

Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Kepala Daerah

Desi Sommaliagustina¹

¹Dosen Fakultas Hukum,
Universitas Muhammadiyah Riau,
desisommalia@umri.ac.id

Abstrak

Otonomi daerah adalah salah satu agenda utama reformasi yang bertujuan mengurangi kesenjangan ekonomi-politik antara pemerintah pusat dan daerah. Masyarakat menaruh harapan yang besar pada otonomi daerah untuk membawa perubahan dalam sistem negara. Sayangnya, desentralisasi telah menyebabkan banyak korupsi di wilayah ini. Pada tahun 2018, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menjerat puluhan kepala daerah dalam sejumlah kasus dugaan korupsi mulai dari gubernur, bupati, walikota, hingga pejabat daerah. Hingga akhir 2018, KPK masih menjerat kepala daerah yang tersandung kasus korupsi yaitu Bupati Jepara Ahmad Marzuqi dan Bupati Cianjur Irvan Rivano Muchtar sebagai tersangka. Daftar panjang kepala daerah yang dijerat oleh KPK selama 2018 menunjukkan bahwa penanganan kejahatan korupsi di Indonesia masih membutuhkan perhatian serius dari banyak pihak. Indeks Pencapaian Korupsi Indonesia masih jauh dari ideal, yaitu 3,7, hal ini menunjukkan bahwa korupsi yang dilakukan oleh sejumlah kepala daerah merupakan salah satu bentuk kegagalan otonomi daerah. Dengan kata lain ada banyak pekerjaan rumah yang harus dilakukan terkait dengan implementasi otonomi daerah. Banyaknya kasus yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi menunjukkan bahwa korupsi masih terjadi dan merupakan gejala di banyak lembaga.

Kata Kunci: Otonomi Daerah, Korupsi, Kepala Daerah

Abstract

Regional autonomy is one of the main agendas of reformation, which aimed at reducing the economic-political disparity between the central and regional governments. The community places great hopes on regional autonomy to bring about changes in the country's system. Unfortunately, decentralization has caused a lot of corruption in this region. In 2018, the Corruption Eradication Commission (KPK) has ensnared dozens of regional heads in a number of cases of alleged corruption ranging from governors, regents, mayors, to regional officials. Until the end of 2018, the KPK still ensnared the regional heads who stumbled on corruption cases namely Jepara Regent Ahmad Marzuqi and Cianjur Regent Irvan Rivano Muchtar as suspects. The long list of regional heads snared by the KPK during 2018 shows that handling corruption crimes in Indonesia still requires serious attention from many parties. Indonesia's Corruption Achievement Index is still far from ideal, which is 3.7, this shows that corruption committed by a number of regional heads is one form of failure in regional autonomy. In other words there is a lot of homework that must be done related to the implementation of regional autonomy. The many cases handled by the Corruption Eradication Commission show that corruption still occurs and is a symptom in many institutions.

Keywords: Regional Autonomy, Corruption, Regional Head

Pendahuluan

Melalui semangat reformasi Indonesia hari ini telah menerapkan konsep yang dinamakan desentralisasi. Desentralisasi secara bahasa adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (Siswanto Sunarno, 2014: 6).

Era reformasi menjadi titik tolak bergesernya paradigma sentralisasi yang dianut Orde Baru ke era desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI (Siswanto Sunarno, 2014: 7). Semangat desentralisasi tersebut tertuang dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 (amandemen Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) dan Undang-undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah (diamandemen dari Undang-undang No.25 Tahun 1999). Dari kebijakan tersebut muncullah istilah otonomi daerah yang secara sederhana dapat diartikan sebagai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri oleh satuan organisasi pemerintah di daerah.

Otonomi daerah diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, berdasarkan prinsip otonomi tersebut, maka ada keharusan dari pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian hak dan kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan atau intervensi dari pihak lain termasuk pemerintah pusat. Dengan kata lain, otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah atas inisiatif atau prakarsa sendiri tanpa instruksi pemerintah pusat.

Selain itu, seperti yang dikatakan Lord Acton tentang kekuasaan, otonomi daerah sejatinya lahir sebagai upaya untuk membongkar sentralisme kekuasaan (*centralism of power*) terutama dalam hal tata relasi pusat dan daerah. Artinya, desentralisasi dan demokratisasi menghendaki adanya pemencaran kekuasaan. Semangat membatasi kekuasaan negara ini setelah lahirnya adagium yang sangat populer dari Lord Acton; “*Power tends to corrupt, but absolut power corrupt absolutely*”; Manusia yang mempunyai kekuasaan

cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (*absolute*) pasti akan disalah gunakan” (Mariam Budiardjo dalam Ridwan HR, 2013:4-5).

Otonomi daerah dalam konteks Indonesia merupakan salah satu agenda utama reformasi yang bertujuan memangkas kesenjangan ekonomi-politik antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagaimana kita ketahui, kebijakan sentralistis yang dipraktikkan di masa pemerintahan Suharto telah memunculkan ketimpangan kewenangan antara pusat dan daerah yang berujung pada munculnya ancaman disintegrasi. Reformasi 1998 menjadi titik tolak bergesernya paradigma pemerintahan dari sentralistis menuju desentralistis atau desentralisasi. Desentralisasi dalam konteks Indonesia diyakini sebagai sebuah cara untuk membangun pemerintahan yang efektif, mengembangkan pemerintahan yang demokratis, menghargai keragaman lokal, menghormati dan mengembangkan potensi masyarakat lokal, serta memelihara integrasi nasional.

Hal ini disebabkan karena dengan pemberian otonomi daerah maka masyarakat akan lebih diberdayakan sehingga mereka akan berpartisipasi secara aktif dalam proses pengambilan keputusan yang diambil oleh pemerintah. Sehingga tidak mengherankan jika masyarakat menaruh harapan besar terhadap otonomi daerah agar bisa membawa perubahan-perubahan dalam sistem bernegara. Tetapi desentralisasi juga membawa sisi negatif. Sisi negatif desentralisasi diantaranya adalah banyaknya korupsi yang terjadi di daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam hal implementasi, pelaksanaan otonomi daerah sangat jauh antara harapan dengan kenyataan. Hasil evaluasi pelaksanaan otonomi daerah oleh berbagai kalangan, termasuk LIPI (2007) dan UNDP (2008), memperlihatkan bahwa agenda ini lebih menunjukkan kegagalan daripada kesuksesannya.

Kegagalan yang sangat terlihat diantaranya adalah banyaknya kasus korupsi yang terjadi di daerah, dan banyak kepala daerah yang terlibat kasus korupsi. Memang tidak bisa dipungkiri bahwa UU No 22/1999 yang kemudian diubah menjadi UU No 32/2004 tentang Pemerintah Daerah memunculkan semangat baru untuk membangun daerah. Namun dilain sisi kegairahan baru membangun daerah dalam otonomi daerah tidak sedikit dipahami berbeda oleh elite lokal di daerah. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam beberapa tahun terakhir, justru dengan dilaksanakannya desentralisasi dalam otonomi daerah, terjadi juga desentralisasi korupsi, ini terlihat misalnya ketika Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat dari awal tahun dilaksanakannya otonomi daerah hingga tahun 2015 terdapat 64

kasus korupsi yang melibatkan 51 kepala daerah. Besarnya angka tersebut tidak hanya dapat dilihat dari satu sisi saja, terdapat pula permasalahan lain yang sebenarnya menjadi faktor terjadinya kasus korupsi yang melibatkan para kepala daerah (Ichwani Siti Utami, 2018: 37).

Tak hanya itu, data yang dihimpun oleh hukumonline.com (26/12/2018) pada tahun 2018, menjadi tahun yang gelap bagi upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi terutama di daerah. Hal ini disebabkan karena sampai Desember 2018, terdapat sekitar 23 kepala daerah terjerat kasus korupsi yang telah ditangani KPK mulai dari gubernur, bupati, walikota, hingga perangkat daerah. Sehingga dari hal tersebut dapat diartikan bahwa dalam hal pelaksanaan otonomi daerah belum berjalan sesuai harapan.

Dua dasawarsa sejak era reformasi berjalan, otonomi daerah justru berjalan di luar jalur yang seharusnya. Harapan akan pemerintahan yang demokratis dan bersih, masyarakat justru dihadapkan pada kenyataan maraknya korupsi di level daerah. Dan ironisnya kemunculan Undang-Undang Otonomi Daerah justru melahirkan para elit lokal yang menguasai konstelasi politik dan berpotensi besar untuk melanggar Undang-Undang, yang mana pelanggaran terhadap Undang-Undang semakin disiasati melalui praktik-praktik politik dalam ruang demokrasi di tingkat daerah.

Berdasarkan uraian tersebut dan sejumlah fenomena yang terjadi maka penulis tertarik untuk membahas dan menganalisis tentang implementasi otonomi daerah dan kasus-kasus korupsi yang terjadi di daerah dan menjerat sejumlah kepala daerah.

Metode

Metode penelitian dalam penulisan penelitian ini menggunakan metode studi pustaka menggunakan teknik analisis secara deskriptif untuk melihat secara mendalam mengenai kemunculan desentralisasi dan kasus korupsi kepala daerah serta kaitannya dengan implementasi Undang-Undang Otonomi Daerah. Analisis dikaitkan pada praktik pelanggaran Undang-Undang Otonomi Daerah terkait fenomena banyaknya keterlibat kepala daerah dalam kasus korupsi.

Hasil dan Pembahasan

Pemerintah Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan Amanat Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur pemerintahan daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1

Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014.

Peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sudah mengalami perubahan sebanyak 10 (sepuluh) kali, sejak Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 1945 hingga UU Nomor 9 Tahun 2015, hanya dalam rentang waktu 65 tahun menunjukkan permasalahan otonomi daerah, mulai dari UU Nomor 1 tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 23 Tahun 2014, UU Nomor 9 Tahun 2015. Dalam setiap perubahan, segala aspek dan penekanan-penekanan baru dalam Undang-Undang ini telah dituangkan agar terwujudnya pemerintahan daerah yang bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme. Namun pada praktiknya; semangat dalam menjalankan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi justru semakin melemah. Pasal 1 Butir 7 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa “Desentralisasi merupakan Penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal. Untuk itu pembentukan daerah harus memerhatikan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah (Siswanto Sunarto, 2014:15). Dalam otonomi daerah, daerah selain diberi kewenangan untuk mengatur, serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, juga diberi kesempatan dalam pembentukan daerah.

Pada dasarnya desentralisasi beserta kemunculannya di Indonesia merupakan suatu hal yang dapat dikatakan “penting” bagi berjalannya suatu pemerintahan, jika kemunculan istilah desentralisasi pada era kemerdekaan sebagaimana diungkapkan oleh Moh. Yamin dalam sidang PPKI yang menekankan agar pembagian pekerjaan Pemerintahan berjalan secara

merata dan tetap dalam bentuk Negara Kesatuan. Sedangkan pasca reformasi desentralisasi diterapkan sebagai sebuah konsep untuk menanggulangi otoritarianisme yang diterapkan oleh rezim Orde Baru (Ichwani Siti Utami, 2018: 39).

Otonomi daerah merupakan salah satu agenda utama reformasi yang bertujuan memangkas kesenjangan ekonomi-politik antara pemerintah pusat dan daerah. Karena kebijakan sentralistis yang dipraktikkan pada masa pemerintahan Suharto telah memunculkan ketimpangan kewenangan antara pusat dan daerah yang berujung pada munculnya ancaman disintegrasi. Disamping itu, tuntutan reformasi diantaranya adalah mengagendakan adanya reformasi hukum yang fundamental yang menghasilkan hukum yang responsif, yang tanggap terhadap kenutuhan masyarakat dan mengakomodir semua keragaman yang ada dalam masyarakat (Iza Rumesten Rs, 2014: 351).

Sejak era reformasi, pemerintah memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya melalui otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI (Siswanto Sunarno, 2012: 28). Pemberian otonomi daerah juga bertujuan untuk menjadikan sarana pembelajaran dan pemberdayaan masyarakat. Misalnya pada perubahan sistem pemilihan kepala daerah dari dipilih oleh anggota DPRD menjadi dipilih oleh rakyat merupakan salah satu usaha pemberdayaan masyarakat dalam bidang pemerintahan dan demokrasi. Karena tuntutan untuk melibatkan masyarakat dalam aspek pemerintahan juga menjadi salah satu tuntutan dalam agenda reformasi.

Era reformasi tahun 1998 sesungguhnya menjadi titik tolak bergesernya paradigma pemerintahan dari sentralistis menuju desentralistis. Namun, dalam perkembangannya, harapan akan adanya perbaikan pengelolaan pemerintahan di daerah tidak cukup menggembirakan. Karena setelah dua dasawarsa sejak era reformasi berlangsung, otonomi daerah justru berjalan di luar jalur yang sebagaimana mestinya. Harapan akan pemerintahan yang demokratis dan bersih, justru bertolak belakang antara yang dicita-citakan dengan kenyataan.

Indonesia Corruption Watch (ICW) pada tahun 2013 lalu pernah menyebutkan bahwa otonomi daerah yang seharusnya menjadi jembatan bagi terwujudnya desentralisasi pembangunan justru mendorong potensi terjadinya korupsi di daerah. Pasca otonomi daerah

kewenangan dan dana untuk pemerintah daerah ditambah dan hal ini juga menjadi pemicu lahirnya praktik-praktik korupsi yang dilakukan kepala daerah. Sedangkan daerah yang tidak kaya sumber daya alam, korupsi banyak terkait dengan belanja daerah untuk pengadaan barang dan jasa. Minimnya kontrol publik juga menyebabkan terjadi korupsi (www.voaindonesia.com, 27/06/2013).

Sejumlah studi mutakhir memperlihatkan sentimen negatif atas capaian otonomi daerah yang berjalan selama kurun waktu 20 tahun belakangan ini. Survei yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik LIPI tahun 2017 lalu, menyebutkan bahwa praktik otonomi daerah gagal dalam mewujudkan tujuan awalnya (Siti Nurul Hidayah, 2018). Sebagaimana yang dikemukakan oleh Siti Nurul Hidayah (2018) indikator kegagalan otonomi daerah dapat dilihat dari sejumlah hal. Pertama, tingginya angka kemiskinan yang menunjukkan ada problem terkait distribusi dan pemerataan hasil pendapatan. Kedua, rendahnya kualitas layanan publik sebagai eksese dari kegagalan reformasi birokrasi di level daerah. Ketiga, menguatnya sentimen politik identitas berbasis kesukuan dan kedaerahan yang tentunya mengancam integrasi nasional. Keempat, tumbuh suburnya politik dinasti, yakni kekuasaan politik daerah yang dijalankan oleh orang-orang dalam satu rumpun keluarga. Keempat, maraknya fenomena korupsi di level daerah yang umumnya melibatkan oknum pejabat daerah, anggota legislatif daerah dan elite ekonomi lokal.

Banyaknya kasus Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap pejabat daerah selama beberapa tahun belakangan ini menjadi bukti bahwa terdapat korelasi positif antara otonomi daerah dan praktik korupsi. Terhitung sejak pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, yakni pada tahun 2005, sampai saat ini terdapat ratusan kepala daerah menjadi tersangka kasus korupsi. Di antara sekian banyak kasus tersebut, modus operandi korupsi yang paling banyak dilakukan pejabat daerah adalah menerima suap atas perijinan pengelolaan sumber daya alam, suap pemenangan tender proyek atau pengadaan barang, serta suap dalam penyusunan anggaran. Kewenangan penuh yang dimiliki kepala daerah memungkinkan terjadinya praktik penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang berujung pada perilaku koruptif.

Data yang dihimpun Kompas (12/12/2018), KPK telah menjerat 29 kepala daerah dalam sejumlah kasus dugaan korupsi sepanjang 2018. Juru Bicara KPK Febri Diansyah menyebutkan penanganan kejahatan korupsi di Indonesia masih butuh perhatian yang serius

dari banyak pihak. Hal ini dikarenakan Indeks Persepsi Korupsi Indonesia masih 37. Angka ini masih jauh dari nilai ideal. Artinya, banyak pekerjaan rumah yang harus dilakukan. Kasus-kasus yang ditangani KPK menunjukkan korupsi masih terjadi dan jadi gejala di banyak institusi (Kompas, 12/12/2019).

Korupsi di Indonesia sudah hampir menjadi bahagian dari kehidupan masyarakat dan menyusup dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Sebagian berhubungan dengan bidang ekonomi, sebagian berada dalam bidang politik, adat istiadat, bahkan dapat menyusup dalam bidang agama (Said Zainal Abidin dalam Iza Rumesten RS, 2014: 353). Bahkan dalam setiap pesta demokrasi pemilihan kepala daerah secara langsung, sudah menjadi rahasia umum bahwa setiap pasangan calon kepala daerah pasti melakukan *money politics* untuk mendapatkan perahu dan mendapatkan suara di masyarakat pemilih (Iza Rumesten RS, 2014: 353).

Akutnya korupsi di Indonesia, sehingga Azhar mengatakan bahwa korupsi merupakan penyakit sosial yang bersifat universal dan terjadi sejak awal perjalanan manusia (Azhar dalam Iza Rumesten RS, 2014: 352-353). Pernyataan ini cukup beralasan karena banyaknya kasus korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah di berbagai daerah. Hal tersebut bisa dilihat pada data yang dihimpun oleh hukumonline.com pada tabel di bawah ini, yang menunjukkan sepanjang tahun 2018 saja KPK telah melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) terhadap sejumlah kepala daerah di tanah air. Berikut daftarnya:

Daftar Nama Kepala Daerah Yang Tertangkap KPK Tahun 2018

No	Nama	Kepala Daerah	Tanggal Operasi Tangkap Tangan KPK
1.	H. Abdul Lafif Dkk	Bupati Hulu Sungai Tengah	4 Januari 2018
2.	Nyono Wiharli Suhandoko DKK	Bupati Jombang	3 Februari 2018
3.	Marianus Sae	Bupati Ngada	11 Februari 2018
4.	Imas Aryuminingsih	Bupati Subang	13 Februari 2018
5.	Mustafa Dkk	Bupati Lampung Tengah	14 Februari 2018
6.	Adriatma Dwi Putra Asrun	Walikota Kendari dan Mantan Walikota Kendari	28 Februari 2018
7.	Abu Bakar Dkk	Bupati Bandung Barat	11 April 2018
8.	Dirwan Mahmud	Bupati Bengkulu Selatan	15 Mei 2018
9.	Agus Feisal Hidayat	Bupati Buton Selatan	23 Mei 2018
10.	Tasdi	Bupati Purbalingga	4 Juni 2018
11.	M. Samanhudi Anwar	Walikota Blitar	8 Juni 2018
12.	Syahri Mulyo	Bupati Tulungagung	8 Juni 2018

13.	Irwandi Yusuf dan Ahmadi	Gubernur Aceh dan Bupati Bener Meriah	5 Juli 2018
14.	Pangonal Harahap Dkk	Bupati Labuhan Batu	18 Juli 2018
15.	Zainudin Hasan Dkk	Bupati Lampung Selatan	26 Juli 2018
16.	Setiyono Dkk	Walikota Pasuruan	3 Oktober 2018
17.	Neneng Hasanah Yakin	Bupati Bekasi	15 Oktober 2018
18.	Sunjaya Purwadisastra	Bupati Cirebon	25 Oktober 2018
19.	Remigo Yolanda Berutu	Bupati Pakpak Bharat	17 November 2018
20.	Ahmad Marzuqi	Bupati Jepara	4-5 Desember 2018
21.	Irvan Rivano Muchtar	Bupati Cianjur	12 Desember 2018
*1 Mantan Kepala Daerah			

Sumber: Hukumonline.com

Tabel di atas menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2018 telah terjadi penyalahgunaan wewenang oleh sejumlah kepala daerah dari berbagai daerah di Indonesia dengan melakukan perbuatan tercela berupa korupsi. Kasus-kasus korupsi kepala daerah ini pulalah yang menjadi salah satu indikasi kegagalan otonomi daerah di Indonesia.

Berkaitan dengan korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah ini, Agus Susanto dalam bukunya *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia* sebagaimana yang dikutip oleh Siti Nurul Hidayah (2018), menyebutkan tiga alasan yang menyebabkan otonomi daerah melahirkan eksese negatif berupa korupsi. Alasan pertama, dikarenakan otonomi daerah yang selama ini berjalan cenderung hanya terfokus pada pelimpahan wewenang dalam membuat kebijakan, pengelolaan keuangan serta administrasi birokrasi dari pusat ke daerah. Sistem otonomi daerah yang selama ini berjalan luput menyertakan pembagian kekuasaan ke masyarakat. Dari hal ini menimbulkan konsekuensi munculnya peluang untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah hanya terbuka bagi para elite lokal. Hal inilah yang kemudian menyebabkan terjadinya perbuatan koruptif antara pengusaha nakal dan penguasa korup.

Kedua, otonomi daerah telah memutus struktur hirarkis pemerintahan, yang memungkinkan kepala daerah menjalankan kekuasaannya tanpa kontrol pemerintah pusat. Hubungan pusat dan daerah dalam sistem otonomi yang sekarang ini berjalan ialah hubungan yang bersifat normatif-fungsional. Situasi ini menyebabkan tidak adanya institusi formal yang mampu melakukan pengawasan secara efektif terhadap kinerja pemerintahan daerah. Ketiga, gagalnya dewan legislatif daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai pengontrol kekuasaan. Bahkan, dalam banyak kasus korupsi di daerah, legislatif sering kali menjadi aktor yang terlibat di dalamnya. Di sisi lain, gerakan masyarakat sipil (*civil society*) yang

diharapkan mampu menjadi pengawal pejabat negara yang rentan melakukan tindak pidana korupsi.

Korupsi dan Dampaknya Terhadap Otonomi Daerah

Banyaknya kepala daerah yang terlibat kasus tindak pidana korupsi, dampaknya tentu saja akan mengganggu jalannya pemerintahan di daerah. Jika mengacu pada UU No 9 tahun 2015, akibat banyaknya Kepala Daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi maka dalam UU No 9 Tahun 2015, membuat DPRD Provinsi diberikan tugas dan wewenang untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur dalam hal terjadi kekosongan masa jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan. Begitupun dengan DPRD Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang tersebut diberikan tugas dan wewenang untuk memilih bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan. Sebagaimana UU No 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam UU No 2 Tahun 2015 tersebut wakil kepala daerah dipilih secara paket bersamaan dengan calon wakil kepala daerah, perubahan beberapa pasal yang terdapat dalam UU No 9 Tahun 2015 perubahan atas UU No 23 Tahun 2014 menekankan pembagian tugas kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan mekanisme pengisian jabatan dalam hal terjadi kekosongan, sehingga dalam menjalankan tugasnya berupaya agar tidak terjadi disharmoni antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, agar roda pemerintahan dapat terus berjalan sesuai asas-asas yang telah ditentukan oleh UU. Namun mekanisme perubahan ini belum mampu sepenuhnya melingkupi kinerja pemerintah daerah yang bebas dari praktik-praktik korupsi apabila, DPRD belum secara maksimal menjalankan tugas dan wewenangnya dalam hal pengawasan, serta mekanisme dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal kekosongan masa jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.

Praktik-praktik korup yang dilakukan oleh kepala daerah mengakibatkan desentralisasi yang seharusnya mampu menjadi suatu asas yang baik dalam menjalankan sistem pemerintahan, justru dalam otonomi daerah di Indonesia menjadi salah satu penopang terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap Undang-Undang. Di samping itu, fenomena kepala daerah di Indonesia terjerat kasus korupsi telah menjadi semacam siklus yang terjadi secara berulang-ulang. Di sejumlah daerah, korupsi kepala daerah bahkan seolah sudah menjadi tradisi yang diwariskan.

Provinsi Riau misalnya, tiga gubernur secara berturut-turut telah ditetapkan KPK menjadi terpidana kasus korupsi, sehingga tidak mengherankan jika dari hal ini Provinsi Riau saat ini sedang berada pada ‘lampu kuning’ oleh KPK atau dengan kata lain Provinsi Riau saat ini sedang dalam pengawasan KPK. Sementara itu, di provinsi lainnya di Pulau Sumatera, yakni Provinsi Sumatera Utara juga mengalami hal yang tak jauh berbeda, dua gubernurnya secara berturut-turut menjadi terpidana kasus korupsi. Tentu, tidaklah mengherankan apabila Prof. Bagir Manan (2004: 28) mengatakan bahwa “dalam tataran pelaksanaan otonomi daerah belum pernah dilaksanakan sebagaimana mestinya.” Hal ini disebabkan karena begitu banyaknya kasus korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah.

Oleh karena itu, masyarakat tentunya memberikan penghargaan setinggi-tingginya pada KPK yang tanpa lelah memberantas korupsi. Namun, melihat semakin banyaknya kasus korupsi terjadi di sejumlah daerah oleh kepala daerah menandakan bahwa pemberantasan korupsi harus menjadi perhatian seluruh elemen masyarakat. Sejumlah upaya untuk pencegahan terjadinya korupsi di daerah mutlak dilakukan. Misalnya dengan melakukan penyederhanaan birokrasi dan alur perijinan menjadi hal yang mutlak dilakukan untuk mencegah praktik suap yang selama ini kadung dianggap wajar. Dalam konteks kepentingan jangka panjang, gagasan untuk membentuk perwakilan KPK di daerah sepatutnya tidak berakhir sebagai wacana belaka.

Apabila ditinjau dari efek yang ditimbulkan oleh tindak pidana korupsi maka dapat dikatakan bahwa korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Oleh karena itu masyarakat sangat menaruh harapan yang besar terhadap lembaga KPK sebagai lembaga anti rasuah yang sejauh ini cenderung masih dapat dipercaya, dibanding penegak hukum lainnya. Di atas itu semua, partisipasi aktif masyarakat sipil dalam mengawasi dan mengontrol jalannya pemerintahan daerah merupakan hal yang mutlak. Tanpa adanya kekuatan *check and balance* yang berasal dari *civil society*, dapat dipastikan kepala daerah akan menjelma serupa raja-raja kecil yang congkak, arogan dan korup.

Penguatan APIP

Maraknya korupsi kepala daerah sepanjang tahun 2008, salah satunya disebabkan lemahnya sistem pengawasan dalam lingkup pemerintah daerah. Misalnya keberadaan inspektorat daerah atau lazim disebut Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) seperti mengalami dilema karena secara struktur di bawah kepala daerah. Bisa dibayangkan pegawai

inspektorat yang diangkat dan diberhentikan kepala daerah, kemudian mengawasi atasannya secara langsung hingga penjatuhan sanksi. Karena sesungguhnya pengawasan intern kementerian/lembaga pemerintah daerah dilakukan oleh APIP. APIP terdiri dari Inspektorat Jenderal Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Non Kementerian seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Provinsi, Serta Inspektorat Kabupaten/Kota. Sesuai UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang terakhir kali diubah dengan UU No.9 Tahun 2015, kepala daerah wajib melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah. Dalam melakukan pembinaan dan pengawasan itu, kepala daerah dibantu oleh Inspektorat Provinsi atau Inspektorat Kabupaten/Kota.

Dalam realitanya, beberapa kasus dugaan korupsi atau suap yang menjerat kepala daerah, melibatkan perangkat daerah termasuk APIP. Seperti kasus penyuapan yang dilakukan Kepala Desa Agus Mulyadi bersama-sama Bupati Pamekasan Achmad Syafii yang melibatkan Inspektur Kabupaten Pamekasan Sutjipto Utomo, Kepala Bagian Inspektur Kabupaten Pamekasan Noer Solehhoddin, dan Kepala Kejaksaan Negeri Pamekasan Rudy Indra Prasetya pada Agustus 2017 lalu. Sebelumnya, pada Mei 2017, KPK pernah memproses seorang APIP Kementerian. Salah satu Inspektur Jenderal Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) diduga menyuap Auditor Utama BPK Rochmadi Saptogiri agar Kemendes PDTT mendapatkan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Selain OTT yang dilakukan KPK, sekitar Juli 2016, salah satu Kejaksaan Negeri pernah memproses seorang APIP sebagai tersangka kasus korupsi. APIP tersebut yakni Inspektur Kabupaten Madiun Benny Adiwijaya. Lalu, Benny divonis 4 tahun penjara dan dihukum membayar uang pengganti sebesar Rp 1,3 miliar subside 2 tahun penjara karena bersalah menyalahgunakan anggaran Inspektorat Kabupaten Madiun yang sebelumnya bernama Badan Pengawasan tahun anggaran 2012-2014. Bagi KPK, perlu ada perubahan regulasi, seperti RUU Sistem Pengawasan Intern Pemerintahan sebagai kebutuhan mendesak mencegah maraknya korupsi yang dilakukan kepala daerah.

Apabila kedudukan inspektorat daerah tidak lagi di bawah kepala daerah, maka pekerjaan yang dilakukan oleh inspektorat kepala daerah lebih independen dan leluasa dalam upaya mencegah segala bentuk penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang yang

dilakukan kepala daerah. Meski begitu, kita patut mengapresiasi upaya pemerintah yang tengah merevisi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Revisi PP Perangkat Daerah ini diarahkan pada penguatan dan independensi peran inspektorat daerah serta penganggarannya.

Salah satu hal yang harus segera dilakukan ialah memastikan semua aktivitas penyusunan anggaran dan pengadaan barang dilakukan secara akuntabel dan transparan. Mekanisme layanan *e-procurement*, *e-catalog*, *e-planning* dan *e-budgetting* idealnya menjadi hal yang wajib dipraktikkan oleh semua daerah di Indonesia. Dengan perencanaan anggaran dan pengadaan barang yang dilakukan secara daring, potensi korupsi yang melibatkan pejabat daerah, legislatif dan pengusaha dapat ditekan ke angka paling minimal. Tidak kalah penting dari itu ialah menata ulang alur birokrasi perizinan daerah yang lebih sederhana sehingga terhindar dari perilaku koruptif.

Terkait berbagai problematika otonomi daerah yang cenderung koruptif, maka sangat penting bagi pemerintah untuk mengambil langkah-langkah tegas dan strategis. Beberapa upaya yang dapat dilakukan adalah, Pertama, segera merevisi UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama masalah pembagian wewenang pemerintah pusat dan daerah dan terkait pasal 126 yang memuat status kepala daerah yang terjerat kasus korupsi. Selama ini, dasar hukum tersebut memberi ketentuan bahwa sejauh belum menjadi terdakwa dan tuntutan kurang dari lima tahun penjara, mereka bisa bebas dan tetap menempati jabatannya. Status sebagai pejabat negara juga kerap menyulitkan aparat penegak hukum ketika akan menahan dan memeriksa mereka. Undang-undang mengharuskan pemeriksaan terhadap kepala daerah atas izin presiden. Sedangkan izin tersebut juga harus melalui birokrasi yang panjang dan rumit. Dengan merevisi undang-undang tersebut, diharapkan gubernur, bupati atau walikota yang tersangkut kasus korupsi akan dinonaktifkan begitu menjadi tersangka. Jabatan dan hak mereka akan diberikan kembali jika penyidikan kasusnya dihentikan.

Kedua, pemerintah perlu mengefektifkan peran KPK dalam upaya memerangi korupsi di daerah yang semakin banyak dilakukan oleh kepala daerah. Hal ini didasarkan pada kapasitas yang dimiliki KPK untuk masuk ke semua lembaga negara dan melakukan evaluasi untuk pencegahan korupsi. Sebelum hal tersebut ditempuh, langkah yang harus diambil adalah penguatan posisi KPK di daerah, yakni dengan pembentukan KPK di daerah.

Ketiga, menerapkan asas pembuktian terbalik. Asas pembuktian terbalik merupakan aturan hukum yang mengharuskan seseorang untuk membuktikan kekayaan yang dimilikinya, sebelum menjabat dibandingkan setelah menjabat. Serta darimana sumber kekayaan itu berasal. Jika jumlah kekayaan naik secara drastis dan bersumber dari uang negara atau sumber lain yang ilegal, hal tersebut mengidentifikasi bahwa perbuatan tindak pidana korupsi

Disamping itu terkait Operasi tangkap tangan sebagai salah satu strategi yang sering dilakukan KPK adalah hal yang harus dipertahankan dan ditingkatkan. Tetapi bangsa Indonesia sebagai bangsa yang besar harus menyadari bahwa pemberantasan korupsi tidak akan selesai jika dibebankan hanya semata-mata pada KPK. Peran dari semua pihak tentu saja sangat diperlukan sebagai upaya pencegahan korupsi, upaya yang lebih sistematis dan terencana untuk menutup celah potensi korupsi yang disisakan oleh sistem otonomi daerah tersebut.

Simpulan

Praktik korupsi di era reformasi yang semakin banyak dilakukan oleh kepala daerah menggambarkan sebuah ironi dari desentralisasi. Yang mengkhawatirkan dari hal ini adalah bahwa sebagian besar praktik korupsi di daerah justru dilakukan oleh kepala daerah dan anggota legislatif (DPRD) yang jelas-jelas di pilih oleh rakyat. Fenomena korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah tentunya membuat masyarakat melihat kenyataan yang sangat mencengangkan. Desentralisasi yang seharusnya mampu menjadi suatu asas yang baik dalam menjalankan sistem pemerintahan, justru dalam otonomi daerah di Indonesia menjadi salah satu penopang terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap Undang-Undang. Menyikapi hal ini hal yang harus dilakukan adalah memberikan pendidikan politik yang dilakukan secara intensif kepada masyarakat untuk memutus mata rantai praktik-praktik korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah pada saat dijalankannya otonomi daerah.

Daftar Pustaka

- Agus Sahbani (2018) 2018 'Darurat' Korupsi Kepala Daerah [Diakses 25 Maret 2019]
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c225b3630aa2/2018-darurat-korupsi-kepala-daerah>
- HR, Ridwan (2013) Hukum Administrasi Negara. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Manan, B. (2004) Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945. Bandung: Universitas Padjajaran.

- Hidayah, Siti Nurul, (2018) Korupsi dan (kegagalan) otonomi daerah [Diakses 28 Maret 2019]. <https://beritagar.id/artikel/telatah/korupsi-dan-kegagalan-otonomi-daerah>
- ICW: Otonomi Daerah Picu Korupsi Kepala Daerah (2013) [Diakses 15 Maret 2019] <https://www.voaindonesia.com/a/icw-otonomi-daerah-picu-korupsi-kepala-daerah/1690178.html>
- RS, Iza Rumesten (2014) Korelasi Perilaku Korupsi Kepala Daerah Dengan Pilkada Langsung, Jurnal Dinamika Hukum. Vol.14, No.2
- Siswanto Sunarno (2014) Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.
- Siti Utami, Ichwani (2018) Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah Di Indonesia. Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Vol. 5 No. 1 Maret 2018 [Diakses 25 Maret 2019]. <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/PKn>
- Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014