cita-citamu, kelak kau akan melebihi ayah. Untuk istriku tercinta dan anak-anaku, terimakasih atas dukungan kalian, tanpa adanya dukungan kalian, mungkin Disertasi ini tidak akan pernah selesai.

Sebuah buku juga tidak akan selesai, tanpa adanya dukungan dan bantuan dari beberapa lembaga dan bimbingan secara pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk hal itu penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada: Dinas Perhubungan Kab. Indramayu; Inspektorat Kabupaten Majalengka; Pengadilan Negeri Cirebon dan Indramayu. Terimakasih juga kepada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Bandung, almamater penulis yang saat ini telah memberikan kepercayaan untuk menjadi bagian dari proses pengembangan keilmuan.

Kepada pribadi tertentu, penulis ingin mengucapkan kepada: Prof. Dr. H. Edi Setiadi., SH., M.H.; Dr. Efik yusdiansyah., SH., M.H.; Prof. Dr. H. Moch Basarah., SH.,M.H. (alm).; Prof. Dr. Dey Ravena.,SH.,M.H.; Dr. H. Asyhar Hidayat., SH.,M.H.; Prof. Dr. H. Toto T. Suriaatmadja, S.H., M.H; Dr. H. Tata Fathurrohman, S.H., M.H.; Dr. H. M. Faiz Mufidi, S.H., M.H.

Penulis tidak lupa juga mengucapkan terimakasih kepada Prof. Dr. H.A. Yunus., Drs., SH., MH. Serta segenap jajaran Fakultas Hukum Universitas Majalengka, yang telah memberikan runag kepada penulis untuk melakukan apresiasi dalam bidnag akademik.

Ketidaktepatan yang mungkin ditemukan dalam buku ini, sepenuhnya merupakan tanggungjawab penulis. Untuk itu tegur sapa yang sifatnya membangun, insya Allah akan penulis terima dengan senang hati, sebab menurut penulis itulah yang

merupakan hal yang sangat esensial, silaturahmi bil ilmi Bukan saja untuk mendekati kesempurnaan dan meniadakan kesalahan, namun yang lebih penting agar menjadi pendorong kuat bagi penulis untuk terus mengembangkan potensi keingintahuan (Kurirositas), keluasan wawasan berpikir, memperkokoh akar kearifan; dan ke bijaksanaan sebagai bukti pengabdian kepadanya. Bukan pula sebagai pelengkap dari kekurangan, akan tetapi juga sebagai pondasi untuk membangun pondasi yang sudah di anggap kokoh.

Hal tersebut dapat penulis sadari, bahwa sesungguhnya manusia itu diciptakan tidak ada yang sempurna. Semua manusia diciptakan dengan segala kelebihan dan kekurangan yang melekat pada dirinya. Ketidaksempurnaan diciptakan bukan untuk disesali, bukan untuk menjadikan kita rendah diri, ketidak sempurnaan diciptakan bukan untuk memperlemah kita, akan tetapi ketidak sempurnaan diciptakan untuk saling mengisi satu dengan lainnya.

Akhirul kalam, Penulis menyadari buku ini tidak akan memiliki arti tanpa dukungan seluruh pihak yang membantu dalam menyelesaikan disertasi ini. Pintu seluas luasnya terbuka bagi semua pihak yang memiliki saran, komentar, masukan atau bahkan kritikan, namun penulis akan menjadikannya sebagai berkah dari Allah untuk bekerjasama dan berkarya bersama mewujudkan nilai-nilai yang arif dan bijaksana dalam penyempurnaan buku ini.

Semoga Allah SWT meridhai Disertasi ini  
Wassalamualaikumwarahmatullahiwabarakatuh.

Bandung, Januari 2013

Muhamad Rakhmat

## Kata Pengantar

**Prof. Dr. H. Edi Setiadi, SH.,MH.<sup>1</sup>**

Membaca istilah “Korupsi”, sekakan sedang membaca keadaan kita sendiri, dan bertanya kepada diri sendiri apakah kita masuk ke dalamnya atau kita sedang berada dalam lingkarannya, istilah korupsi sejak zaman para filsuf Yunani kuno, sudah dipergunakan. Aristoteles misalnya, memakai kata itu dalam judul bukunya *De generatione et Corruptstone*. Dalam pemahaman Aristoteles, kata korupsi (yang lebih dalam ditempatkan dalam konteks filsafat alam-nya), lebih berarti kepada perubahan, meskipun punya warna penurunan. Dalam artian ini, istilah korupsi secara sistematis masih jauh dari kata kekuasaan, apalagi uang.

Istilah korupsi ini, berasal dari bahasa latin “*corruptio*” atau “*corruptus*” Yang berarti kerasukan atau kebobrokan; perbuatan yang bejat; perbuatan tidak jujur; dapat disuap; tidak bermoral; menyimpang dari kesucian; serta kata-kata yang menghina atau yang memfitnah. Selanjutnya disebutkan bahwa “*corruptio*” itu berasal pula dari asal kata “*corrumpere*” ada pula yang mengatakan bahwa korupsi, berasal dari kata “*corrupteia*” yang dalam bahasa latin berarti “*bribery*” atau “*seducer*” “*Bribery*”. Berarti sebagai memberikan kepada seseorang agar seseorang tersebut berbuat untuk keuntungan pemberi, sementara “*Seduction*” berarti sesuatu yang menarik, agar seseorang tersebut menyeleweng. Dari berbagai istilah tersebut, turun kebanyak bahasa Eropa seperti Inggris (*corruption; corrupt*); Perancis (*corruption*); Belanda (*corruptie; Korruptie*). Maka, dari istilah belanda inilah istilah “korupsi” menjadi istilah dalam bahasa Indonesia. Istilah korupsi yang telah diterima dalam pembendaharan kata dalam bahasa Indonesia itu, disimpulkan oleh Poerwadarminta, bahwa korupsi adalah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya.

Korupsi menurut **David M Chalmers**, diuraikan dalam berbagai bidang. Antara lain yang menyangkut masalah penyuaipan, yang berhubungan dengan manipulasi di bidang ekonomi, dan yang menyangkut bidang kepentingan umum. Kesimpulan tentang

---

<sup>1</sup> Dosen S1- S2 dan S3 di Universitas Islam Bandung.

korupsi ini, diambil dari defenisi yang dikemukakan bahwa korupsi adalah: *“Financial manipulations and decision injurious to the economy are often labeled corrupt (Manipulasi dan keputusan mengenai keunagan yang membahayakan perekonomian sering dikategorikan sebagai perbuatan Korupsi)”*

Istilah korupsi yang digunakan oleh **David M Chalmers**, sering dipakai terhadap kesalahan ketetapan oleh pejabat yang menyangkut bidang perekonomian umum. Selanjutnya ia mengatakan bahwa perbuatan-perbutan yang dimasukan kedalam kategori ini adalah: pembayaran terselubung dalam pembentukan pemberian hadiah (*disguised payment in the form*); ongkos administrasi (*legal fees*); pelayanan (*employment*); pemberian hadiah-hadiah untuk sanak keluarga (*favors to relatives*); Pengaruh kedudukan sosial (*social influence*) atau hubungan apa saja yang merugikan kepentingan dan kesejahteraan umum (*any with or without the implied payment of money*).

Dari istilah-istilah tersebut di atas, istilah korupsi kalau sejak zaman Yunani-Kuno lebih menitik beratkan kepada akibat yang terjadi, sedangkan setelah Lord Acton menghubungkan istilah korupsi dengan kekuasaan, maka istilah korupsi tersebut lebih menitik beratkan pada sebabnya. Maka terkenallah ucapannya,

*“The power tends to corrupt; absolute power corrupts absolutely”*

bahwa kekuasaan itu cenderung menuju korupsi, kekuasaan mutlak Perbuatan korupsi dewasa ini, dipandang sebagai kejahatan yang sangat merusak kehidupan bangsa Indonesia, bukan hanya sistem perekonomian negara yang hancur tetapi juga moral bangsa.

Sebagaimana dijelaskan dalam seminar nasional pemberdayaan budaya hukum dalam perlindungan HAM di Indonesia, Karmi A

dalam tulisannya menjelaskan, bahwa *“Tindak pidana korupsi menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan pelanggaran HAM.*

*Karena korupsi bukan hanya sekedar merugikan keuangan negara, tetapi juga berpotensi merusak sendi-sendi kehidupan sosial, hak-hak ekonomi rakyat yang melekat secara tidak langsung pada hak keperdataan negara. Karena uang negara yang dirampas oleh para*

*koruptor secara tidak langsung juga merampas uang milik rakyat.<sup>2</sup>*

---

I Putu Gelgel, *Harmoni Pembangunan Hukum dalam Pemberantasan Korupsi dan Penegakan HAM di Indonesia; sebuah pandangan alternatif*. Dalam Buku kumpulan tulisan berjudul *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Editor Muladi, Refika Aditama, Bandung, 2005. hlm. 30.

Penulis buku ini dalam uraiannya memberikan gambaran bahwa kasus korupsi yang muncul ke permukaan memperlihatkan betapa rapuhnya sistem hukum kita dalam menanggulangi kejahatan ini, meskipun kita telah memiliki Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi, mulai dari undang-undang Nomor. 3 Tahun 1971, yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 1999 dan akhirnya dirubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor. 20 Tahun 2001. Bahkan kita juga telah memiliki lembaga khusus untuk menanganinya persoalan korupsi yaitu KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), tetapi penegakkan hukum terhadap kejahatan ini dirasakan masih sangat kurang, karena korupsi bukan hanya masalah hukum tetapi juga merupakan masalah sosial, artinya penanggulangan kejahatan ini harus dilakukan secara terpadu dan terintegrasi antara berbagai bidang, yaitu sosial, ekonomi, politik dan budaya. Maka dengan demikian, penulis buku ini sepakat dengan apa yang diistilahkan dengan "kejahatan tanpa penjahat (*crime without offender*)".

Perjalanan sejarah memperlihatkan bahwa penanggulangan terhadap kejahatan korupsi bukan persoalan mudah. Dulu Indonesia pernah memiliki Tim Gabungan Pemberantasan Korupsi (TGPK) yang dibentuk untuk tujuan yang kurang lebih sama dengan pembentukan KPK saat ini, tetapi apa yang dialami oleh TGPK pada saat itu sangat memprihatinkan, tim ini dibubarkan sebelum tugasnya dapat diselesaikan dengan baik, yaitu ketika tim ini tengah memeriksa beberapa hakim agung yang terlibat korupsi.

Namun saat ini nampaknya ada angin segar, khususnya menyangkut suasana (iklim) upaya penegakkan dan pemberantasan kejahatan korupsi, apalagi setelah adanya pergantian kekuasaan pemerintahan dari Megawati Soekarno Putri kepada Susilo Bambang Yudhoyono. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menetapkan bahwa pemberantasan korupsi menjadi prioritas utama dalam mewujudkan atau menciptakan pemerintahan yang sehat dan bersih. Hal ini telah ditegaskan dalam berbagai pidato kenegaraan baik di dalam negeri atau diberbagai pertemuan internasional. Beberapa kasus yang muncul dewasa ini, mulai ditangani secara serius, misalnya saja kasus yang terjadi di tubuh KPU (Komisi Pemilihan Umum) baru-baru ini, yang melibatkan seluruh petinggi KPU. Kasus kredit macet Bank Mandiri, yang pada dasarnya telah menimbulkan kerugian yang begitu besar bagi negara.

Penulis buku ini memaparkan berbagai kasus korupsi, salah satu yang cukup ramai diperbincangkan sejak tahun 2008 yang lalu dan telah menarik banyak perhatian masyarakat adalah maraknya penyalahgunaan keuangan oleh anggota legislatif. Fenomena ini tidak pernah muncul sebelumnya, khususnya pada pemerintahan orde baru masa Soeharto. Lembaga legislatif sebagai lembaga kontrol ternyata melakukan tindakan-tindakan yang kurang patut. Hal ini terjadi pula secara khusus di Kota Cirebon, yaitu adanya dugaan korupsi dana APBD yang dilakukan oleh Para Anggota DPRD, yaitu adanya penyalahgunaan Keuangan atau Biaya penunjang kegiatan DPRD Cirebon, yang melibatkan seluruh anggota DPRD Cirebon, mulai dari Ketua, Wakil Ketua, dan anggota-anggotanya. Kasusnya kemudian di bawa ke- Pengadilan Negeri Cirebon. Dalam proses itu ternyata timbul persoalan kontroversial yaitu dengan dibebaskannya para terdakwa kemudian oleh majelis hakim. Apabila dilihat lebih jauh pembebasan itu nampaknya tidak sesuai dengan usaha-usaha yang tengah digembar-gemboran saat ini bahwa pemerintah tengah berusaha untuk menciptakan pemerintahan yang sehat dan baik serta berwibawa, salah satu upayanya adalah mencoba melakukan pemberantasan korupsi besar-besaran. Dikaitkan dengan kasus ini menjadi menarik, perlu dicermati apa alasan hakim memutuskan yaitu membebaskan terdakwa, bagaimana pertimbangan hukumnya? Dan bagaimana seharusnya putusan tersebut. Dari segi substansi kasus ini waktu kasus ini cukup menarik, dan dari segi waktu kasus juga cukup mutakhir, meski penyelesaiannya memakan waktu cukup lama, yaitu dari tahun 2002 dan baru selesai pada Tahun 2004.

Sebagai negara dengan tingkat kejahatan korupsi sangat tinggi, sebagaimana banyak dijelaskan oleh banyak lembaga Independen, baik yang bersifat nasional maupun internasional,<sup>3</sup> upaya pemberantasan kejahatan Korupsi harus menjadi prioritas utama, mengingat korupsi pada dasarnya sangat merusak berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Korupsi bukan hanya

---

Fakta bahwa korupsi sudah sedemikian meluas tidak saja terlihat dari persepsi masyarakat Indonesia tetapi juga masyarakat Internasional. Korupsi di Indonesia adalah penyakit yang sangat parah. Pandangan masyarakat internasional dikemukakan oleh lembaga, organisasi yang secara khusus meneliti dan memantau praktek-praktek korupsi diberbagai negara. Hasilnya dapat dilihat bahwa Indonesia menempati peringkat paling parah dalam kelompok negara yang memiliki tingkat korupsi sangat tinggi. Lihat Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, 1999, hlm. 26-27.

sekedar merugikan keuangan negara, tetapi juga berpotensi merusak sendi-sendi kehidupan sosial dan hak-hak ekonomi rakyat. Koruptor pada dasarnya adalah perampas uang rakyat dan benalu bagi pembangunan nasional.

Begitu merusaknya kejahatan korupsi, sehingga kejahatan ini dapat dipandang sebagai bentuk kejahatan tingkat tinggi, bukan saja karena kejahatan ini dilakukan melalui teknik dan upaya yang sistematis tetapi akibat yang muncul dari kejahatan ini bersifat memamah biak seperti virus dalam tubuh yang berkembang dengan cepat. Korupsi sebagaimana dikemukakan oleh para pakar adalah sebuah kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*)<sup>4</sup>, yang menuntut akan ketersediaan perangkat hukum yang sangat luar biasa dan canggih serta kelembagaan yang mampu menangani persoalan sebagaimana disebutkan di atas. Korupsi juga adalah sebuah kejahatan yang sulit dicari penjahatnya (*crime without offender*)<sup>5</sup>, karena dia berada pada wilayah yang sulit untuk di tembus. Kejahatan ini dapat dikualifikasikan sebagai kejahatan sempurna<sup>6</sup> mengapa disebut kejahatan sempurna? Kejahatan akan menjadi sempurna apabila menyatu dengan kekuasaan, menyatu dengan hukum atau dengan kata lain kejahatan mendapat tempat yang nyaman untuk memamah biak di dalam hukum dan kekuasaan. Apabila korupsi adalah sebuah kejahatan sebagaimana digambarkan di atas maka diperlukan strategi pemberantasan korupsi. Namun karena korupsi adalah kejahatan luar biasa maka penanggulangan atau pemberantasan korupsi sebagaimana dikatakan Satjipto Rahardjo harus pula dilakukan dengan cara-cara luar biasa pula.

Apabila berbicara tentang kasus yang menjadi kajian dalam studi kasus ini maka dapat dikemukakan uraian sebagai berikut: Bahwa apabila dilihat uang yang dibagi-bagikan menyangkut keuangan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBD) yang sudah sepatutnya dipertanggungjawabkan dalam hal penggunaannya, sesuai dengan pos kegiatan yang telah

---

Romli Atmasamita, *Korupsi, Good Governance & Komisi anti Korupsi di Indonesia*. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 2002, hlm. 9

Yesmil Anwar, *Saat Menuai Kejahatan; Sebuah Pendekatan Sosiokultural, Kriminologi, Hukum dan HAM*, Unpad Press, Bandung, 2004, hlm. 120-121.

Lihat Anthon F Susanto, *Menuju Kejahatan Sempurna*, salah satu tulisan dalam buku *Hak Asasi Manusia; Hakekat, Konsep dan Implikasi dalam perspektif Hukum dan Masyarakat*, Editor Muladi, Refika Aditama, Bandung, 2005. hlm. 111 dst.

dirinci (8 item kegiatan sebagaimana terlihat dari putusan). Namun sebaliknya bukan menggunakan untuk kepentingan kegiatan itu tetapi justru membagi-bagikannya dikalangan anggota DPRD, artinya penggunaan uang itu tidak mengacu dan berpedoman kepada pos-pos kegiatan pengeluaran sesuai peruntukannya.

Satu hal yang cukup penting dari persoalan ini adalah tentang PP 110 Tahun 2000. Bahwa hajelis hakim memutus persoalan itu dengan mendasarkan pada PP tersebut, dapat disini dikutip "Majelis Hakim Pengadilan Negeri Cirebon berpendirian bahwa segala sesuatu yang mengacu kepada PP Nomor 110 Tahun 2000 telah dinyatakan batal dan tidak berlaku lagi.....dst dengan pertimbangan ..... bahwa dibatalkannya PP Nomor 110 Tahun 2000 oleh Mahkamah Agung maka PP tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum dalam arti tidak mempunyai daya laku.....". Persoalan itu dapat diulas sebagai berikut; Bahwa PP 110 Tahun 2000 diundangkan pada tanggal 30 Nopember 2000, yang kemudian dibatalkan oleh putusan Mahkamah Agung R.I pada tanggal 9 September Tahun 2002 No. 04. G/Hum/2001.. Namun demikian dari rentang waktu tu dapat dijelaskan bahwa PP tersebut memiliki daya berlaku dalam kurun waktu kurang lebih 1 Tahun 9 Bulan. Lantas apa keterkaitannya ? Bahwa penyusunan APBD 2001 Kota Cirebon terjadi atau dilaksanakan pada bulan Oktober sampai dengan bulan Desember 2000, jadi apabila dilihat khususnya tentang tempus delictinya maka nampak bahwa PP tersebut masih dapat diberlakukan.

Disamping itu dapat dijelaskan pula bahwa secara teoretis gugatan hak uji materil terhadap suatu peraturan pemerintah ke bawah adalah mengenai substansi dari suatu peraturan yang bertentangan dengan ptutusan lainnya. Dengan demikian putusan yang dihasikan adalah "dapat dibatalkan". Kalaupun dalam putusan hak uji materil tersebut, Mahkamah Agung menyatakan PP Nomor 110 tahun 2000 itu batal, bukan berarti secara serta merta PP tersebut dapat dikesampingkan. Materi PP tersebut masih berlaku dan mengikat terhadap siapapun yang diatur dalam PP tersebut. Dan terlebih lagi dalam hak uji itu keputusan Mahkamah Agung hanya berlaku sejak tanggal ditetapkan ke depan sedangkan sebelum tanggal tersebut dan itu berarti ada dalam jangka waktu dimana PP 110 itu berlaku semua perbuatan hukum yang dilakukan oleh orang yang terikat PP tersebut bisa dipertanggungjawabkan.

Apabila majelis hakim memandang bahwa PP tersebut sudah tidak berguna, maka sebaiknya Majelis Hakim berkewajiban

mengambil spirit dari konstitusi yang lebih mengutamakan spirit pemerintahan yang bersih dan baik. Dan bahwa perbuatan menguntungkan diri sendiri atau orang lain adalah praktek-praktek yang tidak mendukung perwujudan pemerintahan yang bersih dan baik. Dalam putusan ini terutama dalam uraian diawal-awal putusnya mengakui bahwa korupsi merupakan musuh bangsa Indonesia, dan aparat penegak hukum harus berusaha merespon keinginan masyarakat itu. Majelis hakim seharusnya memutus berdasarkan kepentingan keadilan dan bukan kepentingan para hakim.

Unsur terpenting dari tindak pidana korupsi adalah unsur melawan hukum. Unsur melawan hukum meliputi menahan tanpa hak, menggunakan sesuatu bukan peruntukannya dan menggunakan kewenangannya dengan semena-mena (tidak patut) oleh karena itu walaupun PP nomor 110 Tahun 2000 tidak digunakan lagi, merupakan kewajiban hukum bagi Jaksa dan Hakim untuk menggali unsur melawan hukum berdasarkan Undang-Undang Korupsi, tanpa harus berpijak pada PP tersebut, hal ini pula sesuai dengan amanat dari Undang-Undang tentang Kekuasaan kehakiman, bahwa hakim patut menggali nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, tentu saja termasuk kepatutan.

Dari uraian di atas, dapat dijelaskan bahwa perbuatan para terdakwa dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan Korupsi dan dapat dikenakan Undang-Undang tentang tindak pidana Korupsi sebagaimana didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum.

Penulis buku ini adalah seorang birokrat yang bercita-cita untuk membongkar praktek dari setiap tindak korupsi, maka atas pemikiran tersebutlah penulis buku ini mempunyai tekad yang kuat untuk memberantas korupsi di tingkat pemerintahan daerah. Pemikiran penulis dalam buku ini, adalah sebuah hasil dari elaborasi antara realitas dengan teori yang ada.

Buku yang berjudul "Dimensi Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah" ini di tulis oleh seorang yang berkecimpung dalam dunia birokrat Pemerintahan Daerah, maka sudah selayaknya para pembaca menilai ada nilai-nilai yang tersembunyi dan semangat yang menggebu dari penulis buku ini untuk memerangi korupsi khususnya di era otonomi daerah ini.

Buku ini sangat layak di baca oleh mereka yang berkecimpung dalam dunia hukum, baik sebagai mahasiswa,

pengajar (dosen), *lawyer* korporat, pengacara, hakim, praktisi hukum lainnya, serta para peminat hukum lainnya.

Saya sebagai pribadi yang memberikan kata pengantar dalam buku ini, mengucapkan selamat dan sukses atas keberhasilan penulis menerbitkan buku ini, dan teruslah berkarya untuk menambah amal jariah kita dalam bidang pengembangan ilmu dan penegakkan hukum. Dan terus jangan berhenti sampai di sini dalam mengungkapkan makna kebenaran, sesungguhnya kebenaran itu memang pahir namun inilah kenyataannya yang harus ditempuh.

**Bandung, Februari, 2013**

**Prof. Dr. H. Edi Setiadi., SH., M.H.**

## DAFTAR ISI

Sekapur Sirih .....	vi
Kata Pengantar .....	
<b>Daftar Isi .....</b>	<b>xi</b>
<b>Bagian Satu</b>	
<b>MEMAHAMI PERSOALAN KORUPSI DI DAERAH .....</b>	<b>1</b>
A. Dari Desentralisasi Menuju Praktik Korupsi .....	1
1. Bermula dari Desentralisasi .....	1
2. Konseptualisasi Desentralisasi .....	4
3. Penerapan Otonomi Daerah di Indonesia .....	17
4. Desentralisasi Korupsi .....	20
B. Desain Analitis Buku Ini .....	53
1. <i>Grand theory</i> (Teori dasar). .....	57
2. <i>Middle range theory</i> (Teori tengah). .....	79
3. <i>Applied theory</i> (Teori aplikasi). .....	100
<b>Bagian dua;</b>	
<b>KONSEPTUALISASI PENYALAHGUNAAN WEWENANG DAN MELAWAN HUKUM DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI .....</b>	<b>106</b>
A. Memahami Teori Kewenangan.....	106
1. Pengertian Kewenangan. ....	106
2. Dasar Pijakan Diskresi atau <i>Freies Ermessen</i> .....	117
3. Batas Toleransi Diskresi .....	116
4. Parameter Penyalahgunaan Wewenang .....	121
B. Konsep Dasar <i>Good Governance</i> . ....	123
1. Pengertian dan Dasar <i>Good Governance</i> . ....	123
a. Istilah dan Pengertian <i>Good Governance</i> Sebagai Instrumen <i>Preventif</i> .....	123
b. Perkembangan Makna <i>Good Governance</i> .....	125
2. Sejarah <i>Good Governance</i> .....	131
3. Karakteristik <i>Good Governance</i> .....	133
<b>C. Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana</b>	

<b>Korupsi</b> .....	<b>137</b>
1. Pengertian Tindak Pidana .....	137
a. Unsur subjektif Tindak Pidana .....	146
b. Unsur objektif Tindak Pidana .....	147
c. Jenis-jenis Tindak Pidana.....	152
2. Pengertian Tindak Pidana Korupsi Dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi .....	160
3. Unsur Tindak Pidana Korupsi.....	164
4. Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi. ....	169
a. Pengertian Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi.....	169
b. Penerapan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi.....	171
 <b>D. Konseptualisasi Sifat Melawan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi</b> .....	 <b>184</b>
1. Konsep Sifat Melawan Hukum.....	184
2. Kriteria Sifat Melawan Hukum .....	193
3. Sifat Melawan Hukum .....	201
a. Sifat Melawan Hukum Umum.....	205
b. Sifat Melawan Hukum Khusus.....	206
c. Sifat Melawan Hukum Formal (Fomil). ....	207
d. Sifat Melawan Hukum Materiil.....	209
4. Pertanggungjawaban Sifat Melawan Hukum .....	210
5. Konsekuensi Yuridis Perbuatan Melawan Hukum .....	213
6. Perkembangan Perbuatan Sifat Melawan Hukum .....	217
7. Perbuatan Melawan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi.....	220
a. Perumusan Perbuatan Melawan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi .....	220
b. Penerapan Sifat Melawan Hukum Oleh Aparat Penegak Hukum.....	228
8. Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Materil Dalam Tindak Pidana Korupsi .....	230
9. Netralitas Perbuatan Melawan Hukum Dalam Tindak Pdana Korupsi.....	232
10. Sifat Melawan Hukum Dalam Lapmgan Pidana Administrasi .....	235
a. Sekilas Tentang Maladminstrasi.....	235
b. Implementasi Sifat Melawan Hukum Dalam Pidana Administrasi.....	238

<b>E. Fenomena Korupsi di Berbagai Daerah. ....</b>	<b>243</b>
1. Gambaran Umum Otonomi Daerah. ....	243
2. Aspek Negatif Otonomi Daerah. ....	250
3. Perluasan Makna Korupsi. ....	253
4. Menggali Akar Fundamental Terjadinya Korupsi. ....	255
5. Antara Korupsi, Kebudayaan dan Politik Kekuasaan. ....	261
6. Dimensi Korupsi Di Daerah. ....	265
<b>F. Pengawasan Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. ....</b>	<b>272</b>
1. Hakekat Pengawasan. ....	272
2. Pengawasan Dalam Pemerintahan Daerah. ....	278
a. Partisipasi. ....	281
b. Transparansi. ....	283
c. Akuntabilitas. ....	284
d. Efektivitas dan Efisiensi. ....	285
<b>G. Teori Motivasi. ....</b>	<b>286</b>
• Pengertian Motivasi. ....	286
• Teori Motivasi. ....	297
a. A Theory of Human Motivation: Abraham H. Maslow. ....	301
b. Existence Related Growth: Clayton Paul Alderfer. ....	308
• Indikator Motivasi. ....	314

### **Bagian Tiga**

## **TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH .....316**

<b>A. Tindak Pidana Korupsi di Daerah. ....</b>	<b>316</b>
1. Memahami Korupsi. ....	316
2. Tipologi Korupsi. ....	318
a. Tipologi Korupsi Menurut Sayed Husain Alatas. ....	318
b. Tipologi Korupsi Menurut Arvind Jain. ....	320
3. Ciri-Ciri Korupsi. ....	323
4. Memahami Grand Corruption & Petty Corruption. ....	325
a. Grand Corruption. ....	326
b. Petty Corruption. ....	327
5. Sebab dan Akibat Korupsi di Daerah. ....	329
6. Problematika Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi Pada Pemerintahan Daerah. ....	332

7. Sejarah Terbentuknya Tindak Pidana Korupsi .....	336
8. Korupsi Level Pemerintahan Daerah.....	344
<b>B. Aspek Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah. ....</b>	<b>346</b>
1. Pengertian dan Dasar Hukum Keuangan Daerah. ....	346
2. Ruang Lingkup Keuangan Daerah .....	353
3. Sumber Keuangan Daerah .....	354
a. Pendapatan Asli Daerah (PAD).....	354
b. Pendapatan Dana Perimbangan (PDP).....	356
c. Pendapatan lainnya .....	361
4. Pengelolaan Keuangan Daerah .....	362
a. Pengertian Pengelolaan Keuangan Daerah .....	362
b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) .....	367
c. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah.....	370
d. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah.....	372
<b>C. Kebijakan Pengelolaan Keuangan Pemerintahan Daerah .....</b>	<b>380</b>
1. Pengertian Kebijakan .....	380
2. Arah Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah .....	382
<b>D. Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berdimensi Korupsi.....</b>	<b>387</b>
1. Korupsi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) .....	387
2. Dimensi Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.....	391
<b>E. Fenomena Korupsi di Daerah Jawa Barat.....</b>	<b>394</b>
1. Penyalahgunaan Pengelolaan Keuangan Daerah.....	394
Kasus dugaan korupsi dana pusat kegiatan belajar masyarakat Dinas Pendidikan Majalengka dan kasus rekondisi mobil pemadam kebakaran. ....	394
b. Kasus Korupsi Upah Pungutan Pajak Bumi dan Bangunan .....	395
2. Modus korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah .....	396
a. Penyuaipan kepada Anggota / Ketua Badan Anggaran dalam pengajuan rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah .....	408
b. Penyuaipan kepada Anggota / Ketua Badan Anggaran dalam pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan Belanja Daerah .....	411
Penyalahgunaan anggaran bantuan sosial atau hibah	

dengan

proposal fiktif, .....	412
d. Manipulasi sisa Anggaran Pendapatan Belanja Daerah untuk pemilihan kepala daerah periode kedua.....	414
e. Penggunaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah untuk kepentingan pribadi kepala daerah.....	421
f. <i>Mark-up</i> anggaran pengadaan barang dan jasa.....	421
 3. Modus Baru Korupsi Dalam Pengelolaan Pengelolaan Keuangan Daerah: Temuan Peneliti.....	425
c. Modus Pemindahan Dana Anggaran APBD ke rekening Pribadi .....	425
d. Modus Korupsi Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	426
 <b>F. Hasil Eksaminasi Publik Perkara Tindak Pidana Korupsi</b>	
<b>APBD Kota Cirebon Tahun 2001 .....</b>	<b>437</b>
1. Kasus Posisi .....	440
2. Putusan Pengadilan Negeri Cirebon Nomor 168 / Pen. Pid / 2004 / PN. Cn Tanggal 28 Juli 2004 .....	441
3. Analisis Hukum.....	444
a. Analisis Terhadap Surat Dakwaan.....	444
b. Analisis Terhadap Putusan Pengadilan Negeri      Cirebon Nomor: 168/Pen. Pid/2004/PN. Cn tanggal 28 Juli 2004 .....	449
c. Hasil Audit Badan Pengawasan Keuangan                      dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa      Keuangan (BPK) .....	456
 <b>G. Analisis Terhadap Korupsi di Di Dinas Pendidikan</b>	
<b>Kabupaten Indramayu .....</b>	<b>459</b>
1. Kasus Posisi .....	459
2. Putusan Pengadilan Negeri              Indramayu Nomor      336 /Pid.Sus/2010/PN.Im Tahun 2011 dengan terdakwa Drs. H. Suhaeli, M.Si Bin (alm) H. Nawawi. .....	460
Analisis Terhadap Putusan PN Indramayu Nomor 336 /Pid.Sus/2010/PN.Im Tahun 2011 dengan terdakwa Drs. H. Suhaeli, M.Si Bin (alm) H. Nawawi.....	465
 <b>Bagian Empat:</b>	
<b>PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH YANG BERDIMENSI KORUPSI.....</b>	<b>471</b>

## A. Tindakan Aparatur Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan

<b>Daerah yang berdimensi Korupsi</b> .....	<b>471</b>
1. Desentralisasi Berdampak Korupsi Sistemik .....	471
2. Penegakan Hukum Pemerintahan Daerah.....	475
3. Supremasi Hukum Yang Lemah.....	483
4. Daerah Otonom Lahan Kondusif Untuk Melakukan Korupsi .....	489
5. Moralitas Pemimpin Daerah Otonom Lemah .....	493
6. Pejabat Daerah Sebagai Subjek Delik Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berdimensi Korupsi.....	497
a. Unsur Pertama: <i>Setiap Orang</i> .....	509
b. Unsur Kedua: <i>Secara Melawan Hukum</i> .....	509
c. Unsur Ketiga: <i>Memperkaya Diri Sendiri atau Orang Lain atau Suatu Korporasi</i> .....	518
d. Unsur Keempat: <i>Dapat Merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara</i> .....	519
7. Unsur Motivasi, Kekuasaan, dan Kebudayaan.....	522
a. Motivasi Para Pejabat Daerah Untuk Melakukan Korupsi .....	526
b. Pengaruh Kekuasaan Pejabat Daerah .....	531
c. Pengaruh Kebudayaan dari Elit Politik Pusat .....	535
8. Membudayakan Perilaku Anti Korupsi .....	542
9. Analisis Faktor-Faktor Korupsi Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	548
10. Strategi Memberantas Korupsi Dalam Level Pemerintahan Daerah .....	552

## B. Model Pengelolaan Keuangan Daerah Untuk mewujudkan dan mengoptimalkan *Good Governance* pada pemerintahan daerah. ....

1. Paradigma Pengelolaan Keuangan Daerah .....	559
2. Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Mewujudkan <i>Good Governance</i> .....	564
a. Paradigma <i>New Governance</i> .....	566
b. Model <i>Participatory Planing dan Budgeting</i> .....	570
3. Manajemen Pengelolaan Keuangan Daerah .....	595
a. Manajemen Keuangan.....	595
b. Reformasi Manajemen Keuangan Daerah.....	596
c. Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah .....	612

4. Membangun Model Untuk Meningkatkan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Melalui Peraturan Daerah .....	619
5. Model Pengendalian Pengelolaan Keuangan Daerah.....	634
6. Mencegah Korupsi dari Dana Transper Daerah.....	640
7. Akuntansi Forensik Sebagai Model Pemberantasan Korupsi di Daerah .....	643
a. Forensik Accounting .....	645
b. Forensik Investigation.....	645
c. Forensik Audit .....	645
d. Litigation Support .....	646
e. Pendekatan Perumusan Stratgi dalam Upaya Pemberantasan Korupsi .....	646
Peranan dan Tangtangan Akuntansi Forensik Untuk Pemberantasan Korupsi dalam Perspektif <i>Fraud Triangle</i> .....	648
8. Model Transparansi Anggaran: Suatu Upaya Efisiensi dan Antisipasi Korupsi di Daerah.....	650
<b>Bagian Lima</b>	
<b>URAIAN PENUTUP .....</b>	<b>654</b>
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>742</b>
<b>Riwayat Hidup Penulis.....</b>	



## Bagian Satu

### MEMAHAMI PERSOALAN KORUPSI DI DAERAH

#### A. Dari Desentralisasi Menuju Praktik Korupsi.

##### 1. Bermula dari Desentralisasi.

Pembicaraan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah dilandasi asumsi bahwa hubungan antara orang yang memerintah dan orang yang diperintah, sama halnya dengan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah merupakan masalah klasik dalam ilmu politik. Paradigma lama yang memandang masih kuatnya hubungan *sub-ordinasi* antara pemerintah dan rakyat, nampaknya sudah mulai luntur yang dalam paradigma baru cenderung menghendaki hubungan yang setara antara pemerintah dan rakyat. Peranan pemerintah tidak lagi membawahi dan memerintah, melainkan lebih mengarahkan dan memfasilitasi apa yang menjadi kebutuhan rakyat. Persoalan utamanya bersumber pada seberapa bebas masyarakat (*pemerintah daerah*) bergerak atau *beriniatif* dalam lingkungan kekuasaan negara, dan seberapa besar pula masyarakat daerah dapat mempengaruhi kebijakan negara dan atau pemerintahan daerah yang pada gilirannya kebijakan itu akan berujung kepada pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Atas dasar inilah konsep desentralisasi dan otonomi dapat dipandang, baik sebagai fenomena politik maupun administrasi negara.

Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dilaksanakan saat ini adalah tidak menganut “faham negara integralistik”<sup>7</sup>, namun penyelenggaraan Pemerintahan negara di bawah regime demokrasi terpimpin dan regime orde baru pada masa yang lalu, demikian pula pada masa-masa pemerintahan selanjutnya, menunjukkan betapa kuatnya “faham negara integralistik” yang mempengaruhi penyelenggaraan sistem pemerintahan negara, di mana negara memiliki kemauan dan kepentingan yang sering berbeda dengan kepentingan warganya,

---

“Faham Negara Integralistik” adalah suatu faham yang memandang kepentingan individu dan kepentingan masyarakat harus dilihat secara keseluruhan (*integral*), *tidak terpisah sendiri-sendiri*, dengan kata lain setiap kepentingan apapun selalu harus dikaitkan dengan kepentingan Negara secara keseluruhan.

yang dapat melakukan intervensi kedalam kehidupan masyarakat, sekalipun hal itu didedikasikan untuk kesejahteraan dan kemajuan masyarakat itu sendiri<sup>8</sup>.

Kondisi di atas dimungkinkan terjadi, karena setiap kebijakan yang ditetapkan sebagai kebijakan publik, sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh sikap, perilaku, dan *value judgement* dari para penyelenggara negara (*human behaviour and value judgement*), yang pada gilirannya dipandang sebagai “pembenaran hukum” dan sebagai alat pemaksa yang harus ditaati oleh rakyat. Dalam “faham negara integralistik”, negara mempunyai kekuasaan mutlak, di mana kedaulatan negara mengatasi kedaulatan rakyat. Semua bagian-bagian dalam keseluruhan diarahkan kepada persatuan dan kesatuan, bagi negara yang terpenting adalah keseluruhan bukan bagian - bagian. Itulah faham negara integralistik yang sering dipraktekkan oleh para penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara.

Ide faham “*Negara integralistik*” ini semula diekspose dan direkomendasikan oleh Prof. Dr. Supomo pada sidang BUPKI tanggal 15 Mei 1945 dengan mengemukakan 3 (tiga) pilihan yang diusulkan untuk dijadikan dasar Negara, apabila Indonesia telah merdeka, yaitu faham: *Individualisme; Kolektivisme; dan Integralistik*. Para Pendiri Negara (*The Founding Fathers*) kurang sefaham dengan ide negara integralistik ini yang akan dijadikan konsep dasar negara, karena faham ini menonjolkan sifat *totalitarian* dari negara yang tidak selaras dengan ide kekeluargaan yang bersifat *egalitarian*. Ide kekeluargaan menghendaki posisi sejajar antara fihak-fihak yang berinteraksi, termasuk antara negara dan masyarakatnya.<sup>9</sup>

Hal ini dapat terlihat dari Pasal - Pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang secara ideatif bertolak belakang dengan gagasan faham *negara integralistik* tersebut, misalnya Pasal 28 yang menjamin hak - hak azasi manusia<sup>10</sup>, dan Pasal 18 yang

---

Alfred Stepan, *The State and Society, Peru in comparative perspective*, Princeton, NJ: Princeton UP, 1978, Hlm: 26-27.

Ide tentang negara integralistik ini dipaparkan oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945, ketika membahas dasar negara apabila kelak Indonesia merdeka. Pembahasan yang sangat tajam mengenai penyimpangan gagasan Soepomo ini, dapat dilihat dalam karya Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta: Grafiti, 1994.

<sup>10</sup> Pasal 28 UUD 1945 yang tadinya hanya 1 pasal, setelah amandemen kedua berubah menjadi 10 Pasal, yaitu 28A, 28B, 28C, 28D, 28E, 28F, 28G, 28H, 28I, dan 28J

menghormati dan menghargai sifat - sifat khusus dari daerah - daerah yang ada di Indonesia.<sup>11</sup> Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 sebenarnya berusaha mengatur keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme, UUD 1945 menganut *kedaulatan rakyat*, dan bukan *kedaulatan negara*.

Dari kenyataan diatas, dapat disimpulkan bahwa penggunaan *faham negara integralistik* sering lebih banyak bersifat politis daripada hukum tata negara.<sup>12</sup> Namun, apabila dikaitkan dengan konteks desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, maka fenomena ini sebenarnya sudah terjadi sejak awal penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Situasi inilah yang sedikit - banyak mempengaruhi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, baik sebagai suatu fenomena politik maupun fenomena administrasi yang seharusnya ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat.

Salah satu argumentasi dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah dalam bentuk Pemerintah Daerah kepada masyarakat, agar pemerintah daerah memahami keinginan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian tingkat kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung kepada tingkat "pelayanan publik" yang disediakan oleh pemerintah daerah. Paradigma "otonomi daerah" menurut semangat Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 adalah "otonomi masyarakat", dalam arti Pemerintah Daerah sebagai perwujudan dari "otonomi masyarakat" dituntut untuk lebih mampu mensejahterakan masyarakat melalui pelayanan publik dibanding dengan pemerintah pusat yang jaraknya lebih jauh kepada masyarakat.

Motivasi yang mendorong tumbangnya rejim orde baru oleh gerakan reformasi dengan dipelopori oleh para mahasiswa pada pertengahan tahun 1998 adalah karena melihat fenomena penyelenggaraan pemerintahan negara berorientasi kepada format politik totalitarian, sehingga tidak mencerminkan dan menjamin terwujudnya keadilan, demokrasi dan kesejahteraan bagi rakyat banyak.

Salah satu kebijakan politik yang menjadi sumber kelemahan dan mendorong terjadinya krisis multidimensi yang mengancam keutuhan negara bangsa adalah diterapkannya sistem

---

Pasal 18 UUD 1945 yang tadinya hanya satu pasal berubah menjadi 3 (tiga) pasal, yaitu pasal 18, 18A, 18B setelah terjadi amandemen kedua.

Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, op.cit., Hlm: 247.

pemerintahan negara yang *terlalu sentralistik* dengan mengabaikan prinsip - prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, baik langsung maupun melalui kontrol perwakilan rakyat, serta pemerataan dan keadilan, yang pada gilirannya kebhinekaan dalam segala bidang kehidupan yang menjadi sumber potensi dan keanekaragaman daerah, terabaikan pula. Kebijakan politik tersebut, tidak hanya berdampak terbelenggunya aspirasi, otonomitas dan kreativitas masyarakat setempat, melainkan juga mematikan sumber potensi dan sumber daya di daerah, terutama sumberdaya manusianya, yang pada gilirannya pula pelayanan publik dalam upaya mensejahterakan masyarakat tidak terselenggara dengan optimal.

## 2. Konseptualisasi Desentralisasi.

Konsep desentralisasi sering dibahas dalam konteks pembahasan mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pada masa sekarang, hampir setiap negara bangsa (*nation state*) menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Walaupun demikian, desentralisasi bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar. Suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan pula merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak dilawankan dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub - sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Karenanya suatu negara bangsa merupakan *genus* dari *species* desentralisasi dan sentralisasi.

Pengertian desentralisasi sering dikacaukan (*interchangeably*) dengan istilah - istilah lainnya, seperti *decentralization*, *devolution*, *deconcentration*, *desentralisasi politik* (*political decentralization*), *desentralisasi administratif* (*administrative decentralization*), *desentralisasi teritorial* (*territoriale decentralisatie*), *desentralisasi jabatan* (*ambtelijke decentralisatie*), *desentralisasi fungsional*, *otonomi dan medebewind*, dan sebagainya. Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi telah banyak dikemukakan oleh para penulis yang sudah barang tentu pada umumnya didasarkan pada sudut pandang yang

berbeda. Walaupun begitu, beberapa batasan perlu diajukan sebagai bahan perbandingan dan bahasan dalam upaya menemukan pengertian yang mendasar tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi dari politik desentralisasi. Salah satu batasan tentang desentralisasi yang sering dibahas adalah:

*“Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies”*<sup>13</sup>

Pengertian tersebut, untuk menjelaskan proses penyerahan wewenang dari pusat kepada organ di daerah melalui dua cara, yaitu melalui *deconcentration* atau *devolution*. Kalau *deconcentration* melalui delegasi kekuasaan kepada pejabat - pejabat di daerah, sedangkan *devolution* kepada badan - badan politik di daerah yang disebut pemerintah daerah. Di sini, tidak dijelaskan isi dan keluasan kewenangan tersebut serta konsekuensi-konsekuensi apa penyerahan itu bagi organ - organ di daerah, karena itu adalah kompetensinya *politik desentralisasi*. Batasan itu lebih memfokuskan kepada bentuk - bentuk atau macam - macam *decentralization*. *There are two principal forms of decentralization of governmental powers and functions are deconcentration to area offices of administration and devolution to state and local authorities.*<sup>14</sup>

Yang dimaksud dengan *area offices of administration* adalah suatu perangkat wilayah yang berada di luar kantor pusat. Kepada pejabatnya oleh departemen pusat dilimpahkan wewenang dan tanggung jawab bidang tertentu yang bertindak sebagai perwakilan departemen pusat untuk melaksanakan fungsi bidang tertentu yang bersifat administratif tanpa menerima penyerahan penuh kekuasaan (*final authority*). Pertanggungjawaban akhir tetap

---

United Nations, Technical Assistant Progame, *Decentralization for National and Local Development*, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration, New York: United Nations, 1962, Hlm.3.

United Nations, *Handbook of Public Administration, Current Concept and Practice with Special Reference to Developing Countries*, Department of Economics and Social Affairs, New York: UN, 1961, Hlm.64.

berada pada departemen pusat (*the arrangement is administrative in nature and implies no transfer of final authority from the ministry, whose responsibility continues*).<sup>15</sup> Jadi, hal ini berbeda dengan *devolution*, di mana sebagian kekuasaan yang diserahkan kepada badan politik di daerah itu merupakan kekuasaan penuh untuk mengambil keputusan, baik secara politik maupun administrasi. Sifatnya adalah penyerahan nyata berupa fungsi dan kekuasaan, bukan hanya sekedar pelimpahan. Dengan demikian bentuk *devolution* merupakan *type of arrangement having a political as well as an administrative character*.<sup>16</sup>

Dalam kenyatannya memang ada dua bentuk *decentralization*, yaitu yang bersifat *administratif (administrative decentralization)* dan yang bersifat *politik (political decentralization)*.

*Desentralisasi administratif* adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Para pejabat tersebut bekerja dalam batas - batas rencana dan sumber pembiayaan yang sudah ditentukan, namun juga memiliki keleluasaan, kewenangan dan tanggung jawab tertentu dalam mengembangkan kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan di tingkat lokal. Kewenangan itu bervariasi, mulai dari penetapan peraturan-peraturan yang sifatnya pro - forma sampai kepada keputusan - keputusan yang lebih substansial;

*Desentralisasi politik*, yaitu wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber - sumber daya yang diberikan kepada badan - badan pemerintah regional dan lokal.<sup>17</sup>

Pengertian ini lebih menekankan kepada dampak atau konsekuensi penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dan kontrol oleh badan - badan otonom daerah yang menuju kepada pemberdayaan (*empowerment*) kapasitas lokal. Yang perlu menjadi perhatian disini adalah, bahwa desentralisasi, baik secara

---

United Nations, *Handbook of Public Administration, Current Concept and Pracice with Special Reference to Developing Countries*, Ibid: 64.

United Nations, *Handbook of Public Administration, Current Concept and Pracice with Special Reference to Developing Countries*, Ibid: 68.

Bryant, Carolie dan Louise G., White, *Managing Development in the Third World*, terjemahan Rusyant "Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang", Jakarta: LP3ES, 1987, Hlm. 213-214.

politik maupun administrasi merupakan salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal, di mana kekuasaan dan pengaruh cenderung bertumpu pada sumber daya. Jika suatu badan lokal disertai tanggung jawab dan sumber daya, kemampuan untuk mengembangkan otoritasnya akan meningkat. Sebaliknya, jika pemerintah lokal semata-mata hanya ditugaskan untuk mengikuti kebijakan nasional, maka para pemuka dan warga masyarakat akan mempunyai investasi kecil saja di dalamnya.<sup>18</sup> Akan tetapi, jika suatu unit lokal diberi kesempatan untuk meningkatkan kekuasaannya, kekuasaan pada tingkat nasional tidak dengan sendirinya akan menyusut. Pemerintah Pusat malah mungkin memperoleh respek dan kepercayaan karena menyerahkan proyek dan sumber daya kepada unit lokal, dan dengan demikian akan meningkatkan pengaruh serta legitimasinya.<sup>19</sup>

Konsep desentralisasi yang menekankan kepada salah satu cara untuk memberdayakan kapasitas lokal, dapat dijadikan titik tolak pemikiran dalam rangka mengembangkan penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, terutama untuk mempengaruhi elit birokrasi dan pengambil keputusan di pusat yang nampaknya belum sepenuh hati rela menyerahkan berbagai kewenangan dan sumber daya kepada daerah, karena kekhawatiran timbulnya disintegrasi dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang sesungguhnya hal itu dikarenakan "konflik kepentingan" antara individu-individu di Pusat dan Daerah.

Ada yang berpendapat bahwa *pemberian otonomi kepada daerah dapat menimbulkan disintegrasi dan karenanya harus diwaspadai*,<sup>20</sup> Penulis justru berpendapat *sebaliknya, bahwa hak-hak dan kewenangan otonomi daerah yang ditahan-tahan, justru akan menimbulkan "disintegrasi", resistensi dan pembangkangan*

---

Bryant, Carolie dan Louise G., White, *Managing Development in the Third World*, Ibid: 215.

Bryant, Carolie dan Louise G., White, *Managing Development in the Third World*, Ibid: 217.

<sup>20</sup>Midjaja, Subarda, "Pidato Pengarahan pada Pembukaan Sespanas-Seskoed, Bandung, 20 Januari 1992, dalam Ateng Syafrudin, *Pendayagunaan Otonomi Daerah yang Bertitik Berat pada Daerah Tingkat II dan Implikasinya pada Manajemen Pembangunan*, Makalah disajikan dalam diskusi terbatas, 5-6 September 1992, diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Sumber Daya Manusia dan Lingkungan, Bandung: Unpad, hlm.1.

*daerah terhadap pusat, bahkan kebanyakan orang sekarang mempersoalkan kapan dan bagaimana peletakkan otonomi pada daerah tingkat lokal itu akan dilaksanakan, bukan mempersoalkan kekhawatiran disintegrasi.*

Sejalan dengan pendapat Bryant Rondinelli, lebih luas memaparkan konsep decentralization dengan memberikan batasan sebagai berikut:

*“The transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations, local government, or non -governmental organizations.”*

Dengan batasan ini, Rondinelli membedakan 4 (empat) bentuk decentralization, yaitu: *deconcentration; delegation to semi - autonomous and parastatal agencies; devolution to local government; and non - governmental institutions*. Dengan demikian, keempat bentuk *decentralization* ini merupakan *species* dari *genus decentralization*. Menurutny, *decentralization* dalam bentuk *deconcentration*, sebagai bentuk pertama, pada hakekatnya hanya merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan. Pendapat ini tidak berbeda dengan pendapat Bryant.

Selanjutnya dikatakan bahwa kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan lebih banyak berupa

*shifting of workload from a central government ministry or agency headquarters to its own field staff located in offices outside of the national capital without transferring to them the authority to make decisions or to exercise discretion in carrying them out.*<sup>21</sup>

Oleh karena itu, kalau suatu sistem pemerintah daerah yang kebijakannya lebih mengutamakan *deconcentration* daripada *devolution*, maka sudah bisa dibayangkan tidak akan mendorong kepada pemberdayaan masyarakat lokal, karena dalam

---

<sup>21</sup> Rondinelli, Dennis A, and Cheema, G. Shabbir, “Implementing Decentralization Policies: An Introduction, dalam Rondinelli, Dennis A, and Cheema, G. Shabbir, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*,

California, SAGE Publications Inc., Beverly Hills, 1988, hlm. 18-19.

*deconcentration* semua keputusan sudah ditetapkan, baik di pusat maupun di daerah tanpa mengikutsertakan masyarakat lokal.

Bentuk yang kedua tidak akan saya bahas, saya akan lebih memfokuskan kepada bentuk yang ketiga yang ada relevansinya atau setidaknya sebagai perbandingan dengan kebijakan desentralisasi di Indonesia, meskipun harus tetap disesuaikan dengan prinsip - prinsip pembagian kewenangan dan prinsip - prinsip hubungan pusat - daerah dalam NKRI.

Bentuk ketiga dari *decentralization* yang lebih relevan dengan perkembangan politik dan pemerintahan di Indonesia adalah *devolution to local government*. Konsekuensi dari devolution ini, Pemerintah pusat membentuk unit - unit atau badan - badan pemerintahan di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi tertentu untuk dilaksanakan secara independen (*mandiri*).

Ada beberapa karakteristik bentuk *devolution* sebagai berikut:

*Pertama*, unit pemerintahan bersifat otonom, mandiri (*independent*) dan secara tegas terpisah dari tingkat - tingkat pemerintahan. Pemerintah pusat tidak melakukan pengawasan langsung terhadapnya;

*Kedua*, unit pemerintahan tersebut diakui mempunyai batas - batas wilayah yang jelas dan legal, dan mempunyai wewenang untuk melakukan tugas - tugas umum pemerintahan;

*Ketiga*, unit pemerintahan daerah tersebut berstatus sebagai badan hukum dan berwenang mengelola dan memanfaatkan sumber - sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugas - tugas umum pemerintahan;

*Keempat*, unit pemerintahan daerah tersebut diakui oleh warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberikan pelayanan kepada masyarakat guna memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, pemerintah daerah ini mempunyai pengaruh dan kewibawaan terhadap warganya (*credibility; vertrauwen*);

*Kelima*, terdapat hubungan kesetaraan dan saling menguntungkan melalui koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta unit - unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan.

Dengan memperhatikan ciri - ciri karakteristik tersebut, nampaknya ada beberapa hal kemiripan kebijakan desentralisasi

yang sedang dilancarkan di Indonesia, terutama dalam Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999, namun dalam beberapa hal masih terdapat perbedaan, misalnya kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya nasional, bagi daerah di Indonesia masih sangat terbatas. Kalau kita bandingkan dengan sistem di Indonesia, ciri - ciri *Kesatu* dan *Ketiga*, boleh dikatakan mirip dengan Indonesia, namun ciri yang *Keempat* adalah justru menjadi “tantangan” bagi pemerintah daerah di Indonesia pada umumnya, oleh karena kita masih melihat bahwa segala keinginan atau tuntutan masyarakat seringkali tidak diajukan kepada pemerintah daerah setempat, melainkan langsung ke Pusat karena kurangnya “keterpercayaan” terhadap pemerintah daerah setempat yang dipandang tidak bakalan dapat menyelesaikan permasalahan di daerah. Sedangkan ciri yang *Kelima*, justru kita tidak memiliki kesetaraan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, karena prinsip desentralisasi yang dianut dalam NKRI, bahwa kedudukan pemerintah daerah adalah “tergantung” (*dependent*) dan karenanya Pemerintah Daerah berada “dibawah” (*subordinated*) Pemerintah Pusat, sehingga prinsip ini tidak sejalan dengan prinsip hubungan pusat – daerah dalam NKRI.

Konsep *decentralization* ini didasarkan kepada adanya perhatian yang semakin besar untuk memberikan keleluasaan *decentralization* dalam kewenangan perencanaan, pengambilan keputusan dan administrasi yang pada tahun 1970-an, disebut sebagai *the second wave of decentralization*, dengan didorong oleh tiga hal kekuatan sebagai berikut:

Melihat kenyataan hasil yang tidak memuaskan akibat perencanaan pembangunan dan kontrol administrasi secara terpusat yang berjalan sekitar tahun 1950 dan 1960-an;  
Melihat perlunya dikembangkan cara - cara baru dalam mengelola program dan proyek serta administrasi pembangunan yang meliputi strategi pertumbuhan dan pemerataan yang dijalankan selama tahun 1970-an;  
Melihat kenyataan kehidupan masyarakat semakin kompleks, kegiatan pemerintahan semakin meluas, sehingga semakin sulit untuk mencapai efisiensi dan efektifitas apabila semua perencanaan dan kegiatan pembangunan dipusatkan pada pemerintah pusat.

Dari berbagai batasan dan pengertian yang dikemukakan diatas, ternyata *decentralization* tidak berdiri sendiri, melainkan *decentralization* sebagai *genus* dan mempunyai *species* yang bermacam - macam. Namun Mawhood, dengan tegas mengatakan bahwa *decentralization* adalah *devolution of power from central to local governments*. Sementara *deconcentration* yang dalam hal ini oleh Mawhood telah dipersamakan dengan *administrative decentralization*, didefinisikan sebagai *the ransfer of administrative responsibility from central to local government*.<sup>22</sup> Dengan demikian, Mawhood tidak menjadikan *decentralization* sebagai genus dengan *species devolution* dan *deconcentration*, melainkan memisahkan antara *decentralization* dan *deconcentration*.

Kalau kita bandingkan dengan versi kontinental, pada prinsipnya sama mendudukan *decentralization* sebagai *genus* dengan *species* yang bermacam-macam, hanya dengan istilah yang berbeda. Menurut versi kontinental, desentralisasi digolongkan menjadi dua, yaitu *ambtelijke decentralisatie* dan *staatskundige decentralisatie* yang dibagi lagi menjadi *territoriale decentralisatie* dan *functionele decentralisatie*.

*Ambtelijke decentralisatie*, adalah pemberian (pemasrahan) kekuasaan dari atas kebawah di dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata - mata.;

*Staatskundige decentralisatie* merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur bagi daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi pemerintahan negara, sehingga dengan demikian, *decentralisatie* tsb mempunyai dua wajah, yaitu *autonomie* dan *medebewind* atau *zelfbestuur*.<sup>23</sup>

Dalam hubungan ini, dapat dipahami bahwa pengertian *decentralisatie* sebagai "*staatskundige decentralisatie*" (desentralisasi ketatanegaraan) merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah - daerah untuk mengurus

---

<sup>22</sup>Diana Conyers (1984), dalam Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Perspektif Teoritis dan Perbandingan", dalam *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPPI), 2001, hlm: 24.

Didiskusikan dalam Bagir Manan, "Hubungan antara Pusat dan Daerah berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945", Disertasi Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum pada Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm: 19.

rumah tangganya sendiri (daerah - daerah otonom). Desentralisasi ini adalah sistem untuk mewujudkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara.

Menurut konsep ini, desentralisasi lazim dibagi dalam dua macam:

Dekonsentrasi (*deconcentration*) atau *ambtelijke decentralisatie* adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam desentralisasi semacam ini rakyat tidak diikuti sertakan; Desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau juga disebut "desentralisasi politik" (*politieke decentralisatie*) adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuurende bevoegheid*) kepada daerah - daerah otonom di dalam lingkungannya.

Di dalam desentralisasi politik atau ketatanegaraan ini, rakyat dengan mempergunakan berbagai saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan. Desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) ini dibagi lagi menjadi dua macam:

Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing - masing (otonom); Desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu.

Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan - kepentingan tertentu diselenggarakan oleh golongan - golongan yang bersangkutan sendiri. Kewajiban pemerintah dalam hubungan ini hanyalah memberikan pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan-golongan kepentingan tersebut.<sup>24</sup> Kedua pandangan ini membagi desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) menjadi dua macam, yaitu: otonomi (*autonomie*) dan medebewind atau *zelfbestuur*. Otonomi berarti pengundangan sendiri (*zelfwetgeving*). Akan tetapi, menurut

---

<sup>24</sup>Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1979, hlm: 14.

perkembangan sejarahnya di Indonesia, otonomi itu selain berarti perundangan (*wetgeving*), juga berarti pemerintahan (*bestuur*). Seperti dikatakan C.W. van der Pot bahwa *autonomie betekent anders dan het woord zou doen vermoeden-regeling en bestuur van eigen zaken, van het de Grondwet noemt, eigen huishouding*. Hal ini berbeda dengan pendapat J.J. Schrieke yang mengatakan bahwa *autonomie* adalah *eigen meesterschap, zelfstandigheid*, dan bukan *onafhankelijkheid*.<sup>25</sup>

Dengan diberikannya hak dan kekuasaan perundangan / pengaturan dan pemerintahan kepada badan - badan otonom, seperti propinsi, kotamadya dan seterusnya, badan - badan tersebut dengan iniatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan - peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan Undang - Undang dasar atau perundang - undangan lainnya yang tingkatnya lebih tinggi, dan dengan jalan menyelenggarakan kepentingan umum.<sup>26</sup>

Maka dengan demikian, adalah kurang tepat kalau dikatakan bahwa *otonomi* dan *medebewind* (tugas pembantuan) sebagaimana ditegaskan dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah asas penyelenggaraan dalam pemerintahan daerah. Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan otonomi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah "*misleading*" dan dikhawatirkan akan menyesatkan, baik ditinjau dari perspektif akademik, maupun dari tataran operasional. Karena, *otonomi* adalah hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Dengan perkataan lain, otonomi itu merupakan manifestasi atau perwujudan kewenangan yang diberikan ("*toekennen*") oleh pemerintah pusat, sebagai konsekuensi dianutnya asas desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) sebagai suatu sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Kalau dikatakan, bahwa otonomi itu bermakna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan

<sup>25</sup> Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ibid: 15.

<sup>26</sup> Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ibid: 16.

(*onafhankelijkheid*), maka di dalamnya terkandung dua aspek utama, *Pertama*, pemberian tugas dan kewenangan untuk menyelesaikan suatu urusan; *Kedua*, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan dan menetapkan sendiri cara - cara penyelesaian tugas tersebut.<sup>27</sup>

Dengan demikian, otonomi dapat diartikan sebagai kesempatan untuk menggunakan prakarsa sendiri atas segala macam nilai yang dikuasai untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu merupakan wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.<sup>28</sup>

Kemudian mengenai *medebewind* atau *zelfbestuur*, diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat/ pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/ pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan pemerintah pusat atau rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas) tersebut.

Istilah *zelfbestuur* adalah terjemahan dari *selfgovernment* yang di Inggris diartikan sebagai segala kegiatan pemerintahan di tiap bagian dari Inggris yang dilakukan oleh wakil - wakil dari yang diperintah. Di Belanda *medebewind* atau *zelfbestuur* diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan - kepentingan dari pusat atau daerah - daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat - alat perlengkapan daerah yang lebih bawah. Dalam menjalankan tugas - tugas *medebewind*, urusan - urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat cq daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuan.

Akan tetapi, bagaimana cara daerah otonom yang dimintakan bantuan itu, dalam melakukan bantuannya itu diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri. Daerah otonom yang diminta bantuan itu tidak berada di bawah perintah dari dan

---

Logeman, "*Het Staatsrecht der Zelfregelende Gemeenschappen*" dalam Ateng Syafrudin, "*Pasang Surut Otonomi Daerah*", Bandung: Binacipta, 1983, hlm.23.  
Logeman, "*Het Staatsrecht der Zelfregelende Gemeenschappen*" Ibid: 25.

tidak pula dapat diminta pertanggungjawaban oleh pemerintah pusat/ daerah yang lebih tinggi.<sup>29</sup> Selanjutnya dikatakan, bahwa *“jika ternyata ada daerah yang tidak menjalankan tugas bantuannya atau tidak begitu baik melakukan tugasnya, sebagai sanksinya pemerintah pusat/ daerah yang minta bantuan hanya dapat menghentikan perbuatan dari daerah yang dimintakan bantuan, untuk selanjutnya dipertimbangkan tentang pelaksanaan kepentingan atasan termaksud dengan jalan lain, dengan tidak mengurangi hak pemerintah pusat/ daerah yang minta bantuan untuk menuntut kerugian dari daerah yang melalaikan kewajibannya.”*<sup>30</sup>

Berbeda dengan konsep *medebewind* menurut versi Indonesia yang menurut Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebut dengan *tugas pembantuan*, yaitu suatu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa untuk melaksanakan tugas tertentu, disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia, dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Jadi, antara yang menugaskan (pemerintah pusat) dan yang ditugaskan ada hubungan sub - ordinasi, karena yang ditugaskan berkewajiban untuk melaporkan dan mempertanggungjawabkannya.

Pengertian *tugas pembantuan* versi Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 menurut pandangan saya adalah keliru, karena kalau itu rumusannya berarti *“dekonsentrasi”* bukan *tugas pembantuan*, karena dalam konsep itu pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia, semuanya disediakan oleh pemerintah pusat. Padahal, di dalam konsep tugas pembantuan yang perlu disediakan oleh pemerintah pusat adalah hanya pembiayaan, sedangkan peralatan dan personil justru merupakan kewajiban pemerintah daerah dalam upaya membantu pelaksanaan tugas tertentu dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

---

Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, op.cit: 21.

Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ibid: 21-24.

Dengan menyimak berbagai batasan dan pengertian desentralisasi seperti diuraikan diatas, saya dapat menyimpulkan bahwa sebagian besar melihat karena kecenderungan sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, maka dilancarkan ide desentralisasi dengan berbagai corak dan bentuknya. Seperti ditegaskan dalam tulisan Syarif Hidayat bahwa secara prinsipal, dapat dikatakan bahwa lahirnya ide desentralisasi merupakan sebuah “anti - thesa” dari sentralisasi.<sup>31</sup>

Padahal, seperti telah disinggung dimuka, bahwa *desentralisasi* bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar, yaitu negara bangsa (*nation state*). Dengan perkataan lain, walaupun suatu negara bangsa menganut asas desentralisasi, namun tidak semua urusan kewenangan diserahkan kepada daerah otonom, melainkan ada bagian - bagian urusan tertentu yang tetap dikelola secara sentral (terpusat). Karenanya, menurut pandangan saya suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara *desentralisasi* dan *sentralisasi* tidak dilawankan dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub - sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara.<sup>32</sup> Karenanya pula, suatu negara bangsa merupakan *genusnya*, sedangkan *sentralisasi*, *desentralisasi*, *dekonsentrasi* dan *tugas pembantuan* merupakan *speciesnya*. Masalahnya, bagaimana mencari keseimbangan diantara species tersebut.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat upaya yang terus-menerus mencari “titik - keseimbangan” yang tepat dalam meletakkan bobot desentralisasi dan sentralisasi. Terjadi pergeseran antara “dua kutub nilai”, yaitu “nilai pembangunan bangsa dan integritas nasional” disatu pihak yang menekankan pentingnya “sentralisasi”, sehingga akan mewujudkan nilai dan bentuk “sentripetal”, dan dilain pihak menekankan “nilai desentralisasi dan otonomi daerah” yang akan melahirkan nilai dan bentuk “sentrifugal”, dan pergeseran kedua nilai ini terus - menerus

---

Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, op.cit., hlm.27-28.

E. Koswara, “Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat”, Jakarta: Yayasan Pariba, 2001, hlm. 47.

menjadi dilema. Respons juridis - formal terhadap dilemma ini bervariasi dari waktu ke waktu, tergantung kepada konfigurasi - politik pada suatu waktu<sup>33</sup>.

### 3. Penerapan Otonomi Daerah Di Indonesia.

Otonomi yang berasal dari kata *autonomos* (bahasa Yunani) mempunyai pengertian mengatur diri sendiri. Pada hakekatnya otonomi daerah adalah upaya untuk mensejahterakan masyarakat melalui pemberdayaan potensi daerah secara optimal. Makna otonomi daerah adalah daerah mempunyai hak, wewenang dan kewajiban untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 Pasal 14 menyebutkan bahwa kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Aspek "prakarsa sendiri" dalam otonomi daerah memberikan "roh" pada penyelenggaraan pembangunan daerah yang lebih *participatory*. Tanpa upaya untuk menumbuh-kembangkan prakarsa setempat, otonomi daerah yang diharapkan dapat memberikan nuansa demokratisasi pembangunan daerah, akan kehilangan makna terpentingnya.

Otonomi yang luas sebenarnya merupakan penjabaran dari desentralisasi secara utuh. Idealnya pelaksanaan otonomi yang luas harus disertai pula dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat, penggalan potensi dan keanekaragaman daerah yang difokuskan pada peningkatan ekonomi di tingkat kabupaten dan kotamadia.

Implementasi otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai segi yaitu pertama, dilihat dari segi wilayah (*teritorial*) harus berorientasi pada pemberdayaan dan penggalan potensi daerah. Kedua, dari segi struktur tata pemerintahan berorientasi pada pemberdayaan pemerintah daerah dalam mengelola sumber-sumber daya yang dimilikinya secara bertanggung jawab dan memegang prinsip-prinsip kesatuan negara dan bangsa. Ketiga, dari segi kemasyarakatan berorientasi pada pemberdayaan dan

---

<sup>33</sup> Moeljarto, T., "Politik Pembangunan, Sebuah Analisis, Konsep, Arah, dan Strategi", Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1987, hlm.

pelibatan masyarakat dalam pembangunan di berbagai daerah sesuai dengan kemampuan masing-masing.

Undang-undang dan peraturan tentang otonomi daerah sudah disusun sejak Indonesia merdeka. Hal ini menunjukkan bahwa para pemimpin negara dari jaman Orde Lama, Orde Baru sampai pemimpin negara saat ini sudah memikirkan betapa penting otonomi daerah mengingat wilayah Indonesia yang demikian luas yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya. Daerah diharapkan sedikit demi sedikit mampu melepaskan ketergantungannya terhadap bantuan pemerintah pusat dengan cara meningkatkan kreativitas, meningkatkan inovasi dan meningkatkan kemandiriannya. Bila pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang telah disusun, maka harapan indah untuk mewujudkan "daerah membangun" (bukan "membangun daerah"), dapat segera tercapai. Otonomi daerah memberikan harapan cerah kepada daerah untuk lebih meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka memberikan efektifitas pelayanan kepada masyarakat. Hal lain yang tidak kalah penting adalah daerah dapat melaksanakan fungsi-fungsi pembangunan serta mengembangkan prakarsa masyarakat secara demokratis, sehingga sasaran pembangunan diarahkan dan disesuaikan dengan kondisi dan permasalahan yang ada di daerah.

Pada kenyataannya sangat ironis bila pelaksanaan dan penerapan otonomi daerah sejak Orde Lama, Orde Baru dan sampai saat ini tidak pernah tuntas. Berbagai faktor penyebab pelaksanaan otonomi daerah yang tidak mulus adalah karena distorsi kepentingan-kepentingan politik penguasa yang menyertai penerapan otonomi daerah sehingga penguasa cenderung tetap melaksanakan pemerintahan secara sentralistik dan otoriter. Selain itu kepentingan-kepentingan politik para pemimpin negara untuk memerintah dan berkuasa secara absolut dengan mempolitisir otonomi daerah mengakibatkan otonomi daerah semakin tidak jelas tujuannya. Suatu contoh yaitu pada masa pemerintahan presiden Suharto telah ditetapkan proyek percontohan untuk menerapkan otonomi daerah di 26 daerah tingkat II berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, tetapi tidak ada hasilnya.

Penerapan otonomi daerah melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 saat ini masih mencari bentuk, karena sikap

pemerintah yang masih “ mendua “. Di satu pihak pemerintah sadar bahwa otonomi daerah sudah sangat mendesak untuk segera dilaksanakan secara tuntas, tetapi di lain pihak pemerintah juga berusaha tetap mengendalikan daerah secara kuat pula. Hal ini terlihat pada kewenangan-kewenangan yang cukup luas yang masih ditangani pemerintah terutama yang sangat potensial sebagai sumber keuangan. Selain itu kewenangan pemerintah yang lain , yang juga dapat mengancam pelaksanaan otonomi daerah adalah otoritas pemerintah untuk mencabut otonomi yang telah diberikan kepada daerah. Selama kurang lebih empat tahun sejak dicanangkannya otonomi daerah di Indonesia, pemberdayaan daerah yang gencar diperjuangkan pada kenyataannya belum dilaksanakan secara optimal. Pembangunan di daerah kurang memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Keputusan-keputusan pemerintah serta program-program pembangunan tidak menyertakan masyarakat, sehingga program-program pembangunan di daerah cenderung masih bersifat *top down* daripada *bottom up planning* .

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan agar otonomi daerah dapat terwujud. Pertama, harus disadari bahwa otonomi daerah harus selalu diletakkan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah merupakan suatu subsistem dalam satu sistem pemerintahan yang utuh. Kedua, perlu kemauan politik (*political will*) dari semua pihak seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Kemauan politik dari semua pihak dapat memperkuat tujuan untuk membangun masyarakat Indonesia secara keseluruhan melalui pembangunan - pembangunan daerah. Kemauan politik ini diharapkan dapat membendung pemikiran primordial, parsial, etnosentris dan sebagainya. Ketiga, komitmen yang tinggi dari berbagai pihak yang berkepentingan sangat dibutuhkan agar pelaksanaan otonomi daerah dapat tercapai tujuannya .

#### 4. Desentralisasi Korupsi.

Otonomi daerah telah memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di pemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga pemerintah daerah otonom dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Karena kewenangan membuat kebijakan sepenuhnya menjadi wewenang daerah otonom, maka dengan otonomi daerah pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan akan dapat berjalan lebih cepat dan lebih berkualitas.<sup>34</sup>

Menurut pendapat penulis sendiri, bahwa dengan otonomi daerah akan menghasilkan pola-pola pembangunan yang berjalan dengan cepat, serta lebih berkualitas, sebab otonomi daerah tersebut akan memunculkan kesempatan identitas lokal yang ada di masyarakat. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah

---

<sup>34</sup> Mengapa di katakan bahwa dengan otonomi daerah, pembangunan akan berjalan lebih cepat dan berkualitas, sebab pada waktu otonomi daerah mulai diberlakukan, telah memunculkan sikap keterbukaan dan fleksibilitas sistem politik dan kelembagaan sosial, sehingga mempermudah proses pengembangan dan modernisasi lingkungan *legal* dan *regulasi* untuk pembaharuan paradigma di berbagai bidang kehidupan. Bandingkan dengan pendapatnya Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi: Yogyakarta, 2004, hlm: 3. Dalam hal ini, penulis berpendapat mengapa dengan otonomi daerah pembangunan akan lebih cepat dilaksanakan?, sebab Otonomi daerah diberlakukan karena dalam perspektif daerah yang lebih mengetahui bagaimana cara untuk memudahkan dalam mencapai kemakmuran sesuai yang diinginkan daerahnya. Namun, yang terjadi pemerintah masih sangat ikut campur dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Bahkan dapat dikatakan, pemerintah merampas hak ekonomi daerahnya. Mungkin pemerintah bermaksud untuk membantu daerah untuk segera mewujudkan kemakmuran bagi daerahnya. Tetapi upaya pemerintah itu justru membawa daerah jauh dari kemakmuran yang diharapkan. Hal ini bisa dilihat misalnya dari sumber daya alam yang sekarang dikuasai oleh Indonesia. Banyak pertambangan, dan SDA (Sumber Daya Alam) lain yang dikuasai oleh asing. Pemerintah terlalu sensitif dalam memberi ijin kepada asing untuk mengelola SDA (Sumber Daya Alam) yang dimiliki Indonesia, dengan kedok untuk devisa negara. Banyak SDA (Sumber Daya Alam) daerah yang dikuasai negara, tetapi kemakmuran daerah seolah-olah dilupakan begitu saja. Penguasaan tersebut tanpa diimbangi dengan pembangunan terhadap daerahnya. Hal ini sangat melenceng dari cita-cita nasional bangsa Indonesia sendiri yang terdapat dalam pembukaan UUD 1945 alinea 2, untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Pemerintah dalam prakteknya hanya mengincar kekayaan yang dimiliki daerah saja dan melupakan sektor pembangunan daerah yang seharusnya segera dapat terwujud.

pusat mendapatkan respon tinggi dari pemerintah daerah dalam menghadapi masalah yang berada di daerahnya sendiri, hal inilah yang dimaksudkan bahwa otonomi daerah dalam programnya akan lebih cepat dan lebih berkualitas. Bahkan dana yang diperoleh lebih banyak daripada yang didapatkan melalui jalur birokrasi dari pemerintah pusat. Dana tersebut memungkinkan pemerintah lokal mendorong pembangunan daerah serta membangun program promosi kebudayaan dan juga pariwisata. Kebijakan-kebijakan pemerintah daerah juga akan lebih tepat sasaran dan tidak membutuhkan waktu yang lama sehingga akan lebih efisien.

Pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan sesuai dengan Undang-undang yang berlaku. Di mana kewenangan tersebut ditujukan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat demi peningkatan kesejahteraan yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Perlu diingat bahwa penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila diikuti dengan berbagai sumber penerimaan yang cukup bagi daerah tersebut.

Era reformasi merupakan titik tolak perubahan kebijakan desentralisasi di Indonesia ke arah yang nyata (*realistis*). Reformasi juga memberikan hikmah yang sangat besar kepada daerah-daerah untuk menikmati otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Apabila memperhatikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam realitasnya lebih menekankan pemberian kewenangan seluas-luasnya agar daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan, dengan mengutamakan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dalam menjalankan sistem pemerintahan yang *desentralistisi* pemerintah daerah disertai otoritas untuk menjalankan berbagai urusan.

Perwujudan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Yang perlu kejelasan lebih lanjut adalah materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, di samping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang urusan pemerintahan.<sup>35</sup> Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom berarti terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara Pemerintah dan daerah otonom.

Perubahan yang dikehendaki dalam reformasi tata pemerintahan dapat disimak dari pergeseran sejumlah model dan paradigma pemerintahan daerah yang terjadi. '*Structural efficiency model*' yang menekankan efisiensi dan keseragaman pemerintahan lokal ditinggalkan dan dianut '*local democracy model*' yang menekankan, nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Seiring dengan pergeseran model tersebut terjadi pula pergeseran dari pengutamaan dekonsentrasi ke pengutamaan desentralisasi.

Dilakukan pula pemangkasan dan pelangsingan struktur organisasi dalam rangka menggeser model organisasi yang hirarkis dan gemuk ke model organisasi yang datar dan langsing. Hubungan antara kabupaten/kota dengan provinsi yang semula '*dependent*' dan '*subordinate*' kini hubungan antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi menjadi '*independent*' dan '*coordinate*'. Pola hubungan tersebut tercipta sebagai konsekuensi perubahan dari dianutnya '*integrated prefectural system*' yang utuh ke '*integrated prefectural system*' yang parsial hanya pada tataran provinsi. Dianutnya '*integrated prefectural system*' pada provinsi dengan peran ganda Gubernur sebagai kepala daerah dan wakil Pemerintah dimaksudkan untuk mengintegrasikan kembali daerah otonom yang secara desentral memiliki karakteristik keterpisahan.

---

<sup>35</sup> Lihat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang semula dianut *'ultra-vires doctrine'* dengan merinci urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom diganti dengan *'general competence'* atau *'open and arrangement'* yang merinci fungsi pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan Provinsi. Pengawasan Pemerintah terhadap daerah otonom yang semula cenderung koersif bergeser ke persuasif agar diskresi dan prakarsa daerah otonom lebih tersalurkan. Konsekuensinya, pengawasan Pemerintah terhadap kebijakan Daerah yang semula secara preventif dan represif, kini hanya secara represif.

Secara teoritis-empiris, urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom dimanifestasikan dalam pelayanan publik bagi masyarakat setempat dalam semangat kesejahteraan (*welfare state*) sesuai arahan dan amanat UUD 1945. Suara dan pilihan masyarakat setempat akan dijadikan orientasi daerah otonom. Lowndes,<sup>36</sup> secara filosofis mengemukakan bahwa:

*Ideas of locality and community are fundamental to the rationale for local government. Such ideas have a 'practical' and a 'moral' dimension. Practically, local government is suited to the provision of basic-level services consumed by individuals, households and communities. Morally, it can be argued that the local community constitutes the wellspring of citizenship and democracy and is fundamental building block for any government system.*

Dalam kerangka *good governance* perlu dibangun saluran-saluran untuk memungkinkan terciptanya *"participatory democracy"*, baik dalam proses pembuatan kebijakan maupun implementasinya. Sesuai dengan paradigma *reinventing government* kini berkembang bergesernya peran Pemerintah

---

<sup>36</sup> Vivien Lowndes, *"Locality and community: Choices for Local Government"*, dalam Leach Steve, Davis Horward and Associates, 1996, *Enabling or Disabling Local Government: Choices for the future*, Buckingham Philadelphia: Open University Press. Terjemahan bebas oleh penulis bahwa: *Ide lokalitas dan masyarakat sangat penting untuk alasan bagi pemerintah daerah. Ide tersebut memiliki 'praktis' dan 'moral' dimensi. Praktis, pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan tingkat dasar jasa yang dikonsumsi oleh individu, rumah tangga dan masyarakat. Secara moral, dapat dikatakan bahwa masyarakat setempat merupakan mata air kewarganegaraan dan demokrasi dan merupakan blok bangunan dasar untuk setiap sistem pemerintahan.*

Daerah dari *services provider* ke *services enabler* untuk mengakomodasi pergeseran paradigma dari *rowing the boat* ke *steering the boat* yang terkandung dalam konsep *good governance*.

Dengan otonomi tersebut, maka dalam kinerjanya pemerintah daerah dapat melakukan perencanaan dan pengendalian pembangunan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum. Pemerintah daerah juga menangani bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial, pelayanan bidang ketenagakerjaan, fasilitas pengembangan ketenagakerjaan, pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanian kependudukan dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi penanaman modal, pelayanan-pelayanan dasar lainnya, dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangan-undangan, sementara pemerintah pusat hanya menangani bidang politik luar negeri, pertahanan,

keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.<sup>37</sup>

Otonomi daerah membawa konsekuensi bagi Pemerintah Daerah untuk dapat melakukan pelayanan publik yang sebaik-baiknya. Tuntutan masyarakat untuk dapat memenuhi keperluan-keperluan hidupnya, harus direspon pemerintah secara aspiratif. Pelayanan publik di berbagai bidang dilakukan dengan penekanan pengelolaan yang berfokus kepada pelanggan yaitu masyarakat secara umum, swasta, serta antar instansi pemerintah itu sendiri. Keadaan yang cukup menggembirakan telah terjadi di berbagai daerah, pemerintah daerah seakan-akan berlomba-lomba melaksanakan proses pelayanan publik dengan berbagai pendekatan. Mulai dari konsep pelayanan satu atap, pelayanan satu loket, pelayanan terpadu, pelayanan satu pintu, dan pelayanan satu meja. Bahkan ada yang menargetkan perlunya pengakuan secara internasional dengan melakukan sertifikasi ISO.

Beberapa hal yang dapat dijadikan tolok ukur keberhasilan dalam proses pelayanan publik adalah adanya pengakuan dari

---

<sup>37</sup> Syaukani, Affan Gaffar, Ryass Rasyid. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002, hlm: 16-19.

masyarakat, kepuasan masyarakat, serta lancarnya pemenuhan keperluan-keperluan hidup masyarakat di wilayah di mana pelayanan publik diberikan. Hal tersebut tidak terlepas dari kualitas penampilan atau *performance* pelayanan publik, mempunyai ciri khas sebagai dasar ketertarikan publik, dapat dipercaya dari sisi waktu pelayanan, pelayanan yang sesuai dengan standarisasi lokal dan global, ketahanan terhadap situasi dan kondisi yang buruk, kemampuan dalam melakukan pelayanan, serta estetika para petugas pelayanan publik.

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat tergantung pada *kemampuan keuangan daerah, sumber daya manusia yang dimiliki daerah, serta kemampuan daerah untuk mengembangkan segenap potensi yang ada di daerah otonom*. Terpusatnya Sumber Daya Manusia (SDM) berkualitas di kota-kota besar dapat didistribusikan ke daerah seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, karena kegiatan pembangunan akan bergeser dari pusat ke daerah. Menguatnya isu Putra Daerahisme dalam pengisian jabatan akan menghambat pelaksanaan otonomi daerah, di samping itu juga akan merusak rasa persatuan dan kesatuan yang telah dibangun bersama sejak lama sebelum Indonesia

merdeka.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Desi Fernanda, *Signifikansi Struktur, Kultur, Prosedur, dan Figur dalam Reformasi Administrasi Publik Daerah Otonomi*, Jurnal Administrasi Publik Nomor 1, *Centre for Public Policy and Management Studies* Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Katolik Parahyangan, 2002. hlm: 35. Dalam pandangan penulis, bahwa untuk mengetahui apakah suatu daerah otonom mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, di perlukan beberapa indikator sebagai berikut: *pertama*; Kemampuan struktural organisasi Struktur organisasi pemerintah daerah harus mampu menampung segala aktivitas dan tugas-tugas yang menjadi beban dan tanggung jawabnya, jumlah dan ragam unit cukup mencerminkan kebutuhan, pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang cukup jelas; *Kedua*; Kemampuan aparatur pemerintah daerah, aparat pemerintah daerah harus mampu menjalankan tugasnya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Keahlian, moral, disiplin dan kejujuran saling menunjang tercapainya tujuan yang diinginkan; *Ketiga*; Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat, pemerintah daerah harus mampu mendorong masyarakat agar memiliki kemauan untuk berperan serta dalam kegiatan pembangunan; *kelima*; Kemampuan keuangan daerah, Pemerintah daerah harus mampu membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan secara keseluruhan sebagai wujud pelaksanaan, pengaturan dan pengurusan rumah tangganya sendiri. Sumber-

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah sebagai-mana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah diseleng-garakan dengan azas *desentralisasi*, *dekonsentrasi* dan tugas pembantuan. Prinsip utama yang menghubungkan antara *desentralisasi* kewenangan dengan pembiayaan desentralisasi adalah kewenangan yang diserahkan kepada daerah harus diikuti dengan pembiayaan yang sesuai dengan besarnya beban kewenangan tersebut.

Selanjutnya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004 bahwa pelimpahan wewenang melalui konsep *desentralisasi* harus diimbangi dengan penyediaan anggaran oleh pemerintah pusat melalui anggaran dekonsentrasi yang dibiayai atas beban APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) melalui kegiatan / proyek *dekonsentrasi*. Hal tersebut dipertegas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan *Dekonsentrasi* .

Kebijakan otonomi daerah yang telah dilaksanakan sejak tahun 2001 adalah dalam rangka mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional. Seiring dengan perubahan dinamika sosial politik, Pemerintah telah melakukan revisi beberapa materi dalam undang-undang otonomi daerah, dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Substansi perubahan kedua undang-undang tersebut adalah semakin besarnya kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan dan keuangan daerah.

Dengan demikian diharapkan pembangunan daerah dapat berjalan sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas daerah, sehingga dapat memberikan dampak positif bagi perkembangan

ekonomi regional, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Instrumen utama kebijakan *desentralisasi* adalah melalui kebijakan Transfer ke Daerah, yang terdiri dari Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus. Adapun Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), yang merupakan komponen terbesar dari dana Transfer ke Daerah. Alokasi dana Transfer ke Daerah terus meningkat seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah. Selain dana *desentralisasi* tersebut, Pemerintah juga mengalokasikan dana untuk membiayai program dan kegiatan yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah, yaitu dana *dekonsentrasi*, dana tugas pembantuan, dan dana untuk melaksanakan program dan kegiatan instansi vertikal di daerah.

Walaupun dana-dana tersebut tidak masuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), namun secara nyata dana tersebut dibelanjakan di daerah, baik dalam bentuk belanja fisik maupun nonfisik yang tidak kalah besarnya.

Undang-Undang Nomor.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang pokok-pokok Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah bagian dari penyelenggaraan Pemerintah Negara Republik Indonesia, yang dirumuskan sebagai otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, di mana dalam penyelenggaraannya banyak dilimpahkan kepada daerah dan dilaksanakan secara bertahap.

Meningkatnya kewenangan Pemerintah Pusat yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, menyebabkan peranan keuangan daerah sangat penting. Oleh karena itu daerah dituntut untuk lebih aktif dalam memobilisasikan sumber dayanya sendiri disamping mengelola dana yang diterima dari Pemerintah Pusat secara efisien. Kemandirian daerah inilah yang tidak dapat ditafsirkan bahwa Pemerintah Daerah harus dapat membiayai seluruh kebutuhannya dari Pendapata Asli Daerah. Namun harus pula disertai dengan kemampuan dalam memantapkan manajemen keuangan daerah melalui efisiensi pem-biayaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini sesuai dengan penjelasan

Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa penye-lenggaraan Pemerintah Daerah harus dilaksanakan berdasarkan atas 5 prinsip yaitu :

Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni mem-perkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat indonesia seluruhnya.

Pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Azas Desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan Azas Dekon-sentrasi, dengan memberikan kemung-kinan bagi pelaksanaan azas tugas pembantuan (*medebewid*).

Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penye-lenggaraan pemerintah di daerah, terutama dalam pelaksanaan pemba-ngunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Adapun mengenai tujuan dari desentralisasi yang berdasarkan kepada landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintah daerah sebagaimana yang dimaksud oleh The Liang Gie<sup>39</sup> adalah:

Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan desentralisasi dimaksud untuk mencegah penum-pukan kekuasaan di suatu daerah

Dalam bidang Politik, dsentralisasi dianggap sebagai pendemokrasian, dalam rangka menarik minat rakyat untuk berpartisipasi dalam peme-rintahan (pendidikan Politik)

Dari perspektif teknik organisatoris pemerintah desentralisasi dimaksud untk mencapai efensiensi

Dari sudut kultur desentralisasi diha-rapkan perhatian sepenuh nya ditum-pahkan kepada daerah, seperti, geografi, ekonomi, politk, kondisi masyarakat, kultur

Diharapkan pemerintah daerah lebih memfokuskan pembangunan di daerah tersebut Otonomi Daerah Pada tataran aplikatif bahwa antara otonomi daerah dan

---

<sup>39</sup> Bastian, I, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*, Salemba Empat: Jakarta, 2001, hlm: 34-37.

desentralisasi tidak ada perbedaan, keduanya memiliki esensial bahwa bagaimana daerah tersebut bebas menentukan masa depan mereka sendiri. Otonomi menurut UU no 22/1999 tentang otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang kepada daerah untuk mengurus daerahnya sesuai dengan UU dalam kerangka NKRI. Menurut ekonomi Manajemen dalam otda pengambilan keputusan-keputusan dipangkas, cukup di tingkat daerah sehingga menghemat energi dan biaya.

Pembangunan daerah mustahil dapat dilaksanakan dengan baik tanpa adanya dana yang mencukupi. Dalam Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, telah diatur dalam rangka pembiayaan pelaksanaan *desentralisasi*, daerah akan mengandalkan pada sumber-sumber penerimaan yang terdiri atas: Pendapatan Asli Daerah (PAD); Dana Perimbangan; Dana Pinjaman; dan lain-lain Penerimaan yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang dihasilkan dari upaya daerah sendiri yang berasal dari berbagai sumber, antara lain dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil keuntungan perusahaan daerah, dan dari berbagai hasil usaha lainnya yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Kemampuan daerah untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) rata-rata sangat rendah, bahkan untuk menutupi biaya rutin pun sangat kekurangan. Untuk daerah otonomi Kabupaten dan Kota dana yang diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya sekitar 13% dari dana yang dimiliki, sedangkan di daerah otonomi Propinsi sebanyak 30%.<sup>40</sup>

Dana Perimbangan adalah dana yang diperoleh pemerintah Daerah dari pemerintah Pusat, baik yang berasal dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas tanah dan Bangunan (BPHTB), Penerimaan Sumber Daya Alam (SDA), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Penerimaan dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dibagi dengan imbalan 10% untuk Pemerintah Pusat dan 90% untuk Pemerintahan Daerah;

---

<sup>40</sup> Deddy Supriadi Bratakusumah, *Kompetensi Aparatur Dalam Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jurnal Administrasi Publik Nomor 1, *Centre for Public Policy and Management Studies* Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Katolik Parahyangan, 2002, hlm: 4-6.

penerimaan dari Bea perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dibagi dengan imbalan 20% untuk Pemerintahan Pusat, dan 80% untuk Pemerintahan Daerah; penerimaan dari Sumber Daya Alam (SDA) dibagi dengan imbalan 20% bagi pemerintah Pusat dan 80% untuk Pemerintahan Daerah.

Pembangunan Nasional pada hakekatnya merupakan usaha pemerintah baik itu pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan nasional sesuai alenia ke-4 (empat) Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Penyelenggaraan pembangunan daerah secara otonomi telah memberikan wewenang yang nyata, luas dan bertanggungjawab termasuk di dalamnya adalah pemberian sumber-sumber penerimaan daerah. Salah satu komponen utama *desentralistik* adalah *desentralisasi fiskal* (pembiayaan otonomi daerah yang berasal dari Pendapatan asli daerah (PAD) diantaranya adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah dan lain sebagainya.

Dalam upaya menyederhanakan dan memperbaiki jenis dan struktur pajak daerah, meningkatkan pendapatan daerah, memperbaiki sistem perpajakan dan distribusi daerah maka telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Penerbitan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, merupakan langkah yang sangat strategis untuk lebih

memantapkan kebijakan *desentralisasi fiskal*,<sup>41</sup> khususnya dalam

---

<sup>41</sup> Menurut pendapat penulis, bahwa *Desentralisasi fiskal*, merupakan penyerahan kewenangan di bidang keuangan antar level pemerintahan yang mencakup bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan sejumlah besar dana dan / atau sumber-sumber daya ekonomi kepada daerah untuk dikelola menurut kepentingan dan kebutuhan daerah itu sendiri. Bagi daerah, *desentralisasi fiskal* berfungsi untuk menentukan jumlah uang yang akan digunakan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kepastian mengenai jumlah alokasi dan mekanisme penyaluran akan menjadi bahan pengambilan keputusan bagi pemerintah daerah untuk merencanakan jenis dan tingkat pelayanan yang dapat diberikan kepada masyarakat. Pada intinya, *desentralisasi fiskal* berupaya memberikan jaminan kepastian bagi pemerintah daerah bahwa ada penyerahan kewenangan dan sumber-sumber pendapatan yang memadai untuk memberikan pelayanan publik dengan standar yang telah ditentukan. Akan tetapi, pola *desentralisasi fiskal* yang hingga sekarang diterapkan di Indonesia masih terfokus pada otonomi pembiayaan, bukan pada otonomi pendapatan. Sekalipun daerah memiliki kewenangan untuk menggali sumber-sumber pendapatan sendiri tetapi

rangka membangun hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang lebih ideal.

Sebagai salah satu bagian dari perbaikan terus menerus (*continuous improvement*) maka Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang baru ini setidaknya memperbaiki 3 (tiga) hal pokok, yaitu: *pertama Penyempurnaan sistem pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, kedua adalah pemberian kewenangan yang lebih besar kepada Daerah di bidang perpajakan daerah (Local taxing empowerment), serta yang ketiga peningkatan efektifitas pengawasan.* Secara garis besar Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, mengatur adanya penambahan 4 (empat) jenis pajak baru yang meliputi: *Pajak Rokok; pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan; Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) serta Pajak Sarang Burung Walet.* Dengan adanya penambahan 4 (empat) jenis pajak ini berarti secara keseluruhan menjadi 16 (enam belas) jenis pajak daerah yang terdiri 5 (lima) jenis pajak provinsi dan 11 (sebelas) jenis pajak kabupaten / kota.

Adanya penambahan jenis retribusi baru diharapkan tidak menambah beban bagi masyarakat terutama aspek kelayakan pemungutan yang selama ini sudah dilaksanakan oleh daerah sesuai dengan kewenangannya. Sehingga pemerintah daerah perlu menyesuaikan peraturan Daerah yang mengatur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan memilih serta menginventarisasi jenis

---

ada pengecualian terhadap eksplorasi Sumber Daya Alam (SDA). Oleh karena itu, pola transfer keuangan dari pusat ke daerah masih menjadi elemen penting untuk menunjang kapasitas keuangan daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai salah satu elemen *desentralisasi fiskal* menjadi elemen penting bagi pemerintah daerah untuk menutup pembiayaan daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Implikasinya, Dana Alokasi Umum (DAU), dialokasikan kepada setiap daerah dalam rangka menjalankan kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Dana Alokasi Umum (DAU), yang merupakan transfer pemerintah pusat kepada daerah bersifat "*block grant*", yang berarti daerah diberi keleluasaan dalam penggunaannya sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah dengan tujuan untuk menyeimbangkan kemampuan keuangan antardaerah.

pungutan yang sesuai dengan potensi daerah, sehingga diharapkan struktur Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) menjadi lebih baik serta menciptakan iklim investasi yang kondusif bagi masyarakat karena adanya kepastian hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, keberadaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak lagi menjadi pajak pusat, akan tetapi menjadi pajak daerah. Maka dengan demikian, Pajak Bumi dan Bangunan (PPB) saat ini merupakan Pendapatan Asli Daerah

(PD),<sup>42</sup> sebab Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak dapat disangkal lagi telah memberikan keuntungan dan atau kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi orang atau badan yang mempunyai suatu hak atasnya atau memperoleh manfaat daripadanya, oleh karena itu wajar apabila masyarakat diwajibkan memberikan sebagian manfaat atau kenikmatan yang diperolehnya kepada Negara berupa pembayaran pajak.

Isu sentral dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat pada Negara kesatuan maupun pada Negara federasi. Di Negara kesatuan, otonomi daerah lebih terbatas daripada di Negara yang berbentuk federasi. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di Negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh Pemerintah Pusat seperti *Hubungan luar negeri; Pengadilan; Moneter dan keuangan; Pertahanan dan keamanan*. Kemudian, dalam pelaksanaannya Otonomi daerah harus diikuti dengan serangkaian reformasi sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak sekadar perubahan format lembaga, akan tetapi menyangkut pembaruan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel sesuai

---

<sup>42</sup> Frenadin Adegustara, Syofiarti, Titin Fatimah, *Kontribusi Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi di Tiga Daerah Di Propinsi Sumatera Barat)*, Hasil Penelitian Tidak di Publikasikan. USU: Sumatra Utara, 2008, hlm: 45.

dengan cita-cita reformasi yaitu menciptakan *good governance* benar-benar tercapai.<sup>43</sup>

Untuk mewujudkan *good governance* diperlukan reformasi kelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah, baik struktur maupun infrastrukturnya. Reformasi manajemen sektor publik terkait dengan perlunya digunakan model manajemen pemerintahan yang baru yang sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman, misalnya *new public management* (NPM), yang berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan berorientasi pada kebijakan.<sup>44</sup>

Penggunaan paradigma *new public management* (NPM)<sup>45</sup> tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah. di antaranya perubahan dalam pendekatan penganggaran, yakni dari penganggaran tradisional (*traditional budget*) menjadi

---

Sejak dua dekade terakhir, pelaksanaan reformasi administrasi publik makin nyata di berbagai negara termasuk Indonesia. Reformasi administrasi publik sangat diperlukan karena tantangan terhadap prinsip-prinsip administrasi klasik semakin berat. Doktrin Administrasi Publik Klasik (*the Old Public Administration-OPA*) yang sejak awal dimotori oleh Wilson pada tahun 1987 terus dikritik oleh para pakar, dan mulai ditinggalkan karena tidak dapat mengakomodasi perubahan situasi dan kondisi masyarakat. Keberhasilan NPM (*New Public Management*) di negara-negara maju, mengakibatkan terjadinya promosi secara terus-menerus doktrin-doktrin NPM (*New Public Management*) di negara-negara berkembang. Doktrin *privatisasi*, mengalihkan bentuk pelayanan yang selama ini ditangani oleh pemerintah dipindahkan ke tangan agen-agen swasta. Alasannya, lebih berorientasi pada kepentingan pelanggan, lebih merangsang perekonomian, dan pertumbuhan kesempatan kerja, meningkatkan efisiensi pelayanan karena lebih fleksibel menyesuaikan diri dengan pasar, meningkatkan efisiensi di departemen-departemen, mengurangi beban administrasi, dan pembiayaan terhadap pemerintah. Doktrin *debirokratisasi*, diyakini memiliki keunggulan karena lebih menjanjikan peningkatan kinerja dibandingkan dengan doktrin administrasi publik klasik. Menurut Jennings dan Haist, yang ditekankan dalam NPM (*New Public Management*) adalah pengukuran terhadap hasil bukan proses, dan perilaku sehingga sering disebut sebagai *results-oriented government*. Lihat dalam: Caiden, G.E, *Administrative Reform Comes of Ages*. Berlin: Water de Gruyter, 1991, hlm: 45.

Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, 2006, hlm: 4-4.

Istilah NPM (*new public managemen*), di pergunakan dalam bukunya: Caiden, G.E. *Administrative Reform Comes of Ages*. Berlin: Water de Gruyter, 1991, serta dalam bukunya: Cooper, P.J, *Public Administration for The Twenty-first Century*. Orlando, Florida: Harcourt Brace, 1998, hlm: 45.

penganggaran berbasis kinerja (*performance budget*), tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetensi tender (*compulsory competitive tendering contract*).

Sejalan dengan perlunya dilakukan reformasi sektor publik, diawal pada periode otonomi daerah, telah keluar sejumlah Peraturan Pemerintah (PP) sebagai operasionalisasi dari Undang-undang Otonomi Daerah. Kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan daerah selama ini menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dan asas-asas umum yang berlaku secara universal, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara.

Adapun kekuasaan pengelolaan keuangan daerah menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, merupakan bagian dari kekuasaan pengelolaan keuangan Negara. Dalam hal ini Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, kemudian diserahkan kepada gubernur / bupati / walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Selanjutnya, kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Pengelolaan keuangan daerah harus transparan yang di mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Selain itu, Akuntabilitas dalam pertanggungjawaban publik juga diperlukan, dalam arti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan masyarakat. Kemudian,

*Value for money* yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.<sup>46</sup> Dengan adanya penerapan prinsip-prinsip tersebut, maka akan menghasilkan pengelolaan keuangan daerah yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat secara *ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab*. Sehingga nantinya akan melahirkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Program otonomi daerah yang telah di berlakukan pada setiap daerah, telah mereformasi tata kelola keuangan negara / daerah yang telah digulirkan oleh pemerintah pusat, program ini merupakan langkah maju khususnya dalam menata sistem pemerintahannya. Reformasi tata kelola keuangan negara / daerah secara ideal tidak hanya mencakup reformasi akuntansi

keuangannya.<sup>47</sup> Namun demikian, reformasi akuntansi sektor publik merupakan sesuatu yang sangat fundamental khususnya

---

Dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor. 58 Tahun 2005, Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, di jelaskan bahwa *Efisien* merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu; *Ekonomis* merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah; *Efektif* merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil; *Transparan* merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. *Bertanggung jawab* merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan; *Keadilan* merupakan keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

<sup>47</sup> Menurut hasil temuan penulis, bahwa paket Undang-undang bidang Keuangan Negara telah memberikan landasan / payung hukum di bidang pengelolaan dan administrasi keuangan negara / daerah. Undang-undang ini dimaksudkan pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan *desentralisasi* dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangka pelaksanaan *desentralisasi* dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah.

bagi pengelolaan keuangan daerah. Reformasi ini, secara substantif mengandung pengertian pengelolaan sumber-sumber daya daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan daerah.

Otonomi Daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa dan bertanggung jawab untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah sendiri. Kewenangan yang luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan ini, pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan kepada pemberi wewenang dan masyarakat. Penerapan otonomi daerah seutuhnya membawa konsekuensi logis berupa pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah berdasarkan manajemen keuangan yang sehat. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara *transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel*.

Dalam perundang-undangan bidang keuangan negara secara tegas diatur bagaimana Pemerintah Daerah menata sistem pemerintahan khususnya di bidang keuangan. Undang-undang ini mengatur mengenai asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat pengelola keuangan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang, piutang dan utang negara / daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara / daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) / Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara / daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum. Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) dengan pendekatan prestasi kerja, penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, penyajian Neraca Daerah dan Laporan Arus Kas sebagai bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah, merupakan beberapa hal baru yang diamanahkan dalam peraturan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara pasal 31, Gubernur / Bupati / Walikota harus membuat pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam bentuk laporan keuangan yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Laporan keuangan ini terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan. Hal ini menuntut kemampuan manajemen pemerintahan daerah untuk mengalokasikan sumber daya secara efisien dan efektif. Kemampuan ini memerlukan informasi akuntansi sebagai salah satu dasar penting dalam pengambilan keputusan alokasi sumber daya ekonomis. Laporan-laporan ini dapat dihasilkan dengan diterapkannya suatu sistem dan prosedur akuntansi yang integral dan terpadu dalam pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian laporan-laporan di atas dapat dihasilkan dengan diterapkannya suatu Sistem Informasi Akuntansi Keuangan Daerah (SIAKD) yang terintegrasi dengan sistem-sistem lain dalam manajemen keuangan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 51 ayat (2), Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku Pengguna Anggaran harus menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pendapatan dan belanja, yang berada dalam tanggung jawabnya. Hal ini berarti bahwa setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) harus membuat laporan keuangan unit kerja. Pasal 56 Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa laporan keuangan yang harus dibuat setiap unit kerja adalah Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan, sedangkan yang menyusun laporan arus Kas adalah Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum daerah.

Sistem Akuntansi Keuangan Daerah harus ditunjang dengan pembenahan tata kelola keuangan daerah lainnya, yang mendukung upaya penyempurnaan sistem. Sumber daya manusia pelaksana sistem harus diberikan pemahaman yang memadai,

pengguna laporan keuangan (*stakeholders*) juga harus memahami peran dan fungsinya, serta bagaimana memanfaatkan laporan keuangan. Elemen masyarakat harus memahami alur sistem secara global, sehingga mereka akan lebih sadar akan hak dan kewajibannya. Para eksekutif di pemerintah daerah harus memiliki pengetahuan tentang bagaimana memanfaatkan laporan-laporan internal yang dapat dihasilkan dari sistem akuntansi.

Terlepas dari fenomena keuangan daerah di atas, dalam paradigma otonomi daerah terdapat beberapa perubahan dalam hubungan antara *eksekutif* dengan *legislatif*.

*Pertama*, eksekutif bersama dewan mempunyai otonomi penuh untuk membuat kebijakan-kebijakan lokal; dan *kedua*, anggota dewan memiliki otonomi penuh dan mempunyai peluang besar dalam proses legislasi. Kewenangan dewan dalam membuat kebijakan tidak terbatas hanya dalam memilih kepala daerah, tetapi juga berwenang membuat perda, pengawasan, investigasi, dan bersama-sama dengan eksekutif menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) yang sebelumnya tidak pernah dilakukan.

Implikasi lain dari otonomi daerah adalah pelimpahan dana yang dibarengi dengan dilaksanakannya reformasi penganggaran dan reformasi sistem akuntansi keuangan daerah.<sup>48</sup> Reformasi penganggaran yang terjadi adalah munculnya paradigma baru dalam penyusunan anggaran yang mengedepankan prinsip akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, dan transparansi anggaran. Di samping itu, anggaran harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*), prinsip efisien dan efektif (*Value For Money*), keadilan dan kesejahteraan dan sesuai dengan disiplin anggaran.<sup>49</sup>

Dalam realitasnya *euforia* otonomi daerah ternyata banyak memunculkan dampak negatif. Penulis, berpendapat bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang belum optimal dalam kerangka negara kesatuan berpotensi menimbulkan konflik horizontal

---

<sup>48</sup>Abdul Halim, *Bunga Rampai Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Jogjakarta, 2003, hlm: 34.

<sup>49</sup>Mardiasmo, *Konsep Ideal Akuntabilitas dan Transparansi Organisasi Layanan Publik*, Majalah Swara MEP, Vol. 3 No. 8 Maret, MEP UGM, Jogjakarta, 2003.

maupun vertikal yang berdampak terganggunya ketenteraman serta ketertiban masyarakat di suatu daerah. Berdasarkan hasil pengamatan penulis, selama melakukan penelitian disertasi ini implikasi otonomi daerah adalah otonomi daerah cenderung melahirkan raja-raja kecil di daerah dan sebagian berakhir pada proses hukum.

Realitasnya dapat kita saksikan ketika akhir masa persidangan II DPR RI tahun sidang 2012-2013 berakhir dengan disahkannya tujuh Daerah Otonom Baru (DOB) baru. Tujuh DOB itu adalah Mahakam Ulu (Kaltim), Malaka (NTT), Mamaju Tengah (Sulbar), Banggai Laut (Sulteng), Pulau Taliabu (Malut), Penukal Abab Lematang Ilir (Sumsel), dan Kolaka Timur (Sultra). Tujuh DOB (Daerah Otonom Baru) ini menambah lima DOB yang sudah disahkan terlebih dulu pasca masa persidangan I tahun sidang 2012-2013, yaitu Provinsi Kalimantan Utara, Pesisir Timur Barat (Lampung), Pangandaran (Jabar), serta Pengunungan Arfak dan Manokwari Selatan (Papua Barat).

Demokrasi mensyaratkan partisipasi masyarakat. Aspirasi politik harusnya dihidupkan sejak awal, yaitu muncul dari daerah-daerah, serta tidak hanya dikooptasi oleh kepentingan-kepentingan elit atau masyarakat urban saja. Untuk itu, kelangsungan otonomi daerah menjadi sangat esensial bagi transisi demokrasi bangsa ini pasca rezim otoritarian. Sayangnya, pelaksanaan otonomi daerah yang ditandai dengan lahirnya 205 DOB (Daerah Otonom Baru) (sampai 2009) dianggap gagal. Presiden SBY mengatakan 80 persen dari DOB (Daerah Otonom Baru) selama 10 tahun terakhir kurang berhasil dan justru menimbulkan masalah baru. Mendagri pun dalam berbagai kesempatan menyampaikan bahwa 70 persen DOB (Daerah Otonom Baru) belum berhasil mencapai tujuan.

Tidak hanya itu, lahirnya DOB (Daerah Otonom Baru) kerap menyisakan sengketa di daerah, salah satunya terkait batas wilayah. Dari 57 DOB (Daerah Otonom Baru) yang dibentuk pada 2007-2009, misalnya, muncul 187 sengketa batas wilayah, yang terkadang mengakibatkan munculnya konflik horizontal. Sengketa lainnya yang berpotensi melahirkan konflik adalah terkait pemilihan kepala daerah. Sudah tidak terhitung berapa banyaknya konflik antarwarga yang terjadi karena pemilukada. Padahal,

pemilihan pemimpin daerah secara langsung merupakan salah satu indikator dari keberhasilan demokrasi dari bawah. Daerah harusnya menjadi awalan baik bagi keseluruhan proses demokrasi bangsa ini, sampai ke tingkat paling atas.

Pertanyaan besarnya adalah, apakah masyarakat kita mampu berdemokrasi dengan baik? Bukankah budaya gotong royong, *tepo seliro*, dan musyawarah, serta kearifian lokal selalu jadi panutan bangsa dalam bertindak? Mengapa sekarang malah konflik yang dijadikan solusi bagi rakyat dalam menyalurkan aspirasinya? Damai adalah kondisi tidak adanya kekerasan secara personal dan adanya keadilan sosial. Keadilan menjadi kata kunci dalam proses resolusi konflik, karena rakyat daerah pasti membutuhkan keadilan di sini.

Munculnya DOB (Daerah Otonom Baru) akan semakin meninggikan jurang ketidakadilan itu. Satu contoh, ketika sebuah DOB (Daerah Otonom Baru) akan menyelenggarakan pemilu, di saat ekonomi masyarakatnya masih rendah, maka kecenderungan terjadinya politik uang akan meningkat. Masyarakat memilih hanya karena faktor uang, dan ketika calon pilihannya kalah, mereka akan memobilisasi satu kelompok untuk menghadapi kelompok lainnya.

Politik identitas memainkan peranan yang penting dalam hubungan antar masyarakat. Identitas berhubungan dengan norma-norma, kepercayaan, perilaku, dan tradisi yang mempengaruhi interaksi antara suatu kelompok dengan lingkungan sekitarnya. Formasi identitas merupakan kategorisasi yang mempersepsikan kelompok ke dalam satu identitas bersama yang relatif homogen *vis-à-vis outgroup*. Kekuatan, dan meningkatnya kadar eksklusifitas identitas memberikan kesempatan kepada *in-group* untuk membenarkan diskriminasi terhadap *out-group* dengan mengembangkan *stereotype*.

Yang lebih memilukan lagi dari pelaksanaan otonomi daerah yang kurang optimal, adalah sering berujung kepada hukum pidana. Menurut Khudori salah satu yang menonjol adalah munculnya "*kejahatan institusional*". Baik eksekutif maupun legislatif seringkali membuat peraturan yang tidak sesuai dengan logika kebijakan publik. Jika kejahatan *institusional* itu dipraktikkan secara kolektif

antara eksekutif dan legislatif. Legislatif yang mestinya mengawasi kinerja eksekutif justru ikut bermain dan melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dengan cara yang "legal". "Legal" karena dilegitimasi dengan keputusan.<sup>50</sup>

Korupsi di Indonesia benar-benar sangat sistemik, bahkan korupsi yang terjadi sudah berubah menjadi "*vampir state*" karena hampir semua infra dan supra struktur politik dan sistem ketatanegaraan sudah terkena penyakit korupsi. Agenda pemberantasan korupsi sampai detik ini hanyalah dijadikan komoditas politik bagi elit politik, lebih banyak pada penghancuran karakter (*character assassination*) bagi elit yang terindikasikan korupsi dibanding pada proses hukum yang *fair* dan adil. *Law enforcement* bagi koruptor juga menjadi angin lalu, padahal tindakan korupsi yang dilakukan koruptor sangatlah merugikan rakyat. Fenomena korupsi tersebut menurut Baswir pada dasarnya berakar pada bertahannya jenis birokrasi patrimonial di negeri ini. Dalam birokrasi ini, dilakukannya korupsi oleh para birokrat memang sulit dihindari. Sebab kendali politik terhadap kekuasaan dan birokrasi memang sangat terbatas. Penyebab lainnya karena sangat kuatnya pengaruh *integralisme* di dalam filsafat kenegaraan bangsa ini, sehingga cenderung masih mentabukan sikap oposisi. Karakteristik negara kita yang merupakan birokrasi patrimonial dan negara hegemonik tersebut menyebabkan lemahnya fungsi pengawasan, sehingga merebaklah budaya korupsi itu.<sup>51</sup>

Menurut Susanto<sup>52</sup> korupsi pada level pemerintahan daerah adalah dari sisi penerimaan, pemerasan, uang suap, pemberian perlindungan, pencurian barang-barang publik untuk kepentingan pribadi. Sementara tipe korupsi menurut De Asis<sup>53</sup> adalah korupsi politik, misalnya perilaku curang (politik uang) pada pemilihan anggota legislatif ataupun pejabat-pejabat eksekutif, dana *illegal* untuk pembiayaan kampanye, penyelesaian konflik parlemen

<sup>50</sup> Khudori, *Politik Anggaran Publik*, Pikiran Rakyat, Rabu, 04 Februari 2004.

<sup>51</sup> Baswir Revrison, *Ekonomi, Manusia dan Etika*, Kumpulan Esai-esai Terpilih, BPFE, Yogyakarta 1993, hlm: 34.

<sup>52</sup> Susanto, AA, *Mengantisipasi Korupsi di Pemerintahan Daerah*, di ambil dari <http://www.transparansi.or.id/artikel/artikelpk/artikel15.html>: 45, 2002.

<sup>53</sup> De Asis, Maria Gonzales, *Coalition-Building to Fight Corruption*, Paper Prepared for the Anti-Corruption Summit, World Bank Institute, November 2000, hlm: 34.

melalui cara-cara ilegal dan teknik lobi yang menyimpang). Tipe korupsi yang terakhir yaitu *clientelism* (pola hubungan langganan).

Bentuk tindak pidana korupsi pada level legislatif adalah korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pos keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang terjadi akhir-akhir ini dan marak diberitakan di berbagai media. Pidana korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kebanyakan melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), walaupun sekarang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kasus Kampar misalnya, sejumlah 45 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah dijadikan tersangka karena telah menganggarkan pesangon. Di Kota Padang Sumatra Barat 43 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DRPD) telah dijatuhi vonis karena merugikan uang negara sebanyak Rp. 10,4 M. Demikian juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Bali telah melakukan penggelapan uang Tirtayatra (persembahyangan di India) sejumlah Rp. 112 juta. Deretan kasus penyimpangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga terjadi di Jawa Timur seperti di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya Rp. 2,7 M, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Sidoarjo Rp. 20,3 M, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Tulungagung Rp. 1,6 M, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Nganjuk Rp. 5,3 M, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Banyuwangi Rp. 225 juta, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Blitar Rp. 1,5 M dan masih banyak lagi.<sup>54</sup>

Demikian pula kasus korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga terjadi di wilayah Malang Raya, di Kota Malang misalnya kasus sisa anggaran Rp. 2,1 M dan pesangon dewan senilai Rp. 1,7 M sampai saat ini belum ada kepastian hukum sementara uang tersebut sudah masuk ke kantong anggota dewan yang terhormat. Di Kabupaten Malang penyimpangan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga dilakukan untuk kepentingan pejabat dan keluarganya seperti penyelewengan

---

<sup>54</sup> Saptaatmaja TS, *Korupsi dan Hipokrisi*, Kompas, Rabu, 8 September 2000.

Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Rp. 22,5 juta. Di Kota Batu *mark-up* Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) telah digunakan untuk kepentingan Pilihan Kepala Daerah.

Kalau dicermati penyimpangan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), untuk pos keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dikorupsi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) rata-rata dapat berupa: tunjangan keluarga dan beras, uang kehormatan, uang rapat, biaya perjalanan dinas, biaya pemeliharaan rumah, biaya tunjangan perumahan, biaya kegiatan adeksi, biaya lain-lain penunjang kelancaran tugas, biaya penunjang anggota fraksi, biaya kegiatan fraksi, biaya kegiatan, panitia legislasi, biaya penunjang kegiatan sosial kemasyarakatan, biaya kesehatan, bantuan biaya peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM), bantuan biaya koordinasi pimpinan daerah, bantuan biaya komunikasi, serta biaya purna tugas.

Dengan dalih bahwa Undang-Undang Nomor. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah diganti Undang-Undang Nomor. 32 tahun 2004, memberi hak untuk menentukan anggaran sendiri, sejumlah anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) menyiasati penyusunan APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) guna memperkaya diri atau menguntungkan diri sendiri. Untuk menyusun anggaran DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), anggota Dewan merasa tidak perlu tunduk pada peraturan yang dikeluarkan pemerintah pusat. Pos dan besaran anggaran cukup ditentukan dengan peraturan tata tertib (tatib) DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) atau keputusan pimpinan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Sejumlah dasar hukum dijadikan alasan oleh anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) periode 1999-2004 untuk mengakali dana APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah). Antara lain Pasal 34 Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 1999 tentang Susduk Anggota Legislatif, yang menyatakan bahwa Anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). mempunyai hak menentukan anggaran, keuangan, dan administrasi, yang pelaksanaannya diatur dalam tata tertib. Selain itu, Pasal 19 dan 21 Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) berhak menentukan anggaran belanja, keuangan/administrasi yang pelaksanaannya diatur dengan tata tertib.

Akan tetapi apabila anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). mau memedomani aturan yang ada secara komprehensif, tidak akan terjadi pendewaan tatib dalam menyusun anggaran DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Sebab secara *hirarkis* dan *sistematis*, anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). harus terikat pada peraturan perundang-undangan yang ada. Ketentuan yang harus diacu antara lain, Pasal 86 Ayat (4) Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa pedoman penyusunan, perubahan, dan penghitungan APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP). Bahkan, untuk melaksanakan Undang-Undang, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 secara tegas mengatur bahwa presiden menetapkan PP untuk menjalankan undang-undang. Itu berarti, teknis pengaturan tatib DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). harus mengacu pada Peraturan Pemerintah yang mengatur tata cara pelaksanaan Undang-Undang atau suatu Pasal Undang-Undang. Peraturan Pemerintah yang mengatur besaran penghasilan anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), selain menuntun agar terhindar dari salah tafsir dalam menyusun penghasilan anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), juga harus dipahami bahwa substansi APBD APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) adalah untuk menyejahterakan rakyat, bukan untuk memperkaya atau menyejahterakan anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). dan eksekutif.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, juga menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Yang terjadi adalah Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor. 01 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tatib DPRD APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) dinyatakan bahwa DPRD APBD (Anggaran

Pendapatan Belanja Daerah) bersama Pemda menyusun anggaran belanja DPRD APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah). Pasal ini 'dikunci' oleh Pasal 52 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor. 01 Tahun 2001 bahwa jenis dan biaya kegiatan DPRD APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) ditetapkan sesuai Peraturan Pemerintah tentang Kedudukan dan Keuangan APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah). Kehadiran Peraturan Pemerintah yang mengatur keuangan penyelenggara pemda, baik kepala daerah maupun DPRD APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) adalah sebuah keniscayaan. Bagi DPRD APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) Periode 1999-2004, diikat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Peraturan Pemerintah No 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) (dinyatakan tidak berlaku oleh MA-Mahkamah Agung dalam putusan uji materiil). Tapi surat edaran Mendagri untuk tetap mengacu pada PP tersebut sebelum ada penggantian

Dari tafsir terhadap Peraturan Pemerintah tersebut, persoalan keuangan daerah, setelah berjalannya otonomi daerah, keuangan daerah memang menjadi sektor paling rawan korupsi dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai obyek korupsinya. Laporan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) menyebutkan, terjadi 38 (tiga puluh delapan) kasus korupsi di keuangan daerah pada semester pertama 2010, meningkat dari 23 (dua puluh tiga) kasus periode yang sama tahun 2009. Beberapa kasus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan potensi kerugian negara sangat besar selama tahun 2010 di antaranya adalah pembobolan kas daerah Aceh Utara sebesar Rp 220 miliar, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Indragiri Hulu sebesar Rp 116 miliar, kas daerah di Pasuruan, Jawa Timur, sebesar Rp 74 miliar, dan dana otonomi daerah di Boven Digoel sebesar Rp 49 miliar. Secara keseluruhan, *Indonesia Corruption Watch* (ICW) mencatat dua kali lipat lebih penindakan kasus korupsi selama semester pertama 2010 dengan 176 kasus korupsi mengakibatkan kerugian negara Rp 2,1 triliun.

Negara mempunyai kewenangan di dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, kewenangan tersebut akan menimbulkan adanya hak-hak pemerintah diantaranya adalah pengelolaan keuangan. Misalnya hak untuk memungut pajak, hak pengelolaan harta negara dan pungutan lainnya. Selain itu negara juga mempunyai kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, yakni pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam rangka penyelenggaraan layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan kepada pihak ketiga.

Secara prinsip yang dimaksudkan dengan penerimaan negara adalah uang yang diterima oleh negara melalui kas negara terkait dengan penyelenggaraan hak dan kewajiban negara maupun karena hal lain. Penerimaan negara dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis yaitu penerimaan dari sektor perpajakan dan penerimaan dari sektor bukan pajak. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan seluruh penerimaan Pemerintah Pusat terkait dengan kewajiban pemerintah untuk menyediakan layanan tertentu kepada masyarakat dan penerimaan yang tidak terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintah (tupoksi kementerian / lembaga).

Pemerintah sebagai penyedia jasa layanan bagi masyarakat, baik bersifat layanan dasar (*public goods*) maupun layanan semi dasar (*semi public goods*) yang menjadi kebutuhan masyarakat. Layanan kategori dasar dibiayai melalui sistem perpajakan, sedangkan layanan semi dasar dibiayai melalui pungutan yang hakekatnya merupakan partisipasi masyarakat dalam membiayai layanan tertentu dimaksud (*cost sharing principle*).

Mekanisme lebih lanjut dari pelayanan di atas ditetapkan melalui alokasi belanja setiap tahun yang sebelumnya harus dimintakan persetujuan lebih dulu dari legislatif (DPR), apabila telah mendapat persetujuan maka statusnya menjadi produk legislatif yang lazim disebut undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan di daerah ditetapkan dalam suatu Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Apabila mengamati lebih jauh setiap kasus yang muncul ke permukaan melalui media massa, tindak pidana korupsi yang

terjadi di Indonesia seringkali terkait dengan pengadaan barang dan jasa yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) atau Badan Hukum Milik Negara. Para pelakunya merupakan orang-orang yang memiliki kekuasaan atau yang memiliki kewenangan. Dengan demikian, pada umumnya korupsi karena adanya penggunaan kekuasaan dan wewenang publik yang menyimpang untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu.

Menurut Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Abraham Samad, modus korupsi dalam pengelolaan keuangan daerah, antara lain penyuapan kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pengajuan rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), dalam pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), penyalahgunaan anggaran kepala daerah, dana taktis, penyalahgunaan anggaran bansos atau hibah dengan proposal fiktif, penggunaan sisa dana tanpa dipertanggungjawabkan atau tak sesuai prosedur. Manipulasi sisa Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk pemilihan kepala daerah periode kedua, penggunaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk kepentingan pribadi kepala daerah, dan *mark-up* anggaran pengadaan barang dan jasa.<sup>55</sup>

Sementara itu, modus korupsi yang dapat dilakukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), antara lain menerima suap dalam rangka perencanaan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), memperbanyak atau memperbesar mata anggaran untuk tunjangan dan fasilitas bagi pimpinan dan anggota dewan, menyalurkan dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) bagi kepentingan anggota dewan melalui lembaga atau yayasan atau organisasi fiktif, manipulasi bukti perjalanan dinas, dan turut serta dalam proyek pemerintah.<sup>56</sup>

Terkait dengan fenomena maraknya korupsi keuangan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selama delapan tahun

---

55 Firman Qusnul Yakin, *Inilah Modus Korupsi Keuangan Daerah, Inilah . Com*, nasional - Senin, 4 Juni 2012 | 15:41 WIB. Coba bandingkan dengan Nico Andrianto & Ludy Prima Johansyah, *Korupsi di Daerah: Modus Operandi & Peta Jalan Pencegahannya*, CV. Putra Media Nusantara: Surabaya, 2010, hlm. :95-156.

56 Firman Qusnul Yakin, *Inilah Modus Korupsi Keuangan Daerah*, Ibid.

terakhir (2003-2011) menemukan 318 kasus tindak pidana korupsi dengan nilai kerugian negara Rp 33,8 triliun. Semuanya sudah diserahkan ke instansi yang berwenang yaitu Polri, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Namun, tindaklanjut ketiga lembaga penegak hukum itu masih minim. Dari 318 kasus baru ditindaklanjuti 186 kasus saja. Rinciannya, pelimpahan kepada jajaran penyidik lainnya sebanyak 37 kasus, ekspos / telaahan / koordinasi sebanyak 21 kasus, penyelidikan 30 kasus, penyidikan 10 kasus, proses sidang 2 kasus, penuntutan 11 kasus, vonis/banding/kasasi sebanyak 64 kasus, dan SP3 se-banyak 11 kasus. Sisanya, masih terkatung-katung di tiga lembaga tersebut.<sup>57</sup>

Selain itu, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga telah melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu atas 618 objek pemeriksaan, terdiri dari 190 objek pemeriksaan di lingkungan pemerintah pusat, dan 363 objek di lingkungan pemerintah daerah. Sedangkan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ada 28 objek, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) 36 objek, dan di lingkungan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) / badan lainnya 1 (satu) objek pemeriksaan. Hasilnya, ditemukan adanya 2.309 kasus kelemahan Sistem Pengawasan Internal (SPI), dan 5.744 kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan dengan potensi kerugian negara senilai Rp 18,3 triliun. Selama proses pemeriksaan temuan tersebut telah ditindaklanjuti dengan penyetoran ke kas negara atau daerah senilai Rp 61,04 miliar. Menanggapi minimnya tindak lanjut temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tersebut Wakil Jaksa Agung Darmono memastikan, setiap laporan yang masuk ke lembaganya akan diproses, hanya saja perlu adanya penelitian terhadap laporan tersebut.

Pada tahun 2008 di Indramayu banyak temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), terkait dengan penyalahgunaan pengelolaan keuangan daerah, salah satunya adalah kegiatan tunjangan khusus guru pembinaan kesiswaan dan oprasional dana alokasi sekolah unggulan dengan sumber anggaran Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), tahun 2007 sebesar Rp. 1.254.273.500.00,- telah terealisasi sebesar Rp. 1.193.873.500.00,- Dengan sasaran sekolah-sekolah unggulan tersebar diwilayah

---

<sup>57</sup> <http://www.bpk.go.id/web/>

pemkab Indramayu, adapun sekolah penerima tunjangan tersebut adalah Sekolah Dasar Negeri (SDN) Unggulan Kepandean, Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) Unggulan Sindang, Sekolah Menengah Atas Negeri (SMAN) Unggulan Jatibarang, Sekolah Menengah Atas Negeri (SMAN) 1 Sindang, Sekolah Menengah Kejuruan Negeri (SMKN) Unggulan Indramayu, Sekolah Menengah Kejuruan Negeri (SMKN)1 Losarang, Sekolah Menengah Kejuruan Negeri (SMKN) 2 Indramayu. Di temukan beberapa kejanggalan, penggunaan dana alokasi tersebut, tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akibatnya pengeluaran tunjangan tersebut tidak sah dan berpotensi merugikan keungan daerah. Dari temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tersebut, akhirnya pihak kejaksaan negeri Indramayu menindak lanjuti hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2008, dengan memanggil beberapa kepala sekolah, Bendahara berikut Kepala Dinas Pendidikan Indramayu untuk dimintai keterangan.

Dari penggunaan keuangan daerah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, akhirnya Kejaksaan Negeri (Kejari) Indramayu, Jawa Barat, menetapkan Kepala Dinas Pendidikan (Kadisdik) Indramayu Suhaeli sebagai tersangka kasus dugaan korupsi dana tunjangan guru di sekolah-sekolah unggulan. Kepala Kejaksaan Negeri (Kajari) Indramayu Kusnin, mengatakan bahwa dalam kasus tersebut Suhaeli diduga menyalahgunakan wewenangnya sebagai Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Indramayu.

Berdasarkan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ditemukan bukti Suhaeli menandatangani Surat Keputusan (SK) mengenai pembagian tunjangan guru di sekolah-sekolah unggulan. Padahal, berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, penandatanganan Surat Keputusan (SK) tersebut seharusnya dilakukan oleh bupati, karena dana untuk tunjangan itu berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Waktu pembagian tunjangan tersebut, berlangsung antara Januari hingga November 2008, dengan total nilai tunjangan untuk ratusan guru unggulan tingkat SD, SMP, SMA dan SMK itu mencapai sekitar Rp700 juta.

Penulis menafsirkan apakah perbuatan tersebut termasuk ke dalam tindak pidana korupsi (Tipikor) atau bukan, sebab pembagian tunjangan sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor Tahun 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pengurusan Pengelolaan Keuangan Daerah, Dalam aturan tersebut dijelaskan bahwa Surat Keputusan pembagian dana boleh ditandatangani oleh kepala dinas pendidikan. Sedangkan keharusan penandatanganan oleh Bupati didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru yang baru disahkan Desember 2009. Kemudian pencairan dana tersebut telah melalui persetujuan Bendahara Umum Daerah (BUD) dan Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kabupaten Indramayu. Selain itu, uang tunjangan itu pun telah dikembalikan ke kas daerah atas permintaan Kejari Indramayu.

Kasus lainnya dapat ditemukan adalah pada tahun 2005 Bidang Bimbingan Teknik Bangunan Fasilitas Perekonomian Kantor Tata Bangunan dan Gedung (KTBG) Provinsi DKI Jakarta telah melakukan Pekerjaan Pembangunan Gedung Prasada Sasana Karya Provinsi DKI Jakarta yang dilaksanakan oleh PT JKMP, dengan merugikan Negara sebesar Rp. 469.012.591,96. Atas masalah tersebut, Kepala Bidang Bimbingan Teknik Bangunan Fasilitas Perekonomian Kantor Tata Bangunan dan Gedung (KTBG) Provinsi DKI Jakarta menjelaskan bahwa temuan tersebut akan ditindaklanjuti dengan melakukan penyetoran ke Kas Daerah Provinsi DKI Jakarta. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyarankan kepada Gubernur Provinsi DKI Jakarta agar memerintahkan Kepala Kantor Tata Bangunan dan Gedung Provinsi DKI Jakarta supaya: Memberikan teguran tertulis kepada Panitia Pemeriksa dan Penerima Barang supaya lebih optimal dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya; serta Memberikan teguran tertulis kepada Kepala Bidang Bimbingan Teknik Bangunan Fasilitas Perekonomian KTBG Provinsi DKI Jakarta agar meningkatkan pengendalian atas kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya serta mempertanggungjawabkan kerugian daerah sebesar Rp. 469.012.591,96 dengan menyetorkan ke Kas Daerah

dan menyampaikan bukti setoran kepada Badan Pengawas Keuangan (BPK).

Dari sedikit gambaran tersebut, akhirnya penulis menemukan suatu fenomena bahwa tingkah laku birokrat dan elit politik daerah saat ini sangat buruk karena sering membohongi masyarakat. dengan sering merekayasa fakta dan norma agar suatu kenyataan faktual bisa membenarkan dirinya secara normatif dan bukannya benar dalam pengertian norma-norma yang berlaku.

Hal ini diperparah oleh penguatan kewenangan otonomi tanpa diiringi dengan transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan uang negara / daerah. Kekuasaan terfokus pada kepala daerah dan sayangnya lembaga pengontrol dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak berfungsi. Sehingga jika seseorang memegang monopoli kekuasaan serta memiliki kewenangan untuk memutuskan siapa yang berhak mendapatkannya, dan pada saat yang sama tidak ada transparansi dan akuntabilitas publik, maka pelanggaran hukum dan praktek korupsi semakin merajalela.

Fenomena baru dalam korupsi dengan modus baru adalah penggunaan diskresi kepala daerah menganggap sebagai pengelola tunggal keuangan di daerah dengan pemahaman kewenangan diskresi yang sempit melakukan tindakan dengan memerintahkan stafnya untuk mengeluarkan uang kas daerah. Ini yang rentan korupsi.

Dampak dari semangat aparat penegak hukum memberantas koruptor sangat terasa di daerah, banyak kepala daerah, kepala biro, dinas / bagian, pimpinan proyek seolah menjadi beban dan bisa mengantar dirinya kepada pemeriksaan aparat hukum. Kondisi ini secara empirik menjadi stigmasi dan membuat birokrat tidak berdaya. Inovasi kebijakan, program dan kebijakan yang telah digariskan untuk sementara dihentikan mereka tidak mau ambil risiko. Jabatan-jabatan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan terasa tidak menarik lagi, dan dijauhi para birokrat / elit politik. Ujung-ujungnya, penyerapan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pelayanan publik menjadi tidak maksimal. Karena birokrat / elit politik takut terlibat dalam penggunaan anggaran publik.

Di sisi yang lain, birokrasi menggunakan peraturan-peraturan yang masih tumpang tindih dan masih menimbulkan perbedaan persepsi yang tajam di antara para penyelenggara pemerintahan terlebih antara birokrat dan elit politik, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta aparat penegak hukum (Polisi, Jaksa, Hakim).

Gencarnya aparat hukum memberantas korupsi terasa bahwa kedaulatan hukum administrasi telah diambil oleh domain hukum pidana, bahkan hukum pidana seakan mampu mengintervensi kebijakan-kebijakan yang bersifat administrasi pemerintahan. Bangunan domain administrasi pemerintahan telah hancur oleh *kooptasi* domain hukum pidana. Sehingga beberapa kasus menunjukkan bahwa birokrat yang menjalankan fungsi administrasi pemerintahan bisa dijerat dalam ranah ikut serta atau penyertaan dalam tindak pidana. Padahal perumusan kebijakan telah melibatkan *stakeholder* serta diproses secara yuridis tetapi di dalam perjalanan bisa terjadi kriminalisasi administrasi.

Dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, disebutkan kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara. Sedangkan ganti rugi berdasarkan Pasal 35 Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, diwajibkan bertanggungjawab mengganti kerugian secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta untuk meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri / pejabat negara pada umumnya dan para pengelola keuangan daerah pada khususnya.

Banyak birokrat dan elit politik terjerat oleh undang-undang tindak pidana korupsi, maka timbul reaksi ketidakpuasan, berupa argumentasi bahwa dalam studi politik dan hukum administrasi dalam mekanisme pertanggungjawaban pidana sangat berbeda dengan model pertanggungjawaban administrasi. Kesalahan administrasi pemerintahan atau pun dalam sistem

akutansi pemerintah adalah tuntutan ganti rugi bukan pendekatan hukum pidana.

Apabila terjadi tindakan pelanggaran administrasi, maka penyelesaiannya harus dengan penyelesaian administrasi bukan penyelesaian pidana, apalagi politik, karena tindakan administrasi telah melalui proses politik dan hukum, jika terjadi kerugian negara, maka uang negara yang dirugikan dan jika telah dikembalikan ke kas negara / daerah, maka sudah tidak ada persoalan lagi.

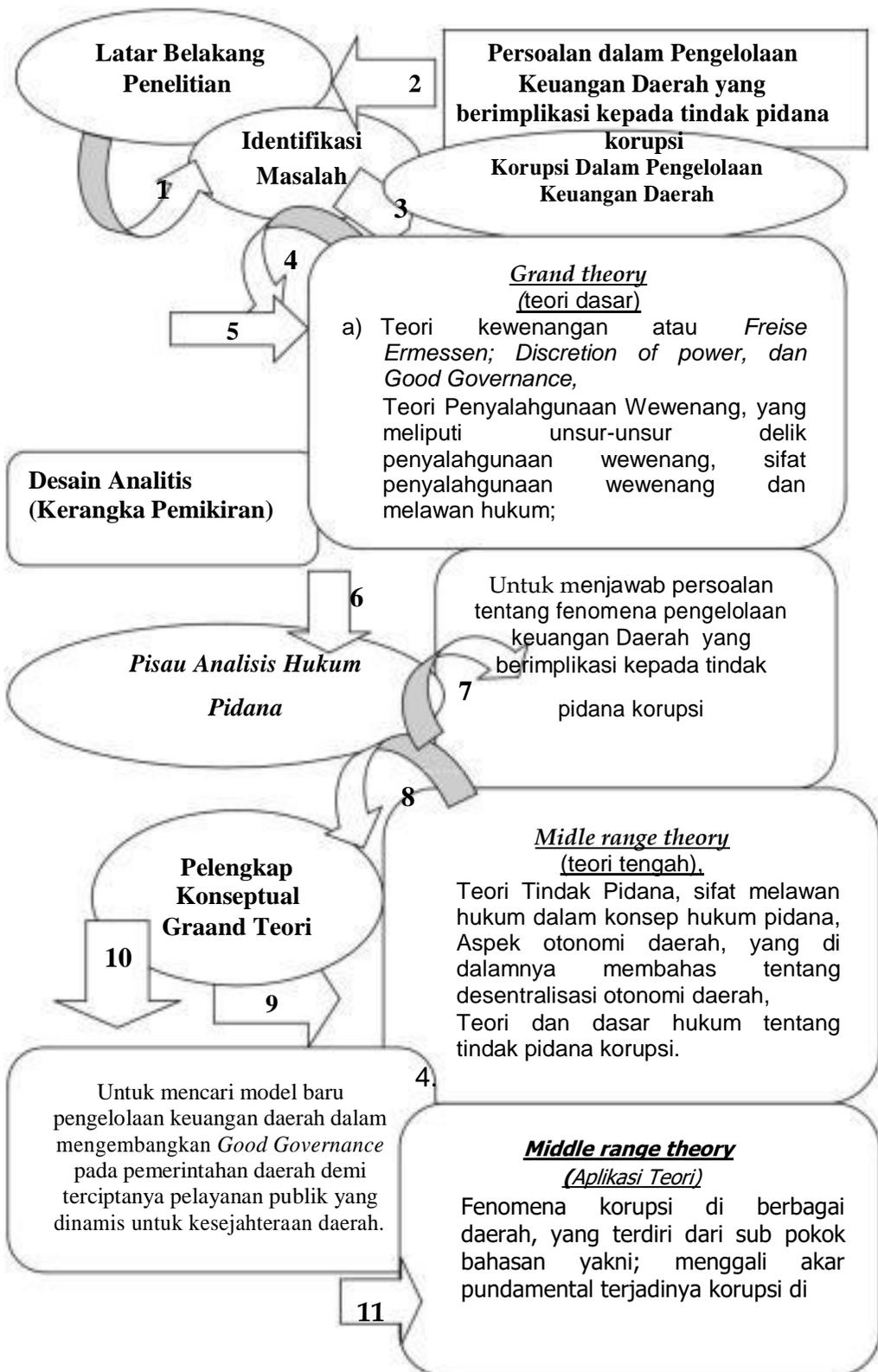
Legalitas tindakan (kebijakan) birokrat / elit politik harus diukur dari aspek wewenang, substansi serta prosedur. Birokrat / elit politik dikatakan melakukan *mal praktek* administrasi jika mengeluarkan uang negara / daerah tidak sesuai dengan peraturan sehingga negara / daerah dirugikan serta menguntungkan birokrat / elit politik tersebut sehingga bagi yang bersangkutan dapat dikenakan Undang-Undang Nomor. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

## **B. Desain Analitis Buku Ini.**

Buku ini dibingkai oleh tiga teori pertama adalah *Grand theory* (Teori Dasar), penulis dalam hal ini menggunakan Teori kewenangan atau *Freise Ermessen; Discretion of power, dan Good Governance*, kemudian dilanjutkan dengan teori Penyalahgunaan Wewenang, yang meliputi unsur-unsur delik penyalahgunaan wewenang, sifat penyalahgunaan wewenang dan melawan hukum; kedua; *Midle range theory* (Teori Tengah), dalam teori tengah ini, penulis menggunakan Teori Tindak Pidana, sifat melawan hukum dalam konsep hukum pidana, Aspek otonomi daerah, yang di dalamnya membahas tentang desentralisasi otonomi daerah, kemudian teoridan dasar hukum tentang tindak pidana korupsi di bahas dalam teori ini; kemudian penulis juga menggunakan *Applied theory* (Teori aplikasi); Dalam teori aplikasi teori ini, penulis menguraikan tentang fenomena korupsi di berbagai daerah, yang terdiri dari sub pokok bahasan yakni; menggali akar fundamental terjadinya korupsi di daerah, korupsi di daerah terjadi karena

kebudayaan dan politik kekuasaan, serta dalam teori tengah ini juga dibahas tentang teori pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah, dan teori motivasi dalam korupsi.

Kerangka konseptual desain analitis tersebut, dapat penulis gambarkan sebagai berikut:



daerah, korupsi di daerah  
terjadi karena kebudayaan  
dan politik

Dari gambaran / ragaan di atas, dapat dijelaskan bahwa latar belakang yang penulis jelaskan tersebut akhirnya menemukan dua rumusan permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah (di tunjukkan oleh gambar panah 2). Kemudian, sebagaimana yang terlihat dalam gambar panah (3), menunjukkan terdapat sebuah persoalan dalam pengelolaan keuangan daerah, yang berdimensi korupsi. Untuk mencari persoalan tersebut, di pergunakan desain analitis, yakni yang di tunjukkan sebagaimana pada bagan nomor (4)

*Grand theory* (Teori Dasar), yang penulis gunakan dalam disertasi ini, adalah Teori kewenangan atau *Freise Ermessen; Discretion of power, dan Good Governance*, kemudian dilanjutkan dengan teori Penyalahgunaan Wewenang, yang meliputi unsur-unsur delik penyalahgunaan wewenang, sifat penyalahgunaan wewenang dan melawan hukum; sebagaimana yang ditunjukkan oleh gambar panah nomor (5).

Desain analitis tersebut yang dicantumkan dalam *Grand theory* (Teori Dasar), penulis pergunakan untuk menjawab persoalan tentang fenomena pengelolaan keuangan Daerah yang berimplikasi kepada korupsi, sebagaimana yang di tunjukkan gambar panah nomor (6 & 7). Dalam teori ini juga, penulis melengkapi dengan konsep *good governance*, teori ini dipergunakan untuk menganalisis *maladministrasi* Negara.

Sebagai pelengkap teori, penulis menggunakan *Midle range theory* (Teori Tengah), dalam teori tengah ini penulis menggunakan Teori Tindak Pidana, sifat melawan hukum dalam konsep hukum pidana, Aspek otonomi daerah, yang di dalamnya membahas tentang desentralisasi otonomi daerah, kemudian teoridan dasar hukum tentang tindak pidana korupsi di bahas dalam teori ini; sebagaimana yang ditunjukna oleh gambar panah nomor (8 & 9).

Desain analitis pelengkap tersebut, penulis pergunakan untuk mencari model baru pengelolaan keuangan daerah dalam mengembangkan *Good Governance* pada pemerintahan daerah demi terciptanya pelayanan publik yang dinamis untuk kesejahteraan daerah, sebagaimana yang ditunjukkan oleh gambar panah (Nomor 10).

Kemudian *Applied theory* (Teori aplikasi) sebagaimana yang ditunjukkan oleh gambar panah nomor (11), penulis menggunkan teori tentang fenomena korupsi di berbagai daerah, yang terdiri dari sub pokok bahasan yakni; menggali akar pundamental terjadinya korupsi di daerah, korupsi di daerah terjadi karena kebudayaan dan politik kekuasaan, serta dalam teori tengah ini juga dibahas tentang teori pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah, dan teori motivasi dalam korupsi.

Uraian mengenai kerangka pemikiran tersebut, dapat penulis jelaskan sebagai berikut, dari mulai *grand theory; middle theory, sampai kepada Applied theory*, penjelasan di bawah ini, merupakan gambaran untuk memahami desain teoritik yang akan penulis uraikan di dalam Bab II yang berjudul “Penyalahgunaan wewenang dan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi”.

#### **4. Grand theory (teori dasar).**

Dalam menjalankan keputusan-keputusan politik penguasa secara formil, maka birokrasi adalah merupakan instrumen kekuasaan yang secara khusus didesain untuk mengimplementasikan setiap keputusan dimaksud. Namun dalam praktiknya, khususnya belakangan ini, birokrasi telah menjadi kekuatan politik yang potensial yang dapat merobohkan kekuasaan. Karena itu, sistem, proses dan prosedur penyelenggaraan negara dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan negara dan pembangunan harus diatur oleh produk hukum.

Disinilah peran hukum menjadi sangat besar untuk mengontrol pelaksanaan kekuasaan agar jangan sampai disalahgunakan dan justru menjadi *boomerang* bagi masyarakat banyak. Hukum menjadi sangat dibutuhkan dalam mengontrol jalannya pemerintahan dan menggiring agar birokrasi dapat benar-benar berjalan sesuai dengan harapan dalam memberikan pelayanannya kepada publik.

Selain itu, luasnya cakupan tugas-tugas administrasi negara dan pemerintahan menjadi alasan berikutnya diperlukannya peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan administrasi pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Patut disadari, bahwa problem kekuasaan, dan perihal kewenangan

serta fenomena konflik struktural merupakan hal yang sukar untuk dipisahkan satu sama lain, terlebih bila berbicara mengenai tata kelola pemerintahan itu sendiri. Kekuasaan merupakan sumber kewenangan dan konflik merupakan konsekuensi yang ditimbulkan dari pelaksanaan kewenangan yang tidak jelas.

Hal ini sepenuhnya telah lama disadari oleh Weber sebagai bapak reformasi birokrasi, bahwa konflik merupakan konsekuensi dari tuntutan struktur birokratis terhadap adanya otoritas kewenangan untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Pemberian dan penggunaan kewenangan secara tidak terkontrol oleh hukum dan pengawasan masyarakat dapat menjerumuskan para penguasa birokrasi dan pejabat pemerintahan kepada perbuatan yang sewenang-wenang.

Oleh sebab itulah, maka dalam hal pembentukan produk hukum yang nantinya dapat mengontrol jalannya birokrasi perlu adanya batasan-batasan yang tegas dan jelas serta memberikan manfaat kepada masyarakat banyak. Disinilah kemudian muncul asas-asas umum Pemerintahan yang baik yang dalam prakteknya, secara yuridis mengikat penyelenggara negara untuk dilaksanakan dalam tugas dan fungsinya.

Dalam perspektif tata kelola pemerintahan, setiap badan atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan tanggung jawabnya wajib melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut. Dengan mempedomani asas-asas tersebut, maka diharapkan bahwa nantinya setiap kebijakan yang diambil oleh pejabat *public* dapat berjalan sesuai dengan koridor hukum yang ada.

Diantara asas-asas umum pemerintahan yang baik yang paling mendasar adalah larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang. Sementara disisi lain, peraturan juga memberikan wewenang kepada pemerintah untuk bertindak dan membuat suatu aturan hukum yang menyimpang dari asas legalitas. Inilah yang kemudian disebut dengan istilah diskresi (*bahasa Jerman: Freies Ermessen*).

Tentunya walaupun kewenangan untuk keluar dari jalur yang ada telah diberikan, namun badan atau pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi wajib mempertanggungjawabkan

keputusannya kepada pejabat atasannya dan masyarakat, sehingga dengan demikian, penerapan asas diskresi akan dapat menjadi salah satu point untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Pertanggungjawaban kepada atasan dilaksanakan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi.

Sebagaimana diketahui, diskresi ataupun yang lazim dikenal dalam bahasa Jerman sebagai *Freies Ermessen* merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap asas legalitas dalam pengertian *wet matigheid van bestuur*. Prinsip ini merupakan unsure *exception* dari asas legalitas itu sendiri. Diskresi dapat dikatakan sebagai bentuk wewenang Badan atau Pejabat Pemerintahan yang memungkinkan untuk melakukan pilihan-pilihan dalam mengambil tindakan hukum dan/atau tindakan faktual dalam lingkup administrasi atau tata kelola suatu pemerintahan.

Dengan demikian diskresi muncul karena adanya tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai, tujuan bernegara dari paham negara *welfare state* adalah untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Tidak dapat dipungkiri bahwa negara Indonesia-pun merupakan bentuk negara kesejahteraan modern yang tercermin dalam pembukaan UUD 1945.

Namun dalam praktiknya, pembentukan diskresi tidak jarang mengundang dilema ditengah-tengah masyarakat. Disatu sisi, ketika kewenangan untuk mengeluarkan diskresi terlalu sering digunakan, maka dikhawatirkan akan tercipta kesewenang-wenangan atau tindakan otoriter. Sementara disisi lain, ketika para pejabat Tata Usaha Negara justru tidak bersedia untuk melakukannya, maka tujuan pembangunan nasional, khususnya dalam rangka mewujudkan Negara kesejahteraan menjadi hal yang mustahil. Disinilah kehadiran diskresi menjadi sangat dilematis.

Kekuasaan merupakan kuasa untuk mengurus, kuasa untuk memerintah, kemampuan, kesanggupan kemampuan orang atau golongan untuk menguasai orang atau golongan lain, fungsi menciptakan dan memanfaatkan keadilan serta mencegah

pelanggaran keadilan.<sup>58</sup> Namun didalam kekuasaan tersebut banyak disalahgunakan untuk mencari kekayaan. Sehingga banyak

---

<sup>58</sup> *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Tim media. Jakarta: Media senter. Hal 362

penguasa mencari kekayaan tersebut dengan berbagai cara termasuk menggunakan kekuasaan yang telah di amanahkan rakyat kepadanya. Banyak penguasa yang menyalahgunakan kekuasaan demi kepentingan pribadi sehingga Hak Asasi Manusia (HAM) rakyat rela dikorbankan. Banyaknya kasus-kasus penyalahgunaan kekuasaan seperti korupsi, mafia hukum, pengelapan sehingga membutuhkan hukum pidana untuk mengatur masalah penyalahgunaan kekuasaan, dan menghindari jatuhnya korban akibat penyalahgunaan kekuasaan tersebut.

Secara umum, fungsi hukum acara pidana adalah untuk membatasi kekuasaan negara dalam bertindak serta melaksanakan hukum pidana materiil. Ketentuan-ketentuan dalam Hukum Acara Pidana dimaksudkan untuk melindungi para tersangka dan terdakwa dari tindakan yang sewenang-wenang aparat penegak hukum dan pengadilan. Pada sisi lain, hukum juga memberikan kewenangan tertentu kepada negara melalui aparat penegak hukumnya untuk melakukan tindakan yang dapat mengurangi hak asasi warganya. Hukum acara pidana juga merupakan sumber kewenangan bagi aparat penegak hukum dan hakim serta pihak lain yang terlibat (penasehat hukum). Permasalahan yang muncul adalah “penggunaan kewenangan yang tidak benar atau terlalu jauh oleh aparat penegak hukum”. Penyalahgunaan kewenangan dalam sistem peradilan pidana yang berdampak pada terampasnya hak-hak asasi warga negara merupakan bentuk kegagalan negara dalam mewujudkan negara hukum.

Penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dilakukan oleh para penguasa atau orang yang memiliki kekuasaan dapat pula meningkatkan angka statistik kejahatan yang dialami korban. Kekuasaan pemerintahan yang sewenang-wenang melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) rakyat masih banyak terjadi dalam kehidupan masyarakat dan ketatanegaraan. Pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penguasa terjadi dengan adanya kesalahan kebijakan dan kekuasaan terhadap rakyatnya, John E.E Dalberg

alias Lord Acton<sup>59</sup> sejarawan Inggris mengatakan, *kekuasaan*

---

Lihat dalam Pramono U Tanthowi, *Membasmi Korupsi*, PSAP: Jakarta, 2004, hlm: 34-35.

*cenderung korup (jahat) dan kekuasaan mutlak paling jahat; power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely.*

Penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan penguasa berupa; pelanggaran hukum (korupsi, mafia hukum, penggelapan, melakukan kejahatan) dan pelanggaran HAM (Hak Asasi Manusia), (kekerasan terhadap rakyat, pengabaian hak rakyat atau pembiaran pelanggaran HAM (Hak Asasi Manusia), Tindak pemerintahan yang menyalahi hukum menimbulkan korban, maka dibutuhkan perlindungan hukum bagi rakyat. Perlindungan hukum dapat dilakukan melalui perlindungan hukum *preventif* dan perlindungan hukum *represif*.

Terkait dengan tindak pidana korupsi, di Indonesia pengaturan tindak pidana korupsi lebih luas dibanding beberapa negara seperti Inggris, Belanda, Jerman, dan Amerika Serikat. Penyalahgunaan wewenang tetap dipertahankan dalam perundang-undangan pemberantasan korupsi. Sedangkan di beberapa negara tersebut di atas korupsi cenderung direduksi menjadi tindak pidana penyuapan pejabat publik, karena pembuktiannya lebih mudah.

Penyalahgunaan wewenang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi dalam perumusan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, secara *expressive verbis*. Untuk kali pertama di Indonesia, penyalahgunaan wewenang dibentuk dan dirumuskan dalam pasal 1 ayat (1) huruf b untuk UUPTK (Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) Tahun 1973. Pasal 1 ayat (1) huruf b untuk UUPTK 1973 tersebut dipandang sebagai salah satu inovasi dari Undang-Undang Nomor.24 Prp Tahun 1960 yang hanya mengatur "*memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan*" sebagai tindak pidana di luar KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana). Dengan demikian, Pasal 3 UUPTK (Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) 1999 bukan merupakan peniruan dan pemodifikasian dari Konvensi Korupsi PBB.

Walau begitu, Pasal 3 UUPTK (Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) Tahun 1999 tidak memberikan kriteria yang terperinci bagian inti delik penyalahgunaan wewenang. Tidak terperinci ini diakui oleh

Mahkamah Agung karena pembentukan Undang-Undang Nomor.3 Tahun 1971 sebagai undang-undang tindak pidana korupsi pertama berlangsung dalam waktu singkat, delapan bulan. Sehingga pembahasan bagian inti delik penyalahgunaan wewenang tidak tuntas.

Dalam *grand theory* ini selain Teori Penyalahgunaan Wewenang, penulis juga menggunakan Teori Perbuatan Melawan Hukum, menurut M.A. Moegini Djodjodirdjo;<sup>60</sup>

Bahwa suatu perbuatan dapat dianggap sebagai perbuatan melawan hukum, kalau bertentangan dengan hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri atau bertentangan dengan kesusilaan yang baik atau bertentangan dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat mengenai orang lain atau benda. Adalah kealpaan berbuat, yang melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku atau melanggar kesusilaan ataupun bertentangan dengan kepatutan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat tentang orang lain atau barang.

M.A. Moegini Djodjodirdjo menjelaskan terdapat 4 kategori yang dimaksud sebagai perbuatan melawan hukum:

Bertentangan dengan hak orang lain adalah bertentangan dengan kewenangan yang berasal dari suatu kaidah hukum, dimana yang diakui dalam yurisprudensi, diakui adalah hak-hak pribadi seperti hak atas kebebasan, hak atas kehormatan dan hak atas kekayaan;

Bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri adalah berbuat atau melalaikan dengan bertentangan dengan keharusan atau larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;

Melanggar kesusilaan yang baik adalah perbuatan atau melalaikan sesuatu yang bertentangan dengan norma-norma kesusilaan, sepanjang norma tersebut oleh pergaulan hidup diterima sebagai peraturan-peraturan hukum yang tidak tertulis.

Bertentangan dengan peraturan yang diindahkan adalah bertentangan dengan sesuatu yang menurut hukum tidak tertulis harus diindahkan dalam lalulintas masyarakat.

---

<sup>60</sup> M.A. Moegini Djodjodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, PT. Ersco: Bandung, 1985, hlm: 35.

Banyak kita jumpai *abuse of power* (penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan) yang dilakukan oleh oknum penyelenggara negara dalam bentuk *by act* (perlakuan) maupun *by omission* (pembiaran). Oleh karena itu, negara mempunyai kewajiban untuk melindungi dan memulihkannya. Perbuatan *abuse of power* oleh penyelenggara negara inilah yang disebut sebagai perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Tentunya parameterinya selanjutnya dikaitkan dengan berbagai jenis pengertian perbuatan melawan hukum yang dijelaskan di atas ada dalam 4 (empat) bentuk atau jenis perbuatan melawan hukum.

Dalam konteks perbuatan melawan hukum oleh negara, negara merupakan suatu organisasi yang mempunyai otoritas atau kewenangan mutlak untuk mengatur warga negaranya. Sebagaimana negara mempunyai fungsi untuk melindungi, menyejahterakan, menghormati dan menjamin hak-hak dari warga negaranya. Dalam konteks yang lebih luas banyak peraturan internasional berupa kesepakatan internasional, konvensi dan bentuk sumber hukum internasional lainnya yang telah diratifikasi ke dalam peraturan perundang-undangan nasional. Konteks ratifikasi merupakan bentuk jaminan tertulis yang masih harus diimplementasikan dalam penerapannya.

Terkait dengan tindak pidana korupsi, dalam realitasnya terlihat adanya ketidakberdayaan hukum dalam memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia. Agak mirip dengan pengembangan masalah demokrasi, pemberantasan korupsi masih berputar hanya sebatas prosedural formalistis mencakup pengadaan aturan baru seperti pembaharuan Undang-undang Tindak Pidana Korupsi itu sendiri dari Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 menjadi Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999. Ditambah lagi dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) berikut pembentukan berbagai komisi atau badan baru, seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) atau lembaga Ombudsman yang pada kenyataannya juga menempati posisi marjinal dalam peta otoritas politik saat ini. Seperti dikutip oleh Kartorius Sinaga, T.Gayus Lumbun mengatakan

bahkan secara karikatural dari sudut penegakan hukum pemberantasan korupsi tampak ada dan tiada.<sup>61</sup>

Kesulitan pembuktian pada tindak pidana korupsi adalah seperti yang diungkapkan oleh Muladi bahwa perbuatan dari pelaku aktual, seperti halnya dalam tindak pidana korupsi adalah "*low visibility*" yaitu perbuatan itu sulit terlihat karena biasanya tertutup oleh pekerjaan normal yang rutin, melibatkan keahlian profesional dan sistem organisasi yang kompleks. Selanjutnya menurut Muladi yang mengutip pendapat Don C. Gibbson Tipologi kejahatan dengan karakteristik "*Low Visibility*" di lingkungan profesi, pelakunya dinamakan "*Profesional Fringe Violator*" yang mencakup berbagai dimensi lapangan kerja (notaris, wartawan, pengacara dan lain-lain). Contohnya adalah diajukannya seorang akuntan publik yang berkolusi dengan wajib pajak untuk meringankan pajak dan merugikan keuangan negara. Karenanya sangat sulit dalam persoalan pembuktiannya.<sup>62</sup>

Unsur melawan hukum dari pelaku aktual sukar untuk dibuktikan, karena seringkali adanya perbuatan-perbuatan yang dipandang oleh masyarakat sebagai tindak pidana korupsi namun tak terjangkau oleh maksud Undang-undang karena kerancuan penempatan unsur melawan hukum. Dalam kenyataannya suatu perbuatan yang dipandang tercela atau koruptif oleh masyarakat meskipun perbuatannya tidak melawan hukum secara formil selalu lolos dari jangkauan hukum karena kesulitan pembuktiannya. Di sini sifat melawan hukum suatu perbuatan hanya ada dalam artian sempit saja, sehingga hanya sekedar membuktikan ada atau tidaknya perbuatan melawan hukum pada Undang undang secara normatif dari pelaku.

Penerapan ajaran melawan hukum materil dalam tindak pidana korupsi sulit untuk dilakukan, mengingat adanya suatu keterbatasan yang merupakan asas dalam hukum pidana Indonesia yaitu keberadaan asas legalitas (*principle of legality*). Kesulitan pembuktian unsur melakukan kejahatan atau pelanggaran dalam

---

Kartorius Sinaga, *Sanksi Sosial Bagi Koruptor, Sebuah Keharusan*, dalam *Kompas* 1 September 2003.

Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1992, hal. 69-93

tindak pidana korupsi adalah karena unsur tersebut hanya mengandung pengertian sifat melawan hukum suatu perbuatan dalam artian formil saja yaitu hanya sekedar membuktikan ada atau tidaknya perbuatan melawan hukum secara formil dari pelaku terhadap peraturan perundang-undangan tertulis.

Perbuatan melawan hukum secara materil adalah apabila perbuatan tersebut dipandang tercela dalam suatu masyarakat. Hal ini meliputi perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma kesopanan yang lazim atau bertentangan dengan keharusan dalam pergaulan hidup. Menurut Loebby Loqman ukuran dari perbuatan melawan hukum materil ini adalah bukan didasarkan ada atau tidaknya ketentuan dalam suatu perundang-undangan, akan tetapi ditinjau dari nilai yang ada dalam

masyarakat.<sup>63</sup> Nilai nilai yang ada dalam masyarakat ini sukar untuk diukur secara nyata namun dapat dilihat dengan timbul reaksi dari masyarakat terhadap suatu perbuatan yang dianggap tercela misalnya dalam bentuk demonstrasi dan lain lain.

Pengaruh penerapan ajaran melawan hukum materil dalam pembuktian tindak pidana korupsi sangat besar. Bila tidak ada bukti perbuatannya melawan hukum secara materil atau dianggap perbuatannya tidak tercela dalam masyarakat maka si pelaku selayaknya dilepaskan dari segala tuntutan hukum. Hal ini banyak kita temui dalam beberapa kasus korupsi sebagai alasan pembenar bagi perbuatan tersebut. Sampai saat ini pengertian dari ajaran melawan hukum materil dalam penerapannya masih merupakan salah satu perdebatan, apakah pengertiannya adalah sama dengan yang terdapat dalam hukum perdata Barat atau memerlukan perluasan tafsiran secara tersendiri.

Penerapan Undang Undang Nomor. 24 Prp. Tahun 1960, Tentang Pengustuan, Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi, pada suatu tindak pidana korupsi terlebih dahulu dilakukan pembuktian mengenai kejahatan atau pelanggaran yang dilakukan. Kemudian

---

<sup>63</sup> Loebby Loqman, *Beberapa Ihwal dalam UU No.3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Datakom: Jakarta, 1991 hlm: 25, sebagaimana dikutip oleh Indriyanto Seno Adji "Analisis Penerapan Perbuatan Melawan Hukum Materil Dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia (Tinjauan Kasus Terhadap Perkembangan Tindak Pidana Korupsi)" Tesis S2 Ilmu Hukum, Jakarta, UI. 1996, hlm: 20

mewajibkan para penegak hukum untuk membuktikan lagi perbuatan memperkaya diri sendiri dengan menyalahgunakan wewenang dan jabatan. Pada prakteknya ditemui kesulitan-kesulitan untuk pembuktian ini. Kesulitan pembuktian tersebut dapat dilihat dengan banyaknya kasus kasus tindak pidana korupsi yang lepas dari tuntutan hukum hanya karena tak dapatnya dibuktikan unsur kejahatan dan pelanggaran dari perbuatan tersebut.<sup>64</sup>

Berdasarkan keadaan ini dalam Rancangan Undang undang tindak pidana korupsi tahun 1971 yang diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) berusaha untuk mengatasi kesulitan pembuktian tersebut. Dalam rancangan Undang-undang ini tidak dikenal lagi kejahatan dan pelanggaran tapi diistilahkan dengan perbuatan melawan hukum. Selama pemberlakuan Undang Undang Nomor 24 Prp. Tahun 1960 Tentang Pengustuan, Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi, banyak kasus kasus korupsi yang tak dapat dijangkau oleh hukum. Hal ini disebabkan adanya tuntutan harus membuktikan bahwa telah terjadi kejahatan atau pelanggaran yang bersifat merugikan keuangan dan perekonomian negara terlebih dahulu. Terdapat penyempitan rumusan terhadap sebuah perbuatan yang dapat dipidana atau tidak sebagai tindak pidana korupsi. Hal ini berakibat tidak efektifnya upaya-upaya pemberantasan korupsi saat itu. Banyak tindak pidana korupsi yang dilakukan lepas dari jeratan hukum karena tidak kuatnya pembuktian terjadinya kejahatan atau pelanggaran seperti yang dituntut oleh ketentuan perundang undangan. Berangkat dari keadaan ini pemerintah lalu merancang sebuah undang-undang mengenai pemberantasan korupsi yang kemudian ditetapkan sebagai Undang- undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang Undang Nomor 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, muncul perumusan mengenai unsur melawan hukum. Ada yang secara tegas dicantumkan ada yang tidak. Yang Secara tegas dicantumkan terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) a yang berbunyi:

---

Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia masalah dan pemecahannya*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1991, hlm: l. 48

Barang siapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Rancangan Undang undang pemberantasan tindak pidana korupsi tahun 1971 pada bagian penjelasan umum ditegaskan :

Dengan mengemukakan sarana melawan hukum seperti dalam hukum perdata, yang pengertiannya dalam undang undang ini juga meliputi perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan norma norma kesopanan yang lazim atau yang bertentangan dengan keharusan dalam pergaulan hidup untuk bertindak cermat terhadap orang lain, barangnya maupun haknya, maka dimaksudkan supaya lebih mudah memperoleh pembuktian tentang perbuatan yang dapat dihukum, yaitu memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan daripada memenuhi ketentuan untuk membuktikan lebih dahulu adanya kejahatan atau pelanggaran seperti disyaratkan oleh Undang Undang Nomor

24 Prp tahun 1960.<sup>65</sup>

Dalam rancangan undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi tahun 1971, melawan hukum tidak hanya dalam artian pidana tapi juga melawan hukum secara perdata. Dalam hukum perdata, melawan hukum diistilahkan dengan *onrechtmatige daad* yakni yang terdapat dalam Pasal 1365 Kitab Undang undang Hukum Perdata.

Melawan hukum dalam rumusan pasal ini tidak ditingkatkan lagi menjadi *strafbaarfeit* (tindak Pidana) tapi merupakan sarana atau cara melakukan perbuatan yang dapat dihukum (*strafbaar handeling*). Unsur melawan hukum (*wederrechtelijk*) pada umumnya menjadi syarat bagi pemidanaan suatu perbuatan yang dapat dihukum. Untuk menentukan perbuatan mana yang dapat dihukum dengan mempertimbangkan unsur melawan hukum secara formil, dipertimbangkan pula unsur melawan hukum secara materil. Pertimbangan yang dilakukan apakah suatu perbuatan itu perbuatan tercela atau tidak.

---

<sup>65</sup> Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Op Cit., hal, 20

Ketika berlakunya Undang Undang No 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, prakteknya penggunaan unsur melawan hukum lebih diserahkan kepada pertimbangan hakim. Hal ini disebabkan tidak adanya kesatuan pengertian unsur melawan hukum yang dapat dijadikan dasar untuk menyatakan bahwa suatu perbuatan itu melawan hukum atau tidak, baik secara formil ataupun materil. Hal tersebut mengakibatkan pengertian melawan hukum menjadi luas. Hakim dalam memutuskan perkara diberikan kebebasan untuk menafsirkan secara kasusistis. Jadi tidak diperlukan kepastian pengertian seperti dalam hukum perdata.

Unsur melawan hukum dalam undang-undang Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tidak jauh berbeda dari Undang undang sebelumnya. Hanya ada beberapa perubahan redaksional saja dengan pola perumusan tersebar pada beberapa pasal. Rumusan melawan hukum tersebut dapat kita lihat pada Pasal 2 ayat (1), Pasal 3,5,6,7,8,9,10,11,12 dan Pasal 13. Pada pasal ini rumusan melawan hukum tidak jauh berbeda dengan rumusan yang terdapat pada Undang undang sebelumnya. Tidak ada penegasan apakah melawan hukum yang dimaksud dalam pengertian formil atau materil.

Beberapa pasal di atas, melawan hukum dirumuskan dengan "setiap orang yang melakukan tindak pidana" Masih terdapat pembatasan subyek dari tindak pidana korupsi. Hanya ada perubahan secara redaksional saja, sedangkan apakah unsur melawan hukum itu diterapkan secara materil atau hanya dalam artian formil tak ditegaskan. Hal tersebut sama dengan yang terjadi pada undang-undang sebelumnya. Begitu juga halnya dengan penerapan ajaran melawan hukum materil secara positif atau negatif tidak ditegaskan dalam rumusan pasal pasal undang-undang Nomor 31 tahun 1999, Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,

Dikenal adanya sifat melawan hukum secara formil dan secara materil dalam hukum pidana. Suatu perbuatan dikatakan melawan hukum secara formil adalah apabila perbuatan itu bertentangan dengan ketentuan undang undang tertulis. Sedangkan melawan hukum secara materil adalah suatu perbuatan dikatakan

melawan hukum tidaklah hanya sekedar bertentangan dengan ketentuan hukum saja tapi perbuatan tersebut haruslah benar benar dirasakan masyarakat sebagai perbuatan yang tidak boleh atau tidak patut dilakukan. Jadi dalam konstruksi yang demikian suatu perbuatan dikatakan melawan hukum adalah apabila perbuatan tersebut dipandang tercela dalam suatu masyarakat.

Penegasan penerapan ajaran melawan hukum materil ditegaskan dalam bagian Penjelasan Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan:

Meskipun suatu perbuatan tidak diatur dalam peraturan perundang undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Penerapan ajaran melawan hukum materil secara positif adalah merupakan kebalikan dari ajaran melawan hukum materil secara negatif. Pada fungsinya secara negatif ajaran melawan hukum materil dapat menghapus pidana maka secara positif ajaran melawan hukum materil dapat merupakan alasan pembenar untuk menjatuhkan pidana. Dengan penerapan secara positif ini telah membuka peluang dan memberikan kemungkinan kepada praktek peradilan untuk mengadili seseorang yang telah melakukan perbuatan koruptif, hanya semata mata berdasarkan perasaan keadilan masyarakat atau norma kehidupan sosial yang menanggapi perbuatan tersebut tercela.

Penerapan fungsi positif ajaran sifat melawan materil dianggap bertentangan dengan asas legalitas sebagai asas fundamental negara hukum.<sup>66</sup> Asas legalitas dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang berbunyi:

*Geen feit is strafbaar dan uit kracht van eenedaaraan voorafgegane wettelijke strafbepalingen* (suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan ketentuan perundang undangan pidana yang telah ada)

---

Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*, Aksara Baru: Jakarta, 1983, hlm: 46

Asas legalitas menghendaki adanya suatu peraturan tertulis dahulu sebelum suatu perbuatan dapat dipidana. Dalam Bahasa Latinnya asas ini lebih dikenal dengan "*Nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*".

Penerapan ajaran sifat melawan hukum materil dengan fungsi positif seperti dianut dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, di kalangan ahli hukum pidana dianggap dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam konteks asas legalitas penerapan ajaran ini tidak mungkin dilakukan. Untuk itu dalam pelaksanaannya ajaran melawan hukum materil dengan fungsi positif dalam tindak pidana korupsi hanya dapat diterapkan secara kasuistis dengan pertimbangan hakim. Penerapan ini juga harus dilakukan dengan pembuktian yang tepat. Karena ada unsur-unsur yang tak tercantum dalam perundang-undangan tapi dengan fungsi positif ajaran melawan hukum materil, dapat dipakai sebagai alasan pembenar untuk menjatuhkan pidana.

Perubahan dari Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 ke Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang dilakukan walaupun secara substansial tidak langsung menyinggung mengenai penerapan ajaran melawan hukum materil tapi dalam pembahasan hal-hal yang dirubah dapat dilihat sudah diarahkan untuk melakukan penerapan ajaran melawan hukum materil secara positif.

Kasus yang dapat dikemukakan di sini sebagai suatu bentuk yurisprudensi dari putusan Mahkamah Agung mengenai penerapan ajaran sifat melawan hukum materil adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor. 97 K/Kr/1973 tanggal 17 Oktober 1973. Tertuduh adalah Sabar Soediman seorang Direktur PN. Telekomunikasi Departemen Perhubungan di Bandung. Perbuatan terdakwa melanggar Pasal 55 ayat 1 jo Pasal 56 ayat 1 jo Pasal 415 KUHP jo Pasal 1 sub c jo Pasal 24 (1) Perpu No. 24 tahun 1960 jo Undang-undang No 1 tahun 1961. Putusan Pengadilan Negeri Bandung menyatakan terdakwa bersalah melakukan korupsi berturut turut dan menghukumnya selama 4 (empat) tahun. Pada pemeriksaan tingkat banding putusan Pengadilan Negeri ini dibatalkan dengan pertimbangan bahwa dalam jabatannya

terdakwa berhak menurut hukum untuk mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diperlukan demi kepentingan perusahaan dan tindakannya dianggap tidak melawan hukum. Pertimbangan tersebut didasarkan kepada Yurisprudensi Mahkamah Agung tanggal 8 Januari 1966 Reg. No. 42/K/Kr/1965 yang menentukan suatu tindakan pada umumnya dapat hilang sifat melawan hukumnya bukan hanya berdasarkan suatu ketentuan dalam perundang-undangan, melainkan juga berdasarkan asas keadilan atau asas hukum yang tidak tertulis dan bersifat umum

Kasus Sabar Soediman adalah merupakan penerapan ajaran melawan hukum materil secara negatif. Dimana suatu tindak pidana yang disangkakan korupsi akan kehilangan sifat melawan hukumnya bila ternyata perbuatan terdakwa menurut kepatutan adalah tidak tercela. Dalam penerapan ini terdakwa dapat lepas dari tuntutan hukum walaupun secara formil terbukti bersalah telah memanfaatkan wewenang atau kekuasaan yang ada padanya untuk mengelola keuangan perusahaan tidak menurut aturan yang berlaku.

Pada periode pemberlakuan Undang-Undang No. 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, penerapan ajaran melawan hukum materil sudah diarahkan kepada penerapan ajaran melawan hukum materil secara positif. Kasus tindak pidana korupsi mantan Menteri Sekretaris Negara (Mensesneg) Akbar Tanjung telah berusaha untuk menerapkan ajaran melawan hukum materil secara positif. Penerapan ini dilakukan pada pemeriksaan tingkat pertama (Pengadilan Negeri) dan pemeriksaan tingkat kedua (Pengadilan Tinggi). Tapi pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung melepaskan terdakwa dari tuntutan hukum dengan pertimbangan bahwa yang dilanggar oleh terdakwa adalah hukum administrasi negara.

Permasalahan pokok dalam perkara tersebut adalah Terdakwa Akbar Tanjung melaksanakan instruksi Presiden BJ Habibie dalam keadaan darurat untuk menyalurkan sembako masyarakat miskin dengan menggunakan dana non budgeter Bulog yang pelaksanaannya diserahkan kepada terdakwa II (H. Dadang Sukandar) dan kemudian oleh terdakwa II diserahkan kepada

terdakwa III (Winfried Simatupang) yang ternyata pengadaan dan penyalurannya tidak dilaksanakan.

Pemeriksaan kasus Akbar Tanjung diterapkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagai dasar hukumnya. Karena *Tempus Delicti* dari perkara tersebut adalah saat masih berlakunya undang undang Nomor 3 Tahun 1971. Sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang menyatakan bahwa ketentuan pidana menurut undang-undang itu harus ada terlebih dahulu daripada perbuatannya. Apabila perbuatan tersebut telah dilakukan setelah ketentuan pidana menurut undang-undang itu benar-benar berlaku, pelakunya dapat dituntut dan dihukum berdasarkan ketentuan ketentuan yang terdapat dalam ketentuan pidana tersebut.<sup>7</sup>

Kasus Akbar Tanjung dalam tuntutannya Jaksa tetap menghubungkan dengan undang-undang Nomor 31 Tahun 1999. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) KUHP yang menyatakan apabila ada perubahan perundang-undangan sesudah perbuatan itu dilakukan, maka dipakailah ketentuan yang paling baik bagi tersangka. Waktu terjadinya tindak pidana korupsi oleh terdakwa Akbar Tanjung adalah antara bulan Februari dan April 1999. Pada saat itu Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, belum berlaku. Sedangkan proses perkara dilakukan dalam tahun 2002. Artinya setelah perbuatan dilakukan sampai dengan proses perkara telah terjadi perubahan dalam perundang-undangan mengenai tindak pidana korupsi di Indonesia.

Dalam proses pembuktian kasus pada tingkat pertama dan tingkat banding, dapat dilihat adanya upaya untuk menerapkan ajaran melawan hukum materil dari fungsi positif. Karena kasus ini sangat sulit dalam hal pembuktiannya secara formil. Dasar hukum yang dipakai secara formil untuk menyatakan bahwa perbuatan tersebut telah melawan hukum juga tidak kuat. Dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 4 September 2002 Nomor 449/Pid.B/2002/PN.JKT.PST terdakwa dinyatakan bersalah telah melakukan tindak pidana korupsi dengan menyalahgunakan

---

<sup>7</sup> P.A.F. Lamintang, *op. cit.*, hal.146

wewenang dan jabatan yang ada padanya dalam pengelolaan dana non budgeter Bulog. Seperti yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) sub b UU No. 3 tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan:

Barang siapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Menurut penulis unsur penyalahgunaan kewenangan bagi terdakwa Akbar Tanjung, belum dapat dijadikan sebagai dasar yang kuat dalam dakwaan. Pada pertimbangan hukum tingkat pertama dinyatakan adalah patut pada setiap uang negara dalam penggunaannya diterapkan prinsip prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik sesuai dengan Keppres Nomor 16 tahun 1994 Tentang Pelaksanaan Anggaran dan Belanja Negara, Tapi dalam pemeriksaan perkara terbukti bahwa terdakwa dalam pengelolan dana pengadaan sembako untuk masyarakat miskin tersebut tidak mengikuti ketentuan yang ada. Pengelolaan dana dilakukan dengan kebijakan sendiri oleh terdakwa Akbar Tanjung. Dana yang seharusnya disalurkan tidak dilaksanakan sesuai peruntukannya.

Pada kasus ini kerugian negara belum terjadi karena dana tersebut dikembalikan secara utuh pada negara. Walaupun dinyatakan bahwa pengelolaan dana tersebut telah menyalahi ketentuan yang berlaku yakni dengan memanfaatkan wewenang dan kekuasaan yang ada pada terdakwa tapi tidak terjadi kerugian negara. Kerugian yang terjadi adalah bagi masyarakat yang seharusnya dapat menikmati dana tersebut dalam upaya pengentasan kemiskinan. Walaupun secara formil unsur melawan hukum yang dilanggar masih lemah tapi secara materil perbuatan terdakwa sangat melanggar kepatutan dan dianggap sebagai perbuatan tercela.

Pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, penerapan ajaran melawan hukum materil secara positif belum dapat dilakukan. Tapi pada kasus ini hakim tingkat pertama mencoba menerapkan secara tidak tegas. Dapat dilihat dasar penjatuhan penghukuman dihubungkan

dengan ketentuan yang dilanggarnya dengan Pasal 43A ayat (1) UU No.20 tahun 2001 yang menyatakan;

Tindak pidana korupsi yang terjadi sebelum Undang- undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi diundangkan, diperiksa dan diputus berdasarkan ketentuan undang-undang Nomor 3 tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, dengan ketentuan maksimum pidana penjara yang menguntungkan bagi terdakwa diberlakukan ketentuan dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 9 dan Pasal 10 undang-undang ini dan Pasal 13 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pasal yang terkait dengan penjatuhan hukuman bagi terdakwa sesuai dengan ketentuan yang dimuat dalam pasal 43A adalah Pasal 8 undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Peubahan Atas Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Tinggi dapat membenarkan pendapat Pengadilan tingkat pertama tersebut. Dalam pertimbangannya pengadilan tinggi menyatakan bahwa keadaan krisis ekonomi tak dapat dijadikan alasan untuk mempengaruhi cara kerja pejabat negara dalam mengambil keputusan terutama dalam hal penggunaan keuangan negara yang harus tetap dikontrol dan dipertanggung jawabkan. Seharusnya penyerahan dana kepada pelaksana dilakukan secara bertahap dengan adanya laporan prestasi kerja pada tiap tahapnya. Namun terdakwa Akbar Tanjung menyerahkan dana sekaligus tanpa ada laporan prestasi kerja dari pelaksana proyek yang di tunjuknya secara langsung tanpa tender. Ternyata dalam kenyataannya dana tersebut tidak pernah disalurkan kepada rakyat. Setelah perkara ini melalui proses hukum dana sebanyak Rp 40 Milyar tersebut dikembalikan kepada negara. Keadaan ini yang sangat merugikan masyarakat yang seharusnya dapat menikmati dana tersebut. Di sinilah telah terjadi pelanggaran kepatutan atau perbuatannya dianggap tercela oleh masyarakat.

Menurut hakim Mahkamah Agung, karena perbuatan menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan adalah merupakan salah

satu bentuk dari perbuatan melawan hukum baik formil maupun materil, maka menurut Majelis hakim Mahkamah Agung dengan tidak terbuktinya unsur tersebut secara yuridis dakwaan terhadap terdakwa Akbar Tanjung baik primer maupun subsidair tidak terpenuhi. Oleh karena itu terdakwa dapat dinyatakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana, sehingga harus dibebaskan dari dakwaan tersebut.

Terhadap pertimbangan Mahkamah Agung itu dalam “dissenting opinion” Hakim Agung Rahman Saleh menyatakan alasan atau keberatan tidak dapat dibenarkan tidak salah menerapkan hukum dan tidak hanya menggunakan ketentuan parameter tidak tertulis. Bila dikaitkan dengan Penjelasan UU No 3 tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, mengatakan rumusan tindak pidana korupsi dirumuskan sedemikian rupa hingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang dilakukan secara melawan hukum yang secara langsung maupun tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Dengan mengemukakan sarana melawan hukum yang mengandung pengertian formil atau materil maka dimaksudkan agar supaya lebih mudah memperoleh pembuktian tentang perbuatan yang dapat dihukum yaitu memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan.<sup>67</sup>

Selanjutnya Abdul Rahman Saleh menyatakan bahwa dalam kaidah rumusan Putusan Mahkamah Agung, Reg. No 24 K/Pid/1984 disebutkan pengertian melawan hukum yang formil adalah perbuatan yang bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan sifat melawan hukum materil, dimaksudkan segala perbuatan yang bertentangan dengan perasaan keadilan di dalam masyarakat yang secara khusus dalam tindak pidana korupsi termasuk dalam pengertian sifat melawan hukum dalam arti materil itu segala perbuatan yang bersifat koruptif, baik yang dilakukan dengan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun dilakukan dengan

---

<sup>67</sup> Lampiran Keputusan Mahkamah Agung RI, *Dissenting Opinion*, Pendapat Hakim Agung Abdul Rahman Saleh, terhadap perkara kasasi Pidana umum, Reg.No. 572/Pid/2003

tindakan-tindakan yang cukup bersifat perbuatan yang tercela atau tidak sesuai dengan rasa keadilan yang terdapat dalam kehidupan masyarakat.

Dalam kasus ini terdakwa Akbar Tanjung telah terbukti melakukan perbuatan tercela karena tidak menunjukkan usaha minimum yang pantas untuk melindungi uang negara sebesar Rp 40 Milyar yang oleh Presiden telah dipercayakan kepadanya agar ia melakukan koordinasi dengan menteri-menteri terkait. Dalam keadaan negara yang terpuruk akibat berbagai krisis, tindakan terdakwa Akbar Tanjung benar-benar tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.

Dari *dissenting opinion* tersebut jelas bahwa perbuatan terdakwa telah memenuhi kualifikasi sifat melawan hukum materil yaitu : karena menurut kepatutan perbuatan itu merupakan perbuatan yang tercela atau perbuatan yang menusuk perasaan hati masyarakat banyak. Namun dalam Putusan Mahkamah Agung terhadap kasasi yang diajukan di mana dijatuhkan putusan bahwa terdakwa Akbar Tanjung tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi. Hal ini dinyatakan dengan berdasarkan pada dasar hukum kewenangan *diskresioner* dalam hukum administrasi negara. Jadi terdakwa hanya bersalah melanggar hukum administrasi negara.

Dalam putusan kasasi terhadap kasus Akbar Tanjung hakim tidak memperhatikan sifat ajaran melawan hukum materil. Pertimbangan keputusan dititik beratkan terhadap unsur melawan hukum formil. Secara formil dinyatakan tidak terbukti adanya penyalahgunaan kewenangan yang terjadi hanya pelanggaran terhadap hukum administrasi negara. Walaupun dalam *dissenting opinion* telah jelas dinyatakan adanya pelanggaran melawan hukum materil secara positif namun majelis hakim tidak mempertimbangkan hal tersebut.

Penulis sependapat dengan *dissenting opinion* dari hakim Abdul Rahman Saleh. Secara nyata dapat ditemukan kerugian yang diderita masyarakat dimana tidak sampainya atau tidak terlaksananya penyaluran sembako yang diperuntukan bagi rakyat miskin. Dana tersebut malah disimpan saja, yang kemudian dikembalikan kepada negara karena adanya proses hukum

terhadap kasus tersebut. Keadaan tersebut tidak dijadikan sebagai pertimbangan bagi hakim dalam mengambil keputusan.

Dari kasus tersebut dapat dilihat bahwa perlu adanya penegasan penerapan ajaran melawan hukum secara materil dalam fungsi positif dan negatif dalam peraturan perundang undangan (dalam hukum positif) yang mengatur mengenai tindak pidana korupsi di Indonesia.

Dalam kerangka teoritik ini juga, penulis menggunakan telaah terhadap *good governance*, sebagai pisau analisis untuk menemukan model baru dalam pengelolaan keuangan daerah. Konsep *good governance* merupakan paradigma tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep *governance*, yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Istilah *governance* oleh Bank Dunia didefinisikan sebagai "*the manner in which power is exercised in the management of a country's social and economic resources for development*".

United Nation Development Program (UNDP) menyebutkan ciri-ciri dari *good governance*, yakni mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggungjawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Dalam proses demokratisasi, *good governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberi ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintah sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara Negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Adanya pembagian peran yang seimbang dan saling melengkapi antar ketiga unsur tersebut bukan hanya memungkinkan adanya *check and balance* tetapi juga menghasilkan sinergi yang baik dalam mewujudkan kesejahteraan bersama.

Good *governance* sebagai sebuah gerakan juga didorong oleh kepentingan berbagai lembaga donor dan keuangan

internasional<sup>68</sup> untuk memperkuat institusi yang ada di Negara dunia ketiga dalam melaksanakan berbagai kegiatan yang dibiayai oleh berbagai lembaga itu. Mereka menilai bahwa, kegagalan-kegagalan proyek yang mereka biayai merupakan akibat lemahnya institusi pelaksana di negara-negara dunia ketiga yang disebabkan oleh praktik *bad governance* seperti tidak transparan, rendahnya partisipasi warga, rendahnya daya tanggap terhadap kebutuhan warga, diskriminasi terhadap *stakeholders* yang berbeda, dan inefisiensi. Karena itu, lembaga keuangan internasional dan donor sering mengkaitkan pembiayaan proyek-proyek mereka dengan kondisi atau ciri-ciri *good governance* dari lembaga pelaksana.

Dengan banyaknya perspektif yang berbeda dalam menjelaskan konsep *good governance* maka tidak mengherankan kalau kemudian terdapat banyak pemahaman yang berbeda-beda mengenai *good governance*. Namun, secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *governance* yang baik, adalah sebagai berikut:

*Pertama*, praktik *governance* yang baik harus memberi ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar;

*Kedua*, dalam praktik *governance* yang baik terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting;

*Ketiga*, praktik *governance* yang baik adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN dan berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktik pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

---

<sup>68</sup> Di antara lembaga keuangan internasional yang secara aktif mendorong pengembangan *good governance* adalah Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia, serta sejumlah lembaga donor seperti CIDA, USAID, dan JICA.

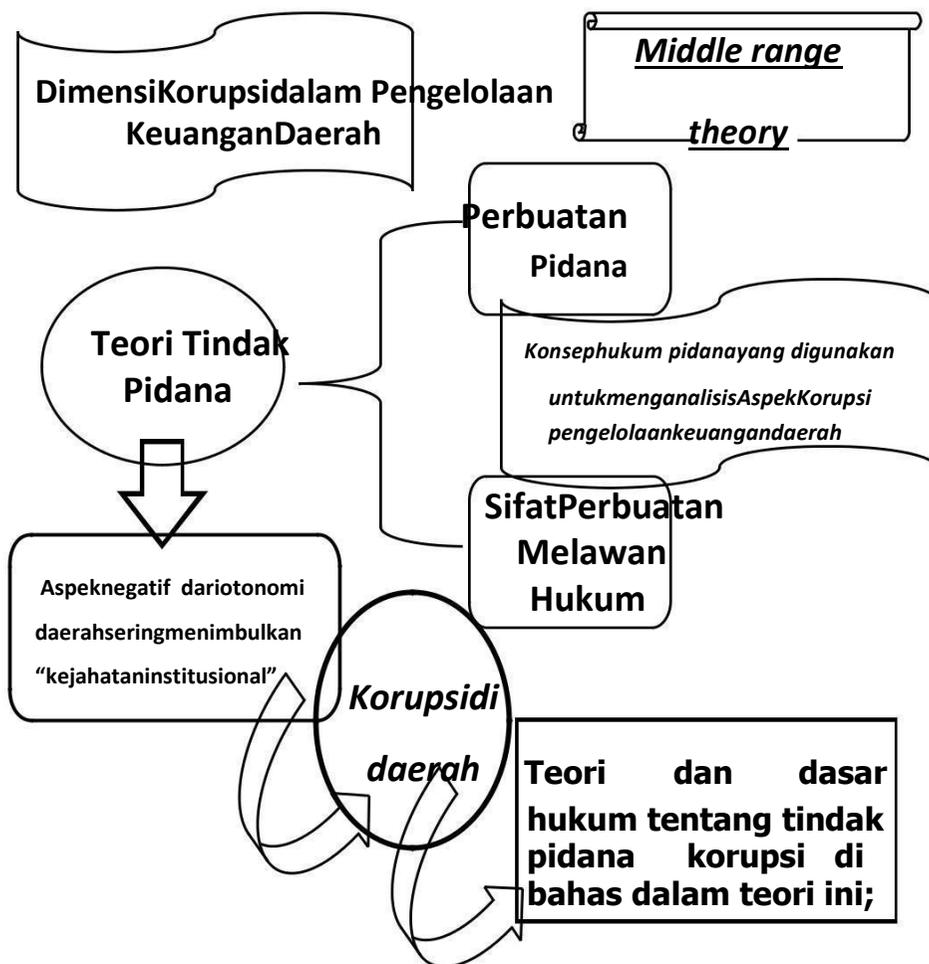
Tantangan utama dalam mewujudkan *good governance* adalah bagaimana mewujudkan ketiga karakteristik tersebut dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Tentu bukan pekerjaan yang mudah untuk mewujudkan ketiga hal itu dalam praktik pemerintahan sehari-hari di Indonesia. Tradisi pemerintahan yang ada sekarang ini masih sangat jauh dari ciri-ciri yang dijelaskan di atas. Pembagian peran antara pemerintah dan lembaga non-pemerintah sering masih sangat timpang dan kurang proporsional sehingga sinergi belum optimal. Kemampuan pemerintah melaksanakan kegiatan secara efisien, berkeadilan, dan bersikap responsif terhadap kebutuhan masyarakat masih sangat terbatas. Praktik KKN masih terus menggurita dalam kehidupan semua lembaga pemerintahan baik yang berada di pusat ataupun di daerah.

Strategi jitu perlu diambil oleh pemerintah dalam mengembangkan praktik *governance* yang baik. Luasnya cakupan persoalan yang dihadapi, kompleksitas dari setiap persoalan yang ada, serta keterbatasan sumberdaya dan kapasitas pemerintah dan juga non-pemerintah untuk melakukan pembaharuan praktik *governance* mengharuskan pemerintah mengambil pilihan yang strategis dalam memulai pengembangan praktik *governance* yang baik. Pembaharuan praktik *governance*, yang dalam banyak hal masih mencirikan *bad governance* menuju pada praktik *governance* yang baik, dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar, sejauh perubahan tersebut secara konsisten mengarah pada perwujudan ketiga karakteristik praktik pemerintahan sebagaimana telah dijelaskan di atas.

## **2. *Middle range theory* (teori tengah).**

Dalam *Midle range theory* (Teori Tengah), penulis menggunakan Teori Tindak Pidana, sifat melawan hukum dalam konsep hukum pidana, Aspek otonomi daerah, yang di dalamnya membahas tentang desentralisasi otonomi daerah, kemudian teori dan dasar hukum tentang tindak pidana korupsi di bahas dalam teori ini.

Keterkaitan antara beberapa teori tersebut, akan mudah dipahami dengan penggunaan bagan di bawah ini:



Kejahatan terjadi tidak hanya karena ada niat pelakunya, tapi juga karena ada kesempatan. Kalimat yang hampir setiap hari disampaikan salah seorang pembawa acara berita kriminal di salah satu stasiun televisi swasta itu sangat tepat untuk menggambarkan maraknya korupsi di daerah sekarang ini. Sejak kekuasaan didesentralisasikan dari pusat ke kabupaten / kota, jumlah kasus korupsi di daerah meroket tajam. Dari hari ke hari, makin banyak saja pejabat, baik di tingkat kabupaten / kota maupun provinsi, yang terjerat kasus korupsi.

Sudah terlalu sering terdengar suara keprihatinan atas maraknya korupsi di daerah sejak otonomi daerah (otda) digulirkan satu dasawarsa silam, tapi hingga kini belum ada solusi mujarab mengatasinya. Kondisi itu membuat tujuan otda tak kunjung tercapai. Niat menjadikan otda untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat masih sebatas impian. Masih jauh panggang dari api. Yang ada hanyalah raja-raja kecil yang kaget menikmati dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang berlimpah sebagai buah dari pelaksanaan otda, sementara rakyat dibiarkan miskin.

Lalu apa yang harus dilakukan? Harus ada sanksi hukum yang berat bagi para koruptor agar muncul efek jera. Selain sanksi hukum, para koruptor juga harus dijatuhi sanksi sosial, bahkan bila perlu dibikin melarat dengan mengambil seluruh hartanya yang berasal dari hasil korupsi. Dengan begitu semua orang akan berpikir seribu kali untuk memaling uang rakyat atau korupsi.

Jangan justru sebaliknya, menganggap para koruptor hanya ketiban sial atau tertimpa musibah saat tertangkap melakukan korupsi sehingga mereka tetap diterima seperti biasa, bahkan dianggap pahlawan dan mendapat promosi jabatan pula setelah bebas dari penjara. Sikap seperti ini berbahaya bagi gerakan pemberantasan korupsi karena bisa malah menyuburkan praktek tidak terpuji itu. Bahkan, tindakan seperti ini merupakan bentuk penghianatan terhadap gerakan pemberantasan korupsi itu sendiri.

Apapun dalihnya, promosi jabatan kepada mantan napi kasus korupsi tidak pantas dari segi etika dan melukai rasa keadilan masyarakat luas. Para mantan napi kasus korupsi itu sudah cacat secara moral. Seharusnya, mereka dipecat dengan tidak hormat sebagai PNS karena telah terbukti melakukan pelanggaran disiplin berat dengan melakukan korupsi, bukan malah dipromosikan jabatannya.

Kita bukannya menolak otonomi daerah, Kita tetap melihat otonomi daerah sebagai solusi mempercepat pencapaian pembangunan di daerah. Kita pun tidak menutup mata atas keberhasilan pembangunan di sejumlah daerah sejak otda digulirkan. Tapi, harus jujur diakui, jumlah daerah yang gagal masih

jauh lebih banyak karena dana APBD yang seharusnya digunakan membiayai pembangunan, justru dibelokkan ke kantong para elite politik di daerah, mulai gubernur, bupati/walikota, para kepala dinas hingga anggota DPRD.

Selain tidak adanya efek jera dan sikap sebagian masyarakat yang masih permisif terhadap pelaku korupsi, kita melihat sistem pilkada saat ini juga berpotensi besar menciptakan pemimpin-pemimpin yang korup. Sistem pemilihan yang membutuhkan dana yang sangat besar jelas sangat tidak mendukung bagi hadirnya seorang pemimpin yang anti-korupsi.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia memberikan catatan penting, dimana pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan dan pengelolaan anggaran, menciptakan dominasi kekuasaan oleh elit lokal. Dominasi tersebut membawa elit lokal sangat dekat dan memiliki akses terhadap sumber-sumber daerah yang rawan korupsi atau penyalahgunaan wewenang. Hal inilah yang kemudian memunculkan wacana baru berupa desentralisasi korupsi (korupsi di daerah).

Berdasarkan data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) selama 2004 – 2011 terdapat 42,06% dari total jumlah kasus tindak pidana korupsi dilakukan di tingkat atau oleh pejabat daerah. Modus utama dan berulang dari korupsi di daerah adalah markup dari pengadaan barang dan jasa, pengeluaran fiktif dan proyek-proyek untuk keuntungan diri sendiri. Praktik salah jalan penyelenggaraan administrasi daerah (korupsi di daerah) dapat ditekan dengan melibatkan seluas mungkin partisipasi masyarakat dengan adanya gerakan anti-korupsi yang menjelma menjadi gerakan sosial dan serentak di seluruh wilayah Indonesia.

Secara umum korupsi dapat diartikan sebagai menyalahgunakan kekuasaan/kekayaan untuk keuntungan pribadi. Namun korupsi dapat pula dilihat sebagai perilaku tidak mematuhi prinsip: "mempertahankan jarak" artinya dalam pengambilan keputusan di bidang ekonomi oleh seseorang yang berkuasa, apakah keputusan tersebut dilakukan oleh perorangan di sektor swasta atau pejabat publik, dimana hubungan pribadi atau keluarga tidak memainkan peranan lagi.

Aturan tentang pemberantasan korupsi juga mengalami perubahan-perubahan sesuai dengan keadaan sosial politik yang berlaku. Pertama kali ketentuan tentang pemberantasan korupsi muncul melalui Peraturan Penguasa Perang Dari Kepala Staf Angkatan Darat tanggal 16 April 1950 nomor Prt/Peperpu/013/1958, dan dari Kepala Staf Angkatan Laut tanggal 17 April 1958 nomor Prt/Z.1/1/7.

Pada tanggal 9 Juni 1960 kedua peraturan dari penguasa perang tersebut dinyatakan sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 24 Tahun 1960 mengenai Pengusutan Penuntutan, Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Selanjutnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1960 (Lembaran Negara Nomor 3 tahun 1961) telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 24 Tahun 1960 itu menjadi Undang-undang Nomor 24 Prp tahun 1960 sebagai Undang-undang Pengusutan Penuntutan, Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Dalam peraturan ini tidak tercantum adanya unsur “melawan hukum sebagai perbuatan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu badan.

Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong ditetapkanlah Undang-undang Nomor 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sekaligus mengadakan pencabutan terhadap Undang-undang Nomor 24 Prp tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Pada Pasal 1 ayat 1 huruf (a) dari Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 telah ditemukan adanya rumusan dari unsur melawan hukum. Pengertian unsur disini sudah diperluas yakni tidak hanya dalam artian melawan hukum secara formil tapi juga secara materil. Dapat dilihat pada penjelasan Pasal 1 ayat 1 huruf (a) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971. Dalam penjelasan tersebut tidak disebutkan mengenai pengertian melawan hukum secara materil, hingga menimbulkan pertanyaan apakah pengertian perbuatan melawan hukum secara materil dalam tindak pidana korupsi merupakan padanan dari perbuatan melawan hukum yang ada dalam hukum perdata.

Keterbatasan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, merupakan alasan untuk mengadakan pembaharuan agar tercipta suatu kebijakan perundang-undangan yang efektif. Undang-undang nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dinilai tidak mampu lagi mewartakan kebutuhan hukum untuk memberantas korupsi. Oleh karena itu selanjutnya di sah Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam perkembangannya undang-undang ini tetap dianggap tidak sempurna. Respon legislatif terhadap permasalahan ini adalah dalam bentuk perubahan terhadap perundang-undangan yaitu dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pembetantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sudah diterapkan konsep ajaran melawan hukum materil (*materiele wederrechtelijkheid*) dalam fungsinya secara positif.

Dalam ketetapan MPR nomor XI/MPR/1998 secara normatif ditempuh kebijakan untuk membentuk berbagai peraturan perundang-undangan yang diawali dengan pembentukan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Kemudian untuk melaksanakan amanah ketentuan pada Pasal 43 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mengatur mengenai pembentukan komisi pemberantasan tindak pidana korupsi maka diundangkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lebih lanjut lagi diundangkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. Sementara itu terus diupayakan langkah-langkah kearah pembentukan sebuah

undang-undang tentang perlindungan saksi.<sup>69</sup> Perkembangan selanjutnya Indonesia telah ikut menandatangani Konvensi Wina tahun 2003 tentang Anti

---

<sup>69</sup> Elwi Danil, *Segi-segi Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Delicti, hal. 135, Vol.1 No.2, Desember 2003 - Juni 2004.

Korupsi. Diharapkan Indonesia akan ikut meratifikasi Konvensi ini hingga dapat dijadikan sebagai landasan pembaharuan kebijakan perundang-undangan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.

Korupsi merupakan permasalahan universal yang dihadapi oleh seluruh negara dan masalah yang pelik yang sulit untuk diberantas, hal ini tidak lain karena masalah korupsi bukan hanya berkaitan dengan permasalahan ekonomi semata melainkan juga terkait dengan permasalahan politik, kekuasaan, dan penegakan hukum. Dilihat dari sudut pandang sejarah, korupsi telah dilakukan sejak dulu hingga kini. Korupsi dilakukan oleh seluruh tingkat usia (kecuali anak-anak). Bila dilihat dari sudut manajemen maka korupsi terjadi mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga tahap pengawasan kegiatan. Korupsi bila bersinggungan dengan penegakan hukum maka akan sulit untuk diberantas karena secara otomatis akan bersinggungan dengan orang-orang yang memiliki kekuasaan dan uang. Pada dasarnya pelaku korupsi merupakan orang-orang yang berpendidikan dan yang memiliki jabatan. Dengan demikian dengan mudah pelaku korupsi dapat mengerahkan massa, membentuk opini, dan menyuap penegak hukum melalui kekuasaan dan uang.

Upaya pemberantasan korupsi tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Di Indonesia upaya untuk memberantas korupsi bukanlah merupakan suatu program yang baru dimulai oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan kebijakan pemberantasan korupsinya. Upaya pemberantasan korupsi telah mulai dilakukan oleh pemerintahan-pemerintahan sebelumnya. Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya peraturan yang dikeluarkan sehubungan dengan permasalahan korupsi. Selain pembentukan peraturan perundang-undangan, pembentukan lembaga pengawasan baik yang bersifat internal maupun eksternal telah banyak dibentuk dan dibubarkan. Demikian pula halnya dengan kajian-kajian mengenai korupsi, oleh karena itu tulisan ini lebih ditujukan kepada peninjauan secara yuridis konseptual terhadap permasalahan korupsi. Peninjauan yuridis konseptual dalam konteks tulisan ini adalah peninjauan dari sudut peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor. 20

Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan yang didasarkan pada hasil-hasil penelitian mengenai korupsi yang dilakukan oleh World Bank, OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*), dan Norad (*The Norwegian Agency for Development Cooperation*).

Pasal 1 butir 3 Undang-undang Nomor. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme menyatakan bahwa yang dimaksud dengan korupsi adalah sebagai berikut: *Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindak pidana korupsi.*

Dewasa ini peraturan yang mengatur mengenai tindak pidana korupsi adalah Undang-undang Nomor. 20 tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor. 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Peraturan tersebut tidak mendefinisikan korupsi secara eksplisit. Undang-undang Nomor. 20 Tahun 2001 hanya mengubah sebagian dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No.31 Tahun 1999.

Pengertian korupsi secara yuridis, baik arti maupun jenisnya telah dirumuskan, di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971. Dalam pengertian yuridis, pengertian korupsi tidak hanya terbatas kepada perbuatan yang memenuhi rumusan delik dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, tetapi meliputi juga perbuatan-perbuatan yang memenuhi rumusan delik, yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan.

Rumusannya dapat dikelompokkan sebagai berikut:

    1. Delik yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, (sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Kelompok delik penyuaipan, baik aktif (yang menyuap) maupun pasif (yang disuap) serta gratifikasi. (sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat(1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat(1) dan ayat (2), Pasal 11, Pasal 12 huruf a, b, c, dan d, serta Pasal 12B ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Kelompok delik penggelapan. (sebagaimana diatur dalam Pasal 8, Pasal 10 huruf a Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Kelompok delik pemerasan dalam jabatan (*knevelarij, extortion*). (sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf e dan huruf f Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Kelompok delik pemalsuan. (sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Kelompok delik yang berkaitan dengan pemborongan, leveransir dan rekanan. (sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 12 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Dari 6 (enam) kelompok delik di atas, hanya 1 (satu) kelompok saja yang memuat unsur merugikan negara diatur di dalam 2 pasal yaitu pasal 2 dan 3, sedangkan 5 kelompok lainnya yang terdiri dari 28 pasal terkait dengan perilaku menyimpang dari penyelenggara negara atau pegawai negeri dan pihak swasta.

Definisi korupsi dapat ditafsirkan melalui ketentuan yang termuat dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor. 31 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa:

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Berdasarkan ketentuan tersebut maka suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai korupsi apabila memenuhi keseluruhan elemen-elemen sebagai berikut:

Perbuatan yang dilakukan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi yang dilakukan secara melawan hukum;

Perbuatan tersebut menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara atau perekonomian negara;

Maka terhadap perbuatan tersebut dikenakan pidana

Korupsi dalam bahasa Latin disebut *Corruptio-corruptus*, dalam Bahasa Indonesia disebut *corruptie*, dalam Bahasa Inggris disebut *corruption*, dan dalam Bahasa Sansekerta yang tertuang dalam Naskah Kuno Negara Kertagama arti harfiah *corrupt* menunjukkan kepada perbuatan yang rusak, busuk, bejad, tidak jujur yang disangkut pautkan dengan keuangan.<sup>70</sup> Korupsi di dalam *Black's Law Dictionary* adalah

Suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain.<sup>71</sup>

Dalam pengertian lain, korupsi dapat pula dilihat sebagai perilaku tidak mematuhi prinsip, artinya dalam pengambilan keputusan di bidang ekonomi, baik dilakukan oleh perorangan di sektor swasta maupun pejabat publik, menyimpang dari aturan yang berlaku.<sup>72</sup> Hakekat korupsi berdasarkan hasil penelitian

World Bank adalah "*An Abuse Of Public Power For Private Gains*"<sup>73</sup>, penyalahgunaan kewenangan / kekuasaan untuk kepentingan pribadi.

---

<sup>70</sup> Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni: Bandung, Cetakan Keempat, 1996, hlm. 115.

<sup>71</sup> Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Edisi VI, West Publishing, St. Paul Minesota, 1990.

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

World Bank, *World Development Report - The State in Changing World*, Washington, DC, World Bank, 1997.

Menurut *Wordnet Princeton Education* korupsi adalah *lack of integrity or honesty (especially susceptibility to bribery); use of a position of trust for dishonest gain*). Colin Nye mendefinisikan korupsi sebagai berikut:

*Corruption is "behaviour that deviates from the formal duties of a public role (elective or appointive) because of private-regarding (personal, close family, private clique) wealth or status gains."*<sup>74</sup>

Definisi terbaru dengan elemen-elemen yang sama diberikan oleh Mushtaq Khan:<sup>75</sup>

*"Corruption is "behaviour that deviates from the formal rules of conduct governing the actions of someone in a position of public authority because of private-regarding motives such as wealth, power, or status".*

Ketiga definisi tersebut semuanya mengacu pada konsepsi yang sama, yaitu bahwa korupsi merupakan perbuatan memperkaya diri atau orang-orang yang memiliki kedekatan, yang dilakukan dengan mempergunakan kewenangan ataupun kekuasaan yang ada padanya karena jabatan yang dimiliki olehnya dan perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Pengaturan mengenai kategorisasi perbuatan korupsi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, bersifat lebih rinci dibandingkan pengaturan yang ada dalam undang-undang sebelumnya. Berdasarkan penafsiran penulis terhadap ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor. 20 tahun 2001 jo Undang-undang Nomor. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan

---

<sup>74</sup>Nye, J.S, *Corruption and Political Development: A Cost -Benefit Analysis*, in American Political Science Review, vil.61, no.2, June 1967, P: 416. Terjemahan bebas dari penulis adalah: *korupsi adalah "perilaku yang menyimpang dari tugas resmi peran publik (elektif atau jumlah jabatan) karena swasta mengenai (pribadi, keluarga dekat, kelompok swasta) kekayaan atau status keuntungan*.

<sup>75</sup>M M Khan, *Political And Administrative Corruption Annotated Bibliography*, <http://www.ti-bangladesh.org/docs/research/Khan.hlm>, 2002. Terjemahan bebas penulis adalah: *korupsi adalah "perilaku yang menyimpang dari aturan formal etik yang mengatur tindakan seseorang dalam posisi otoritas publik karena swasta mengenai motif seperti kekayaan, kekuasaan, atau status"*.

Tindak Pidana Korupsi, maka tindak pidana korupsi dikategorisasikan menjadi dua, yaitu *tindak pidana korupsi* dan *tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi*.

Kategorisasi pertama tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 Undang-undang Nomor. 20 Tahun 2001 jo Pasal 13 sampai dengan Pasal 16 Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 1999. Kategorisasi kedua dapat dilihat dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 24 Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 1999. Kategorisasi pertama ini lebih mengacu terhadap pelaku tindak pidana korupsi, baik pelaku utama maupun pelaku yang sekedar memberikan bantuan sehingga memungkinkan terjadinya korupsi.

Perincian dari kategorisasi tersebut adalah sebagai berikut, kategorisasi pertama yakni: Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 Undang-undang Nomor. 20 Tahun 2001 jo Pasal 13 sampai dengan Pasal 16 Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

Pasal 5 ayat (1): Korupsi yang terjadi antara pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan pihak non penyelenggara negara berupa pemberian atau janji kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya.

Pasal 6 ayat (1): Korupsi yang terjadi di lingkungan peradilan yang dapat mempengaruhi putusan perkara, dengancara memberikan atau menjanjikan sesuatu kepada hakim;

Pasal 7 ayat (1): Korupsi yang terjadi di lingkungan kegiatan pemborongan, pembangunan, dan pengadaan barang;

Pasal 8: Penggelapan uang atau surat berharga yang dilakukan oleh pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau sementara waktu;

Pasal 9: Pemalsuan yang dilakukan oleh pegawai negeri atau orang lain selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau sementara waktu;

Pasal 11 dan 12: Gratifikasi (pemberian uang, barang, rabat/diskon, komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan,

fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan lain sebagainya) yang diterima oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara berkaitan dengan jabatan dan kewajibannya;

Pasal 13: Pemberian hadiah atau janji kepada pegawai negeri karena jabatan atau kedudukannya;

Pasal 14: Pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang lain baik secara formal maupun materiil yang mengkategorikan perbuatan tersebut sebagai tindak pidana korupsi;

Pasal 15: Perbuatan percobaan pembantuan atau pemufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana korupsi;

Pasal 16; Perbuatan, yang terjadi di dalam wilayah Republik Indonesia, memberikan bantuan, kesempatan, sarana, atau keterangan untuk terjadinya tindak pidana korupsi.

Kategorisasi kedua menitikberatkan pada perbuatan yang berkaitan dengan kategorisasi pertama, kategorisasi kedua dapat dilihat dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 24 Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagai berikut:

Pasal 21; Perbuatan mencegah, merintangi, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang terdakwa maupun para saksi dalam perkara korupsi;

Pasal 22; Perbuatan tidak memberikan keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar;

Pasal 23; Pelanggaran terhadap ketentuan dalam Pasal 220, Pasal 231, Pasal 421, Pasal 29 atau Pasal 430 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Pasal 24; Saksi yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 31.

Sebagai bahan pembandingan terhadap kategorisasi menurut Undang-Undang Nomor. 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor. 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka sangat menarik bila melihat kepada kajian yang dilakukan oleh *The Norwegian Agency for Development Cooperation*. Pengkategorian tersebut ditujukan untuk mencegah timbulnya *overlapping* dan tertukarnya pengertian-pengertian tersebut satu sama lain. Selain itu pengkategorian korupsi ini juga memiliki tujuan untuk memudahkan pengidentifikasian terhadap karakter-karakter dasar korupsi.

Kategorisasi tersebut adalah sebagai berikut:

Penyuapan adalah pembayaran (baik dalam bentuk uang ataupun dalam bentuk lainnya) yang diberikan atau diterima dalam suatu hubungan yang korup. Untuk membayar atau menerima suap dapat digolongkan sebagai korupsi, dan harus dipahami sebagai inti dari korupsi. Penyuapan adalah suatu jumlah tertentu, suatu persentase dari nilai kontrak, atau bentuk-bentuk lain dari pemberian uang, yang biasanya dibayarkan kepada pejabat negara yang dapat membuat kontrak atas nama negara atau mendistribusikan keuntungan kepada negara, individu, pengusaha dan klien. Suap sendiri dapat dibedakan atas pembayaran kembali, uang pelicin, dan hadiah, yang diterima dari publik. Bentuk-bentuk pembayaran tersebut ditujukan untuk mempercepat dan mempermudah berbagai urusan yang berkaitan dengan birokrasi negara. Pemberian tersebut dipergunakan untuk menghindari pajak, peraturan-peraturan yang berkaitan dengan lingkungan hidup, atau bahkan untuk memproteksi pasar dan monopoli, perizinan ekspor-impor, dan lain-lain. Suap juga dapat berupa pajak tidak resmi, jika pejabat publik membebankan “biaya tambahan” (*under the table payment*) kepada konsumen (masyarakat/publik). Dapat pula dikategorikan sebagai suap apabila seorang pejabat pemerintah atau orang-orang partai yang melakukan kampanye dan kemudian oleh para pemilihnya diberikan donasi ataupun bentuk-bentuk hadiah lainnya

Penggelapan merupakan bentuk pencurian yang dilakukan oleh pejabat publik terhadap publik, merupakan bentuk penyalahgunaan dana publik. Penggelapan terjadi bila pejabat negara mencuri dari institusi publik yang dipimpinnya. Bagaimanapun, pegawai yang tidak loyal dapat menggelapkan uang dan bentuk-bentuk lainnya dari tempat mereka bekerja. Dari sudut hukum, penggelapan tidak termasuk dalam kategori korupsi. Menurut terminasi hukum korupsi merupakan transaksi antara dua individu, yaitu pemerintah di satu sisi dan publik di sisi lainnya, yaitu oknum pemerintah tersebut mempergunakan hukum dan peraturan untuk melindungi dirinya dari bentuk suap. Penggelapan lebih tepat dikategorikan sebagai bentuk pencurian karena perbuatan tersebut tidak melibatkan sisi publik secara langsung. Berdasarkan hal tersebut harus ada *political will* yang bertindak sebagai suatu kekuasaan kehakiman yang bebas dan kemampuan hukum untuk mengawasi penggelapan. Penggelapan merupakan bentuk dari korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Dapat dikategorikan sebagai penggelapan adalah manakala pejabat publik melalui

kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya memperluas bisnis pribadi dan mendistribusikannya kepada anggota-anggota keluarga mereka. Sejumlah bentuk perusahaan negara dan badan usaha negara lainnya dipegang oleh orang-orang yang dekat dan keluarga dari pihak yang berkuasa.

Penipuan merupakan kejahatan ekonomi yang melibatkan bentuk-bentuk tipuan. Hal ini merupakan perluasan bentuk dari penggelapan dan suap. Sebagai contoh dari bentuk penipuan adalah bila agen-agen negara dan perwakilan-perwakilan negara terikat dalam jaringan perdagangan ilegal.

Pemerasan adalah meminta uang ataupun bentuk-bentuk lainnya yang mempergunakan kekerasan dan paksaan. Yang dapat dikategorikan sebagai bentuk pemerasan dalam hal ini adalah penarikan uang perlindungan atau uang keamanan yang biasa dilakukan oleh "preman-preman". Praktek korupsi pada bentuk ini dapat juga berasal dari atas, jika negara sendiri yang bertindak sebagai mafia.

Kolusi merupakan mekanisme penyalahgunaan wewenang dalam hal privatisasi dan distribusi yang bias dari sumber daya milik negara. Kolusi merupakan perbuatan yang melibatkan orang-orang yang memiliki kedekatan seperti misalnya keluarga, orang yang dipercayai ataupun kolega. Kolusi berkaitan dengan korupsi yang berdampak terhadap tidak meratanya distribusi sumber daya. Kolusi bukan hanya merupakan permasalahan hukum dan prosedur melainkan juga menyangkut mengenai permasalahan kualifikasi, *skill* dan inefisiensi.

Nepotisme adalah bentuk khusus dari kolusi, pemegang kekuasaan lebih menyenangi dalam berhubungan dengan orang-orang tertentu seperti misalnya keluarga.

Di dalam Al-Qur'an sendiri, perbuatan korupsi di larang keras sebagaimana firman Allah SWT dalam Surat Al-Baqarah Ayat 188:<sup>76</sup> yang artinya:

*Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui.*

---

<sup>76</sup> Al- Qur'an Surat Al-Baqarah Ayat 188.

Keadaan pada waktu turunnya ayat ini disebutkan dalam *Ruhul-Maa'ani*. Dua orang sahabat Nabi Muhammad SAW telah berselisih soal sebidang lahan dan membawa persoalan itu kepada beliau. Si penuntut tidak memiliki seorang saksi pun untuk mendukung tuntutannya. Rasulullah SAW bertanya kepada pihak tertuntut, "*Sanggupkah kamu bersumpah demi Allah bahwa lahan itu milikmu?*" Ia setuju. Rasulullah SAW, selanjutnya membaca sebuah ayat dari Al-Qur'an untuk peringatan sebelum bersumpah.

Yang beliau baca adalah Ayat 77 dari Surat Ali Imran,<sup>77</sup> yang artinya:

*Sesungguhnya, barangsiapa menukar janjinya kepada Allah dengan sumpah-sumpah mereka demi mengambil sedikit keuntungan, maka ia tidak akan mendapatkan bagian (pahala)-nya di akhirat, dan Allah tidak akan berbicara dengan mereka ataupun melihat kearah mereka di Hari Pembalasan, dan tidak pula mereka akan disucikan-Nya. Bagi mereka adalah siksaan yang pedih.*

Kemudian, setelah Rasulullah membacakan ayat tersebut, Pemilik lahan yang menyimak ayat tersebut dan menolak untuk mengangkat sumpah. Ia sangat takut jangan-jangan terdapat kekaburan ataupun kerancuan dalam hal kepemilikan lahan yang diperselisihkan itu dan ia tidak mau menjadi pecundang di Hari Pembalasan kelak. Selanjutnya Nabi SAW menyerahkan lahan itu kepada si penuntut. Perlu diingat bahwa ayat ini telah diturunkan untuk mencegah penguasaan atas kepemilikan orang lain secara curang / *ilegal*. Serupa juga dengan hal di atas yaitu; memalsukan bukti kepemilikan / legalitas sertifikat, bersumpah palsu dan memberi kesaksian yang tidak benar, semuanya itu haram hukumnya. Pada ayat yang terdahulu, ada hal yang sangat menarik, yakni penggunaan kata '*Bainakum*' (=diantara kamu sekalian). Allah

SWT mengajarkan kepada kita bahwa jika kita menyerobot hak-milik / harta orang lain, maka perbuatan inipun sebaliknya akan juga mendorong orang lain untuk berani menyerobot hak-milik / harta kita. Sebagai contoh, jika seseorang mencampurkan air kedalam susu, yang lain pun menjual bahan makanan yang tidak lagi murni, yang lainnya lagi menjual kurma campuran. Begitulah,

---

<sup>77</sup> Al-Qur'an Surat Ali Imran Ayat 77.

masing-masing diantara mereka saling memakan harta yang lain secara batil. Jadi, sebenarnya sama halnya semakin bertambah-tambah sajalah seseorang memakan hartanya sendiri secara batil dan tak satupun yang menjadi pemenang dalam perbuatan saling mencurangi ini.

Penyebab terjadinya korupsi dapat dilihat dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor. 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:<sup>78</sup>

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Berdasarkan pasal tersebut maka korupsi dapat terjadi karena adanya penyalahgunaan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara atau perekonomian negara. Perbuatan korupsi terjadi bila seseorang menuntut atau menerima uang atau dalam bentuk lainnya guna kepentingan dirinya sendiri atau keluarga, teman dan kerabatnya. Korupsi terjadi di seluruh tingkatan masyarakat, yaitu pada tataran.<sup>79</sup>

Pada tataran institusi nasional, korupsi terjadi antara pemerintah (eksekutif) dan administrasi serta institusi birokrasi (pegawai negeri, kekuasaan kehakiman, legislatif, dan pemerintahan daerah). Hubungan tersebut memungkinkan terjadinya korupsi, hal ini dikarenakan adanya *overlapping* dan konflik kewenangan, persaingan antar partai politik, dan hubungan antar personal sehubungan dengan kemandirian dan loyalitas. Kontribusi faktor-faktor lain yang memperlemah pemisahan hubungan antara pegawai negeri dan partisipan politik, lemahnya profesionalisme birokrasi, kurangnya akuntabilitas dan transparansi administrasi, dan kurangnya kontrol dan audit politik. Penyalahgunaan diskresi oleh pejabat

---

Pasal 3 Undang-undang Nomor. 20 Tahun 2001 jo Undang-undang Nomor. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:  
World Bank Policy Paper, *Anticorruption in Transition A Contribution to The Policy Debate*, 2000.

melalui penyalahgunaan peraturan secara kompleks dan tidak transparan memungkinkan terjadinya korupsi.

Pada tataran masyarakat nasional (publik), hubungan korupsi terjadi antara negara dan berbagai aktor di luar negara. Di satu sisi pejabat negara yang menerima atau melakukan korupsi (pada seluruh tingkatan); di sisi lain adalah koruptor yang memberikan suap.

Pada tataran dunia usaha (korporasi), korupsi dapat menjadi gejala dalam masyarakat ekonomi dan pembangunan politik. Selain itu, seluruh bentuk korupsi pada tataran korporasi dapat merusak moral publik dan mengurangi kepercayaan publik dan kepercayaan terhadap hukum dan peraturan. Bagaimanapun, dengan memfokuskan pada korupsi di sektor usaha (korporasi) semata maka elemen inti dari korupsi akan hilang. Pada umumnya definisi dari korupsi akan menekankan korupsi sebagai hubungan antara negara dan masyarakat karena korupsi di sektor publik dipercayai sebagai masalah fundamental dibandingkan korupsi di sektor usaha (korporasi), dan karena pengawasan korupsi di sektor publik merupakan prasyarat untuk mengontrol korupsi di sektor usaha (korporasi).

Menurut M.M. Khan<sup>80</sup> korupsi dapat terjadi bila sektor ekonomi dari suatu negara didominasi oleh kelompok kecil korporasi atau tidak dikembangkannya institusi judisial dari suatu negara atau dengan perkataan lain bergantung pada sistem politik dari negara yang bersangkutan.

Berdasarkan pendapat Khan tersebut maka dalam kasus korupsi ada keterkaitan yang erat antara dunia usaha, pemerintah, dan rakyat. Birokrat merupakan pelaku utama korupsi, namun demikian birokrat bukanlah satu-satunya pemain dalam panggung korupsi. Pengusaha turut memainkan perannya dalam menciptakan korupsi di lingkungan birokrat. Pengusaha memainkan peran ganda, yaitu sebagai pemain sekaligus korban dari adanya korupsi. Namun korban utama dari adanya korupsi adalah rakyat. Rakyat sebagai korban dari korupsi sebenarnya dapat memainkan andil dalam upaya pemberantasan korupsi. Pada umumnya definisi mengenai korupsi dipahami sebagai hubungan yang terjadi antara

---

<sup>80</sup> M M Khan, *Political And Administrative Corruption Annotated Bibliography*, op cit: 34.

negara dan publik. Korupsi biasa diasosiasikan sebagai keterlibatan antara politisi dan administrator publik yang korup. Korupsi seharusnya dipahami bila pegawai negeri sipil, pejabat, birokrasi ataupun politisi menyalahgunakan posisi dan kewenangannya untuk kepentingan pribadi, keluarga maupun kelompok.

Secara *typology*<sup>81</sup> korupsi dapat dibedakan atas dua tipe yaitu penguasaan oleh negara (*state capture*) dan korupsi administrasi (*administrative corruption*). Penguasaan oleh negara (*State capture*) mengacu kepada tindakan yang dilakukan oleh individu-individu, kelompok-kelompok, atau bahkan perusahaan-perusahaan baik dalam sektor publik maupun privat untuk mempengaruhi formasi undang-undang, peraturan, keputusan dan kebijakan-kebijakan pemerintah lainnya untuk kepentingan mereka dengan mempergunakan keuntungan privat yang tidak transparan yang ditujukan kepada pejabat-pejabat publik.

Penguasaan oleh negara (*State Capture*) dapat dibedakan atas tiga bentuk, yaitu:<sup>82</sup>

1. Berdasarkan institusi yang dikuasai oleh negara, seperti misalnya legislatif, eksekutif, judikatif, atau badan-badan pembentuk peraturan  
Berdasarkan objek yang dikuasai, termasuk dalam kategori ini adalah korporasi, pemimpin-pemimpin politik atau kelompok-kelompok kepentingan.  
berdasarkan jenis "pemberian " kepada pejabat publik untuk "melakukan sesuatu", misalnya penyusunan secara langsung, penggelapan, pengawasan informal.

Dengan demikian penguasaan oleh negara lebih ditujukan kepada keuntungan individu-individu atau kelompok yang ada dalam peraturan dasar, korupsi administrasi mengacu penyalahgunaan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk keuntungan tidak hanya negara tetapi juga di luar aktor-aktor negara, hal ini terjadi akibat tidak transparannya pembagian perolehan pejabat publik.

Pemerintah tidak mungkin untuk memberantas korupsi yang terjadi di lingkungannya sendiri. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa ada keterkaitan antara pemerintah,

---

*World Bank Policy Paper*, 2000.

Pramono U Tanthowi, *Membasmi Korupsi*, Op cit: 36-39.

korporasi dan publik dalam timbulnya korupsi. Untuk pemberantasan korupsi pemerintah perlu memberdayakan peran korporasi dan juga masyarakat. Masing-masing pihak perlu memiliki *political capacity* untuk mendorong pemberantasan korupsi.<sup>83</sup>

Lembaga-lembaga negara yang terlibat dalam pemberantasan korupsi memerlukan *political will* dalam pemberantasan korupsi, di samping itu yang terjadi selama ini adalah tidak terakomodasinya peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi. Pemberantasan korupsi selama ini dilakukan secara parsial, tidak terpadu. Lembaga-lembaga pengawasan keuangan yang banyak dibentuk lebih mengarah kepada *overlapping* kewenangan yang berimplikasi terhadap pengaburan tujuan dari pengawasan itu sendiri.

Selain masalah kelembagaan yang mengatur mengenai pemberantasan korupsi, masalah pengaturan korupsi dalam peraturan perundang-undangan pun perlu mendapatkan perhatian yang besar. Selama ini pendefinisian mengenai korupsi tidak pernah dinyatakan secara eksplisit. Maksud dari tidak diaturnya secara tegas mengenai definisi korupsi adalah untuk dapat memberikan sifat kelenturan terhadap pemahaman korupsi sehingga setiap perbuatan yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara dapat digolongkan kedalam korupsi. Namun demikian sifat kelenturan tersebut justru menimbulkan kebingungan di kalangan masyarakat mengenai korupsi. Pengkategorisasian terhadap korupsi sebagaimana yang dilakukan oleh Norad setidaknya memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai tindakan-tindakan yang dapat digolongkan kedalam kategori korupsi.

Berkaitan dengan upaya mengikis korupsi tersebut, berikut disampaikan butir-butir pikiran mengenai upaya yang perlu dilakukan di Indonesia:<sup>84</sup>

Mereposisi peran pemerintah, dunia usaha dan masyarakat, sebab korupsi di lingkungan pemerintah tidak akan terjadi bila pemerintah menjalankan fungsi kepengemrintahan dengan baik,

---

<sup>83</sup>Pramono U Tanthowi, *Membasmi Korupsi*, Ibid: 59-60. <sup>84</sup>  
Pramono U Tanthowi, *Membasmi Korupsi*, Ibid: 111-123.

sehingga setiap tindakan pemerintah mulai dari tahap perencanaan sampai kepada tahap pengawasan berada dalam kontrol yang tepat. Korupsi juga tidak akan terjadi bila pengusaha tidak memberikan suap kepada pemerintah untuk memperoleh berbagai kemudahan. Masyarakat merupakan subyek sekaligus obyek dalam kehidupan bernegara perlu ditingkatkan perannya dalam mengawasi pemerintah. Peningkatan peran tersebut diantaranya adalah dengan adanya dukungan akan kemudahan untuk memperoleh informasi (terkait dengan permasalahan peraturan mengenai hak kebebasan memperoleh informasi), perlindungan hukum atas diberikannya informasi mengenai korupsi (terkait dengan permasalahan peraturan mengenai perlindungan saksi dan korban / *whistle blower act*). Untuk tahap awal, sudah saatnya korporasi dan publik dilibatkan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;

Memulihkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap hukum terutama yang berkaitan dengan masalah korupsi. Selama ini keadilan hanya dipahami sebatas kertas tidak menyentuh rasa keadilan masyarakat (*social justice*). Selama ini yang terjadi adalah suatu keputusan dianggap adil bila telah memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan. Sanksi yang diterima oleh pelaku pencuri ayam seringkali lebih berat (masa penahanan lebih lama) dibandingkan sanksi yang diterima oleh pelaku korupsi. Hukum dan keadilan selama ini telah diintervensi oleh kekuasaan dan keadilan, yang terjadi adalah *power and money supremacy*;

Memperbaiki mental kepemimpinan dan korporasi yang baik dan bersih. Memperbaiki mental pemerintah dapat dimulai dari tahap penerimaan pegawai negeri. Bila pada tahap awal telah dipengaruhi oleh unsur-unsur KKN maka pada tahap berikutnya korupsi akan semakin berkembang. Dirasakan perlu adanya peraturan yang mengatur kode etik mengenai hubungan antara pemerintah dengan dunia usaha dan publik. Korporasi yang baik dan bersih dapat tercipta bila ada iklim bersaing yang sehat (*competitive private sector*). *Competitive private sector* dapat terwujud bila didukung dengan adanya reformasi kebijakan ekonomi, restrukturisasi monopoli yang kompetitif, dan kemudahan dalam peraturan (pengajuan izin dan sebagainya);

Menyatukan lembaga-lembaga pengawasan khususnya mengenai korupsi dalam satu atap, sehingga pemberantasan korupsi mengarah kepada suatu upaya yang terpadu. Selama ini pemberantasan korupsi tidak dilakukan secara terpadu. Lembaga-lembaga pengawasan banyak dibentuk baik yang

sifatnya independen dan mandiri (KPK), dibentuk berdasarkan amanat konstitusi (BPK) maupun berdasarkan peraturan lainnya (misalnya kejaksaan dan lain-lain). Di kalangan publik pun lembaga pengawasan terhadap korupsi telah banyak dibentuk, sebutlah misalnya GOWA (*Government Watch*), *Indonesian Corruption Watch* (ICW), MTI (Masyarakat Transparansi Indonesia), ITI (*Indonesian Transparency Internasional*). Alangkah baiknya bila keseluruhan lembaga-lembaga pengawasan tersebut bersatu dan terpadu dalam satu atap dalam memberantas korupsi di negara ini.

### 3. *Applied theory* (Teori aplikasi).

Adanya otonomi daerah merupakan implementasi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang ini merupakan wujud dari sistem *desentralisasi*. Secara umum, konsep *desentralisasi* terdiri dari desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), dan desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*).

Desentralisasi pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah merupakan aspek terpenting bagi kerja pemerintah dan pembangunan. Dalam hal ini, desentralisasi administratif yang merupakan distribusi kewenangan, tanggungjawab, dan sumber-sumber keuangan untuk penyediaan pelayanan publik menjadi sangat penting.<sup>85</sup>

Dengan diberlakukannya otonomi daerah dinilai berbagai kalangan terlalu memberikan keluasaan (*disrectory of power*) kepada daerah. Ada indikasi justru terjadi beberapa gejala negatif di daerah. Istilah “gejala negative“ ini didasarkan pada pengamatan terhadap indikator tertentu, di antaranya bertentangan dengan upaya pemberantasan KKN. Virus KKNK (Korupsi, Kolusi Nepotisme, dan Kronisme) juga berkembang biak di daerah. Kebijakan otonomi daerah bisa tersesat maknanya menjadi desentralisasi korupsi. Otonomi bisa dimaknai sebagai “bagi-bagi kesempatan” dari pusat kepada daerah untuk mencicipi nikmatnya

---

<sup>85</sup>Chalid, Pheni, *Keuangan Daerah Investasi dan Desentralisasi*, PT Percetakan Penebar Swadaya: Jakarta, 2005, hlm: 45.

KKNK (Korupsi, Kolusi Nepotisme, dan Kroniisme), Aktor-aktor kekuasaan di level daerah mungkin “lupa diri” dengan memaknai otonomi sebagai redistribusi kekuasaan untuk mereka.

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka ada sejumlah faktor yang mendorong timbulnya korupsi. Adanya Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan transfer dari pemerintahan pusat, maka daerah berhak mengalokasikannya sesuai pertimbangan-pertimbangan dan kebutuhan daerah. Berkaitan dengan keleluasaan pengeluaran Dana Alokasi Umum (DAU), masalah yang muncul adalah adanya kecenderungan kebebasan yang kurang terkendali baik dari eksekutif maupun legislatif. Di sisi lain adanya ketidakjelasan pengawasan penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) yang sepenuhnya diserahkan pada eksekutif dan legislative.

Koordinasi dan Silaturahmi Kekuasaan Kepala Daerah baik Gubernur maupun Bupati / Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah relatif begitu besar. Tidak mengherankan jika setelah reformasi dan era otonomi daerah maka ada julukan munculnya “raja-raja kecil” di daerah. Kendatipun dalam Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tidak dikenal lagi terminology “penguasa tunggal”, namun secara sosiologis dan psikologis posisi kepala daerah adalah tetap sebagai orang nomor satu di daerah baik dalam kewenangan maupun protokolernya. Secara yuridis, kepala daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Namun di pihak lain, kepala daerah bertugas mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan pusat di daerah. Dalam konteks melakukan “koordinasi”, kepala daerah merupakan koordinator terhadap lembaga vertikal lainnya. Selain itu, kendati tidak ada peraturan yang jelas, masih dihidupkannya lembaga “Muspida” atau “Muspida Plus”, baik di provinsi maupun kabupaten/kota; dalam prakteknya juga dipimpin kepala daerah.

Dengan demikian, kepala daerah melakukan koordinasi untuk menjalankan tugas-tugas tertentu dengan unsur Muspida Plus lainnya seperti Pangdam, Kapolda, Kajati, Ketua PT, Ketua DPRD Propinsi dan instansi lainnya untuk propinsi, serta Dandim, Kapolres, Kajari, Ketua PN, Ketua DPRD untuk kabupaten / kota.

Lebih dari mengkoordinasikan, para kepala daerah juga memfasilitasi unsur Muspida lainnya baik melalui APBD (boleh resmi tapi tak punya dasar hukum) dan ada juga bersifat pribadi.

Untuk dukungan pelaksanaan tugas instansi vertikal atau unsur Muspida Plus, sering dialokasikan anggaran dalam APBD, walaupun sebenarnya instansi vertikal lainnya itu memiliki anggaran tersendiri dari instansi induknya di pusat. Tapi tak jarang karena “kedekatan hubungan “antar kepala daerah dengan pejabat Muspida Plus tadi, diciptakan pos anggaran sedemikian rupa dengan alasan koordinasi, kendati dasar hukumnya tidak ada, tapi mungkin terjadi persekongkolan dan juga korupsi. Dalam hal ini berlakulah konsep bahwa hukum dipergunakan sebagai alat *kejahatan (law as tool of crime)*.

Dari uraian di atas, tampak adanya koordinasi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah juga memberi sisi negatif yang memungkinkan terjadinya korupsi sekaligus menjadi hambatan dalam pemberantasan korupsi di lingkungan pemerintahan daerah. Dengan adanya koordinasi dan fasilitasi tadi, bagaimana mungkin seorang Kepala Kejaksaan Tinggi atau seorang Kapolda sanggup memeriksa seorang gubernur ketika diduga melakukan korupsi; demikian halnya di tingkat Kabupaten / Kota. Dugaan tersebut sebenarnya sudah terindikasi. Ada semacam tradisi di berbagai daerah, bahwa manakala kepala daerah tersangkut kasus hukum atau korupsi maka yang melakukan proses penyidikannya bukanlah lembaga yang setingkat dengannya. Jika seorang gubernur tersangkut kasus korupsi, maka biasanya yang melakukan proses hukum adalah Kapolri atau Jaksa Agung; sedangkan jika yang bermasalah adalah Bupati / Walikota, maka yang melakukan prosesnya adalah Kapolda atau Kajati. Ada juga tradisi yang sudah lama berlangsung di antara kalangan pejabat melakukan “silaturahmi” ataupun pertemuan informal baik dalam acara-acara yang bersifat keagamaan, kegiatan kemasyarakatan bahkan kegiatan keluarga yang bersifat pribadi.

Dalam kesempatan seperti itu para pejabat Muspida Plus duduk satu meja, sesuai dengan aturan protokolernya. Secara psikologis di situ akan timbul keakraban dan “saling memberi “ di antara kalangan para pejabat tersebut. Secara sosiologis, kegiatan

silaturahmi ini berdampak negatif dalam penegakkan hukum, termasuk pemberantasan korupsi, khususnya di kalangan pejabat. Timbulnya, “keakraban”, “saling pengertian”, dan “saling memberi”, pada akhirnya menghasilkan TST (tahu sama tahu). Secara luas telah berkembang tahu sama tahu yang merupakan sebutan untuk prinsip yang menunjukkan adanya toleransi untuk perbuatan-perbuatan jahat.

Di beberapa daerah telah muncul semacam gerakan bersifat kesukuan yang mengarah pada keinginan untuk mengambil alih (mendominasi) seluruh posisi strategis di masyarakat maupun di pemerintahan. Gejala primordialisme telah menjadi bagian dari pelaksanaan otonomi daerah. Paling tidak dalam penentuan pejabat-pejabat daerah seperti Kepala Daerah, Kapolres, Kajari, Pimpinan DPRD atau jabatan strategis lainnya sering muncul terminology “putra daerah”. Sering terjadi dalam proses pencalonan pejabat daerah muncul aspirasi desakan supaya mengutamakan putera daerah.

Dalam praktek penegakkan hukum, termasuk pemberantasan korupsi, sering juga terjadi pro-kontra di dalam masyarakat. Di beberapa daerah ada terjadi, masyarakat pendukung seseorang pejabat akan berupaya untuk membela dan membuat perlawanan manakala timbul tindakan hukum. Biasanya pendukung dari kelompok yang berlatar belakang sama (misalnya-suku) akan melakukan gerakan massa atau unjuk rasa dalam mempengaruhi para penegak hukum kepada pejabat tertentu. Data empiris ini sedikit banyak akan mempengaruhi dalam pemberantasan korupsi; dimana kelompok-kelompok masyarakat yang bersifat primordial akan terpecah dalam dukung-mendukung seorang pejabat, baik ketika pencalonan / pemilihan maupun ketika dihadapkan kepada proses hukum.

Macetnya pemberantasan korupsi di daerah juga disebabkan adanya intervensi politik dan birokrasi. Ada gejala baru beberapa tahun terakhir, bahwa para kepala daerah dan wakil kepala daerah, karena diperbolehkan undang-undang banyak menjadi ketua/pimpinan partai politik di daerah. Banyak pengamat mengatakan, bahwa sebenarnya selain untuk melanggengkan kekuasaan secara internal dan kelangsungan periode berikutnya,

maka keterlibatan kepala daerah/wakil kepala daerah atau pimpinan DPRD menjadi Pimpinan Parpol di daerah juga sekaligus sebagai tameng manakala terjadi kasus dugaan korupsi terhadapnya.

Dengan menjadi pimpinan parpol, maka para pejabat tadi secara otomatis memiliki akses politik sampai ke tingkat pusat (DPP Partai). Sudah jelas dan logis jika pimpinan pusat partai yang umumnya mempunyai kedudukan dan jabatan strategis di pusat (birokrasi) akan berusaha membela dan melindungi kadernya dari jeratan hukum, bahkan tak jarang adanya intervensi mereka kepada para penegak hukum.

Sesungguhnya dengan masuknya seorang kepala daerah menjadi pimpinan partai politik juga melahirkan *conflict interst*. Latar belakang kepentingan politik dan pemerintahan juga menentukan arah hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD, dan hal ini tentu saja sangat diwarnai oleh kepentingan politik.

Di berbagai media massa sering kita baca, bahwa kelompok-kelompok masyarakat melakukan unjuk rasa atau demonstrasi untuk menuntut percepatan penanganan sejumlah kasus korupsi. Umumnya kontrol sosial ini dilakukan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) ataupun organisasi kemasyarakatan, serta tokoh-tokoh kristis dari kalangan perguruan tinggi. Masalahnya di daerah-daerah terutama di tingkat kabupaten/kota, sering sekali sumber daya manusia LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) itu juga tidak memadai untuk mendorong dan melakukan kontrol sosial terhadap pemberantasan korupsi. Di beberapa daerah yang ada perguruan tinggi, maka para dosen dan mahasiswa yang mempunyai kepedulian akan melakukan kontrol sosial tersebut kendati hanya sebatas membuat surat pengaduan, membuat pernyataan pers dan mungkin juga melakukan pencerahan kepada masyarakat tentang perlunya pemberantasan korupsi.

Data empiris menunjukkan bahwa proses penegak hukum dan pemberantasan korupsi akan semakin cepat dilakukan oleh para penegak hukum manakala sudah ada tekanan dari masyarakat. Untuk melakukan pemberantasan korupsi di lingkungan pemerintah daerah dalam arti seluas-luasnya perlu diciptakan mekanisme yang jelas tentang penggunaan APBD. Sebaiknya

hubungan kepala daerah dengan DPRD tetap diposisikan sebagai *check and balances* satu sama lain. Kedudukan kepala daerah sebagai koordinator dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah perlu dibuat aturan yang jelas dan rinci. Lebih dari itu, kiranya perlu diciptakan “ketidaktergantungan” instansi vertikal kepada pemerintah daerah. Kepolisian, kejaksaan, pengadilan seharusnya tidak memperoleh fasilitas anggaran dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tetapi secara global ditampung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Di sisi lain, bahwa faktor-faktor primordial dan interaksi di antara pejabat daerah bisa jadi berpengaruh dalam pemberantasan korupsi di daerah. Oleh karena itu dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih maka pola-pola pikir yang primordial dalam menentukan pejabat harus dihindarkan. Untuk menjaga netralitasnya sebaiknya para kepala daerah tidak menjadi pimpinan dari partai politik di daerah. Sebab apabila para kepala daerah menjadi pimpinan/ketua partai politik, maka intervensi politik tidak akan terhindarkan, bahkan kebijakan kepala daerah akan selalu mempunyai agenda tertentu untuk kepentingan partai politik yang dipimpinnya.

Agar proses pemberantasan korupsi jangan berhenti, maka kontrol sosial dari masyarakat tetap diperlukan. Oleh karena itu di daerah-daerah hendaknya ditumbuh-kembangkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang bisa memberikan pencerahan kepada masyarakat, khususnya keterlibatan perguruan tinggi. Sudah sewajarnya pula agar di setiap daerah otonom ada Perguruan Tinggi untuk memberikan pencerahan kepada masyarakat; serta menjadi pelopor dalam mendorong partisipasi masyarakat memberantas korupsi. \*\*\*