

## IMPLIKASI NEGATIF DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG TERHADAP PENANGANAN PERKARA KORUPSI YANG MELIBATKAN KEPALA DAERAH

OLEH:

KARTIKA DEWI IRIANTO, SH, MH  
ANDREAS RONALDO, SH, MH

### ABSTRACT

Negative implications in the area of direct election of the Head of the handling of corruption cases involving the head area. Based on the research that has been done in the search for answers to the problems that have been formulated, it is concluded as follows: Negative implications of direct election of regional head of the handling of corruption cases involving the head of the region is the number of actors involved in an act of corruption involving the head of the region, which started from giving donors during the campaign and during the local elections directly. Thus the law enforcement officers get a big obstacle to unravel the corruption cases involving local leaders to completion. It is caused by a number of related parties. Thus, in the handling of corruption involving the head of the frequent presence of sacrificial structural officers only while the head of the region can still be argued.

**Keyword:** *Elections Directly, Regional Head, corruption*

### A. PENDAHULUAN

Pendiri negara (*founding fathers*) Kesatuan Republik Indonesia telah menentukan bahwa negara yang akan didirikan adalah negara yang berdasarkan kepada hukum (*rechtstaat*) dan bukan berdasarkan kepada kekuasaan (*machtstaat*). Konsep negara hukum ini dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum“. Sebagai konsekuensi dari konsep negara hukum, maka negara harus menjunjung tinggi supremasi hukum dengan berasaskan kepada prinsip persamaan kedudukan terhadap setiap warga negara di depan hukum. Hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya“.

Hukum mempunyai fungsi untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan manusia (seluruh manusia tanpa terkecuali). Oleh karena itu maka hukum harus dilaksanakan agar kepentingan manusia tersebut dapat terlindungi. Dalam pelaksanaannya, hukum dapat berlangsung secara normal dan damai, akan tetapi dapat juga terjadi pelanggaran-pelanggaran hukum dalam prakteknya. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum menjadi kenyataan.

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan: kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*). Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku “*fiat justitia et pereat mundus*” (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum, Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum.

Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Sebaliknya masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Dalam kehidupan bermasyarakat diperlukan suatu sistem hukum untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang harmonis dan teratur. Menurut Satjipto Rahardjo, negara hukum yang dikembangkan bukanlah *absolute rechstaat*, melainkan *demokratische rechtstaat* (negara hukum yang demokratis).<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2012, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 332.

Kenyataannya hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak mencakup seluruh perkara yang timbul dalam masyarakat sehingga menyulitkan penegak hukum untuk menyelesaikan perkara tersebut. Dalam usaha menyelesaikan suatu perkara adakalanya hakim menghadapi masalah belum adanya peraturan perundang-undangan yang dapat langsung digunakan untuk menyelesaikan perkara yang bersangkutan, walaupun semua metode penafsiran telah digunakan. Sebagai titik awal, perlu di ingat bahwa teori-teori hukum di bangun di atas teori-teori yang bersifat implisit mengenai otoritas. Banyak perhatian dan kontroversi seputar ilmu hukum kontemporer yang berakar pada krisis otoritas yang telah mengguncang institusi-institusi publik.<sup>2</sup>

Teori hukum tentu berbeda dengan apa yang kita pahami dengan hukum positif. Ada kajian filosofis didalam teori hukum sebagaimana dikatakan Radbruch bahwa tugas teori hukum adalah membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofinya yang tertinggi. Sehingga akan tampak kesulitan untuk membedakannya dengan kajian yang disebut filsafat hukum, karena teori hukum juga akan mempersalahkan hal mengenai: Mengapa hukum berlaku, apa dasar kekuatan mengikatnya, Apa yang menjadi tujuan hukum, Bagaimana seharusnya hukum itu dipahami, dan sebagainya.

Salah satu cara yang terbaik adalah dengan kembali mencari jawabannya melalui filsafat hukum, yakni dengan melakukan penemuan hukum. Hal ini diperlukan demikian karena penemuan hukum (*rechtsvinding*) merupakan ujung tombak tegaknya hukum dalam masyarakat.<sup>3</sup> Meski agak rumit untuk memahami semua hal diatas karena ragam teori masing-masing memiliki cara pandangan yang berbeda, dalam tulisan ini dilihat cara pendekatannya ada dua karakteristik besar atau pandangan besar (*grand theory*) yang keduanya bertolak belakang namun ada dalam satu realitas. Pertama, Pandangan yang didukung oleh tiga argumen yaitu pandangan bahwa hukum sebagai suatu sistem yang pada prinsipnya dapat diprediksi dari pengetahuan yang akurat tentang kondisi sistem itu sekarang, perilaku sistem ditentukan sepenuhnya oleh bagian-bagian yang terkecil dari sistem itu, dan teori hukum mampu menjelaskan persoalannya sebagaimana adanya tanpa keterkaitan dengan pengamatnya.

Dalam pandangan yang pertama ini sistem digunakan secara bebas terhadap banyak hal dalam kehidupan, alam semesta, masyarakat, termasuk hukum digambarkan dalam bentuk yang jelas-jelas dapat diakui sebagai istilah mekanisme dan sistem. Dalam pandangan ini pula berpendapat bahwa kebanyakan teori hukum berpusat pada salah satu dari ketiga jenis sistem (sumber dasar, kandungan dasar dan fungsi dasar). Salah satu tujuan reformasi adalah untuk mewujudkan suatu Indonesia baru, yaitu Indonesia yang lebih demokrasi. Hal ini bisa dicapai dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat.

Selama ini, baik masa orde baru maupun di era reformasi, kedaulatan sepenuhnya berada ditangan lembaga-lembaga eksekutif, dan ditangan lembaga legeslatif. Bahkan di era reformasi ini, kedaulatan seolah-olah berada ditangan partai politik. Partai politik, melalui fraksi-fraksinya di MPR dan DPR, dapat melakukan apa pun, yang berkaitan dengan kepentingan bangsa dan Negara, bahkan bisa memberhentikan presiden sebelum berakhir masa jabatannya, seperti layaknya Negara dengan sistem parlementer padahal Negara Indonesia menganut sistem presidensial.

Di daerah-daerah, DPRD melalui pemungutan suara dapat menjatuhkan kepala daerah.<sup>4</sup> Berdasarkan konstruksi dalam UUD 1945 tersebut, maka untuk penyelenggaraan

---

<sup>2</sup> Sadtjipto Raharjo, 2003, *Hukum Responsif*, Perkumpulan untuk pembaharuan hukum berbasis masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta, hlm 3.

<sup>3</sup> Otje Salman S. 2009, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm.53.

<sup>4</sup> Rozali Abdullah, 2007, *Pelaksanaan Otonomi Seluas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 27.

pemerintahan daerah dalam Negara kesatuan Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi, dan Provinsi di bagi lagi menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota.

Setiap daerah provinsi, kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan yang berdasarkan pada asas otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.<sup>5</sup> Sesuai dengan asas pemerintahan di daerah kebijaksanaan sebagai pelaksana teknis dibedakan menjadi tiga macam:<sup>6</sup>

1. Kebijakan dalam rangka desentralisasi
2. Kebijakan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi
3. Kebijakan dalam rangka pelaksanaan asas tugas pembantuan.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, pemberian otonomi daerah di arahkan pada beberapa hal.<sup>7</sup> Dalam menciptakan keadilan sosial tidak akan terlepas dari upaya penegak hukum selaku praktisi hukum. Selain peran penegak hukum, kaidah agama maupun kaidah hukum yang bersumber dari kaidah sosial merupakan paling penting dalam kehidupan masyarakat, karena masyarakat yang tidak beradab adalah masyarakat yang tidak mempunyai kaidah agama maupun kaidah sosial, atau masyarakat yang menyimpang atau mengingkari kaidah tersebut.<sup>8</sup> Hal itu sangat mempengaruhi penegakan hukum dalam masyarakat, karena sebagus apapun suatu aturan hukum dan kinerja aparat penegak hukum tidak akan ada gunanya apabila masyarakat tidak beradab atau tidak mematuhi kaidah-kaidah atau norma-norma yang ada.

Pada dasarnya manusia menyadari bahwa ketenangan dalam hidup bermasyarakat, berbangsa maupun bernegara tidak akan terwujud secara damai dan tenteram apabila kesadaran pada diri manusia itu sendiri untuk berubah tidak ada. Secara kodrati, hal tersebut akan dicapai apabila masyarakat “menyediakan” perangkat kontrol, pengawasan sosial baik itu berupa peraturan tertulis maupun tidak tertulis.<sup>9</sup> Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dipastikan bahwa apabila seluruh masyarakat sudah memberikan legitimasi terhadap perangkat kontrol atau perangkat pengawasan, maka masyarakat tidak akan mendapatkan ketidakadilan lagi sehingga ketenteraman dan keselarasan dalam hidup bermasyarakat akan tercipta di tengah kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Korupsi menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan sebagai jenis tindak pidana yang sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi, bahkan dalam bagian pertimbangan Undang-Undang tersebut dikatakan sebagai pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara prioritas.<sup>10</sup> Selain tindak pidana korupsi yang termuat dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi terdapat juga suatu tindak pidana yang bahayanya sudah sangat meluas dan bisa diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi yaitu nepotisme.

Pelanggaran ketentuan nepotisme, umumnya digabung menjadi satu istilah, yaitu Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Ketiga hal ini seolah-olah telah menjadi satu kata, akan tetapi sebagai akibatnya pembahasan masalahnya sendiri menjadi tidak fokus, sebagai konsep mengambang, dan secara operasional menyulitkan.<sup>11</sup> Nepotisme termasuk ke dalam

---

<sup>5</sup> Zudan Arif Fakrulloh, 2011, *Ilmu Lembaga Dan Pranata Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 77.

<sup>6</sup> C.S.T Kansil, 2005, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi aksara, Jakarta, hlm. 192.

<sup>7</sup> Zudan Arif Fakrulloh, *Ilmu Lembaga Dan Pranata Hukum*.Op.Cit. hlm 78.

<sup>8</sup> Saifullah, 2007, *Repleksi Sosiologi Hukum*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm 17.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm 18.

<sup>10</sup> Andi Hamzah, 2005, *Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 2.

<sup>11</sup> Abu Fida Abdul Rafi, 2006, *Terapi Penyakit Korupsi*, Republik, Jakarta.

*ideological corruption*<sup>12</sup> yaitu jenis korupsi yang ditujukan untuk mengejar tujuan kelompok. Di Indonesia, meskipun telah sejak lama diyakini potensi kriminal dari nepotisme, atau setidak-tidaknya dianggap sebagai faktor kriminogen, namun perilaku ini pada awalnya agak sulit dicarikan rumusan hukumnya dalam perundang-undangan pidana, baik di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana maupun dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi.

Kenyataan seperti ini secara jelas tampak dari pemahaman Syed Hussein Alatas dalam bukunya tentang Sosiologi Korupsi yang secara tegas menempatkan nepotisme ke dalam bentuk korupsi.<sup>13</sup> Dalam dinamika yang terjadi di daerah saat ini sangat menjadi dilema tentang pemberantasan tindak pidana korupsi di daerah propinsi maupun kabupaten/kota. Apabila dilihat lebih jauh permasalahan ini sangat berkaitan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung di daerah sehingga secara tidak langsung akan terlihat seakan pembagian korupsi dari pusat ke daerah secara otonomi.

Pada saat sebelum reformasi pemilihan kepala daerah tidak dilakukan secara langsung atau hanya di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada saat itu pula muncul anggapan bahwa banyak terjadi korupsi di lembaga DPRD sehingga pada saat sesudah reformasi muncul gagasan agar pemilihan kepala daerah juga dilakukan secara langsung supaya rakyat dapat memilih pemimpinnya secara langsung. Akan tetapi setelah reformasi malah bertambah lebih banyak kepala daerah yang tersandung permasalahan korupsi.

Dalam berbagai kasus korupsi saat sekarang ini sudah sangat banyak kepala daerah yang dijadikan tersangka dan bahkan sudah banyak yang terbukti bersalah yang ditandai dengan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap, seperti yang terjadi pada mantan Gubernur Riau Rusli Zainal yang tersandung dalam kasus korupsi anggaran proyek Pekan Olahraga Nasional XVIII.<sup>14</sup> Amran Batalipu, Bupati Buol, terdakwa kasus suap kepengurusan hak guna usaha perkebunan kelapa sawit PT Hardaya Inti Plantations atau PT Cipta Cakra Murdaya 2011.<sup>15</sup> **Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah dalam Kasus sengketa Pemilukada Lebak, Banten, yang ditangani Mahkamah Konstitusi, Korupsi pengadaan sarana dan prasarana alat kesehatan Provinsi Banten 2011-2013, dan Penerimaan gratifikasi atau pemerasan,<sup>16</sup> dan masih banyak lagi kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah.**

Berdasarkan catatan Kementerian Dalam Negeri sepanjang Oktober 2004 sampai dengan Juli 2012 sudah banyak pejabat daerah yang terlibat kasus korupsi. Setiap lapisan pejabat daerah, mulai dari gubernur, wali kota, bupati, hingga anggota dewan perwakilan daerah terlibat korupsi. Sepanjang 2004 hingga 2012, Kementerian mencatat ada 277 Gubernur, Wali kota, dan Bupati yang terlibat kasus korupsi. Dari catatan tersebut baru kepala daerahnya saja, belum termasuk bawahannya.<sup>17</sup> Pada saat ini Kemendagri tengah menghimpun data berapa jumlah bawahan kepala daerah yang terjerat korupsi. Secara umum, setiap kasus yang melibatkan kepala daerah pasti membelit juga bawahannya.<sup>18</sup>

Menurut Djohermansyah tingginya jumlah pejabat daerah yang terlibat kasus korupsi merupakan salah satu imbas dari politik berbiaya tinggi. Sejak Undang-Undang Nomor 32

<sup>12</sup> Elwi Danil, 2012, *Korupsi Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*, Raja Grafindo Persada, hlm 12.

<sup>13</sup> Syed Hussein Alatas, 1983, *Sosiologi Korupsi : Sebuah Penjelajahan Dengan Data Kontemporer*, LP3ES, Jakarta, hlm 10.

<sup>14</sup> <http://www.corakwarna.com/terlalu-banyak-kepala-daerah-korup-akhirnya-kepala-daerah-akan-dipilih-dprd-kembali.html> diakses tanggal 17 September 2014.

<sup>15</sup> *Ibid*

<sup>16</sup> <http://www.tempo.co/read/news/2014/01/15/063544863/Ratu-Atut-Kini-Tersangka-3-Kasus-Korupsi-Banten> diakses tanggal 17 September 2014.

<sup>17</sup> <http://www.tempo.co/read/news/2012/08/29/078426251/Ribuan-Pejabat-Daerah-Terlibat-Kasus-Korupsi> di akses pada tanggal 19 Agustus 2014.

<sup>18</sup> *Ibid*.

Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah diberlakukan, biaya politik mendadak melonjak tinggi dibanding masa-masa sebelumnya. Melalui UU tersebut, rakyat langsung memilih kepala daerah. Berbeda dengan sebelumnya ketika kepala daerah cukup dipilih oleh anggota DPRD. Kebutuhan dana calon kepala daerah menjadi besar. Tren korupsi yang terus meningkat di daerah dan banyaknya kepala daerah di Indonesia yang tersangkut perkara korupsi menunjukkan bahwa upaya pemberantasan korupsi belum dirasakan di daerah.<sup>19</sup>

Berdasarkan catatan ICW keuangan daerah merupakan sektor yang paling rawan dikorupsi dengan APBD sebagai obyek korupsi.<sup>20</sup> Berdasarkan catatan Kompas, hanya lima dari 33 provinsi di Indonesia yang kepala daerahnya tidak terjerat perkara hukum. Temuan itu seperti membenarkan pernyataan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi. Dalam rapat kerja dengan Dewan Perwakilan Daerah di Jakarta, menteri dalam negeri menuturkan, ada 155 kepala daerah yang tersangkut masalah hukum, 17 orang di antaranya adalah gubernur. Berdasarkan kajian ICW, selain keterlibatan pejabat lokal dalam kasus korupsi di daerah, didapati pula peningkatan keterlibatan aktor dari sektor swasta, khususnya dengan latar belakang jabatan komisaris/direktur perusahaan swasta.<sup>21</sup>

Pemerintah gagal membangun sistem keuangan daerah yang baik, akarnya pilkada. Sebaliknya, Direktur Eksekutif Indonesia Budget Center Arif Nur Alam mengatakan, maraknya korupsi di daerah berakar dari kekeliruan dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah (Pilkada). Pilkada dijadikan ajang transaksional. Biaya tinggi dalam pemilihan membuat calon kepala daerah mencari sumbangan dari sektor swasta.<sup>22</sup> Desentralisasi atau pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah yang berlebihan memberi kontribusi meningkatnya korupsi di daerah. Desentralisasi otonomi daerah yang luas memberi andil lahirnya desentralisasi tindakan koruptif yang menyebar ke seluruh wilayah.

Karena itu, ke depan, ekses-ekses desentralisasi yang melahirkan korupsi dan pemerasan harus dicegah. Sistem pranata hukum harus dibenahi dengan menyusun suatu *grand design* pembangunan nasional yang *futuristik*. Bukan sistem hukum dan kebijakan desentralisasi yang memupuk kantong pribadi pejabat yang berkuasa. Pada saat ditetapkan jadi tersangka kepala daerah sering sekali agak berlama-lama baru dilanjutkan menjadi status terdakwa, dalam hal ini sering juga dipandang sebagai pemberian celah untuk menambah korupsi kepala daerah tersebut yang biayanya digunakan untuk membayar oknum penegak hukum supaya kasusnya di undur kelanjutannya, sehingga dalam pandangan masyarakat Indonesia setiap penanganan perkara korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah terkesan lamban dan bahkan terkesan tidak jalan sama sekali.

## A. PEMBAHASAN

### 1. Implikasi Negatif Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Setelah diundangkannya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan diderivasi berbagai penjelasan teknisnya oleh Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahaan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka dimulailah babak baru dalam rentang sejarah dinamika lokalisme politik di Indonesia. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan sebuah ikhtiar demokratisasi yang makin menunjukkan orientasi yang jelas, yakni penempatan posisi dan kepentingan rakyat berada diatas berbagai kekuatan politik elit yang selama ini dinilai terlampau mendominasi dan bahkan terkesan menghegemoni.

Dalam Pasal 58 Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menyebutkan syarat-syarat pencalonan tidak melarang tersangka untuk mencalonkan

---

<sup>19</sup><http://nasional.kompas.com/read/2011/01/24/0835256/Kenapa.Kepala.Daerah.Tersangkut.Korupsi.di.akses.tanggal.19.Agustus.2014>.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

diri. Salah satu syarat yang terkait dengan status hukum hanya menyebutkan bahwa calon tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang sudah memperoleh kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun. Dengan demikian ketika seorang kandidat dinyatakan sebagai tersangka maka tidak akan menjadi halangan. Pada bagian lain di pasal yang sama menyebutkan bahwa calon harus tidak pernah melakukan perbuatan tercela.

Namun bagian tersebut dihapus melalui undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 sehingga tidak ada satu syarat pun dalam undang-undang yang terkait dengan pemilukada yang melarang tersangka untuk mencalonkan diri. Apabila pemilukada dilakukan secara langsung, masyarakat tidak akan memperhatikan apakah calon yang akan dipilih berstatus tersangka atau tidak, sehingga tersangkapun akan bisa menjadi kepala daerah. Namun apabila dilakukan di DPRD hal itu akan menjadi persoalan agar calon yang berstatus sebagai tersangka harus menuntaskan persoalannya terlebih dahulu.

Dengan melihat perjalanan demokrasi di daerah dalam wujud pilkada langsung hampir satu dasawarsa dapat membuktikan bagaimana pelaksanaan pilkada langsung. Apabila dilihat bagaimana kejadian yang sering terjadi mulai dari proses pilkada langsung sampai kepada pasca pemilihan sangat menimbulkan implikasi yang negatif. Sistem pemilihan langsung, menyuburkan praktek *money politic* sebagai efek samping yang justru merusak tatanan kemasyarakatan serta sebagian sistem nilai adat istiadat yang masih hidup dan berlaku di daerah. Misalnya ketulusan yang berganti pragmatisme material. Perbedaan pilihan dilevel akar rumput (*grass root*) yang berakibat renggangnya relasi sosial kekeluargaan. Paman dan kemenakan bisa berseteru. Orang yang bersepuhu bahkan bersaudara bisa jadi bermusuhan karena pemilihan langsung. Hal itu sudah berlangsung secara umum di seluruh daerah di Indonesia.

Dalam proses pemilihan kepala daerah secara langsung setiap kepala daerah harus mengeluarkan biaya yang sangat besar. Biaya tersebut dimulai dari pembayaran kepada partai politik sebagai kendaraan politiknya, bagi yang mendaftar sebagai calon independen pasangan calon harus mencari banyak dukungan di setiap daerah kecamatan bagi calon Bupati/Walikota dan tiap kabupaten bagi calon Gubernur. Semua hal tersebut baru bisa di dapat dengan mengeluarkan biaya. Dalam usaha untuk mengenalkan diri kepada seluruh masyarakat setiap pasangan calon harus memiliki atribut, agar pembuatan atribut itu bisa terlaksana maka setiap kepala daerah harus juga mengeluarkan biaya yang besar. Selain itu masih banyak lagi biaya yang harus dikeluarkan oleh setiap pasangan calon untuk menjadi kepala daerah, termasuk biaya persidangan di Mahkamah Konstitusi dan bahkan untuk menyogok hakim MK agar kepala daerah tersebut menang seperti yang terungkap pada kasus hakim MK Akil Muktar. Sehingga dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung tidak akan mungkin kepala daerah untuk tidak korupsi, karena dengan mengeluarkan biaya yang besar tidak akan ada kepala daerah yang mau berbuat rugi tanpa ada yang di inginkan.

Biaya tersebut ada yang dikeluarkan oleh kepala daerah itu sendiri dan ada dari donatur yang memberikan sumbangannya, dan apabila kepala daerah tersebut menang, maka donatur tersebut pasti akan mencari beberapa celah untuk dapat mengembalikan dana sumbangannya. Dari kejadian tersebut maka timbullah keinginan korup kepala daerah. Selain kos politik yang besar oleh kepala daerah yang besar, pengeluaran negara/daerah untuk pelaksanaan pilkada juga tidak kalah besarnya dibandingkan dengan pengeluaran calon kepala daerah, hal itu dimulai dari anggaran untuk penyelenggara dalam hal ini untuk Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), biaya POLRI untuk pengamanan mulai dari TPS sampai selesai penetapan hasil pemilihan, bahkan sampai kepada penyelesaian perselisihan di MK itu juga mengeluarkan anggaran negara.

William Chamblis, menyatakan bahwa dalam upaya menanggulangi kejahatan, menetengahkan teori yang ditopang oleh penelitian yang representatif, menetengahkan ajarannya sebagai berikut :

“Orang dalam melakukan kejahatan “didorong” oleh dua alasan. Pertama, alasan ekspresif, yang spontan (tanpa memikirkan akibatnya) dan kedua, dorongan instrumental, yaitu alasan untuk lebih meningkatkan keadaan yang telah dimilikinya dengan melakukan “kejahatan” yang umumnya cukup tersembunyi (padahal tanpa berbuat kejahatan pun ia sudah hidup cukup layak). Di samping itu, si pelaku takut akibatnya”.<sup>23</sup>

Berdasarkan pendapat tersebut di atas ternyata korupsi bukan hanya dikarenakan sistem hukumnya yang lemah. Namun lebih berorientasi kepada masyarakatnya sebagai subyek hukum itu sendiri. Masyarakat mempunyai pengaruh yang besar dalam perilaku koruptif ini karena hubungan yang terjadi dalam masyarakat itu sendiri sangat kompleks dan bergerak dinamis.<sup>24</sup> Dalam proses Pemilu dan Pilkada langsung pendidikan yang sangat jelas oleh masyarakat sebagai subjek hukum adalah membudayakan korupsi, karena pada saat itu terjadi transaksional korupsi dan bahkan anak-anak tingkat Sekolah Dasar pun sudah melihat dan merasakan pembelajaran politik yang korup (*money politics*). Hal itu dilakukan calon kepala daerah dengan memberikan bantuan beserta atribut kepada murid sekolah dasar agar dapat memberikan dukungan dari orang tua dan keluarganya.

Pada dasarnya konsep pilkada langsung merupakan perwujudan demokrasi yang sangat bagus dilakukan di daerah, akan tetapi melihat gejala dan perilaku tokoh politik atau dikatakanlah kepala daerah sangat cenderung untuk mencari celah dari aturan undang-undang yang sudah dibuat sedemikian rupa oleh pemerintah, sehingga para calon kepala daerah berlomba-lomba untuk berbuat curang agar menang dalam pemilihan. Hal ini akan sangat berdampak kepada hasil dari pemilihan tersebut. Pasca pelantikan kepala daerah yang merupakan hasil dari proses kecurangan *money politic* sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di daerah dan juga mempengaruhi seluruh perilaku pegawai yang ada di daerah.

Kejahatan *money politics* yang sudah diawali pada saat pencalonan kepala daerah yang dipilih secara langsung pada saat pencalonan tersebut sangat berdampak kepada penanganan korupsi yang melibatkan kepala daerah. Kepala daerah selalu berusaha untuk mempengaruhi aparat penegak hukum agar penanganan korupsi yang melibatkan dirinya bisa di hentikan seperti halnya kepala daerah mempengaruhi masyarakat pada saat pencalonan, hal ini tidak menutup kemungkinan terjadi tawar-menawar biaya perkara yang ditangani aparat penegak hukum yang akhirnya berujung kepada korupsi yang tiada henti. Kejahatan Money politik itu dapat dilihat buktinya seperti yang terjadi pada kasus Ratu Atut yang membantu masalah pilkada lebak banten dan pilkada tapanuli tengah yang menyuap hakim MK Akil Mucktar dalam penanganan sengketa hasil pilkada, sehingga bertujuan untuk memenangkan perkara yang di inginkannya.<sup>25</sup>

Selain itu kepala daerah juga sering meminta perlindungan kepada partai pengusung dalam pencalaonannya, mulai dari tingkat daerah bahkan sampai kepada pengurus partai di tingkat pusat, sehingga aparat penegak hukum sering mendapatkan tekanan dari atasannya di tingkat pusat. Maka dari itu dalam penanganan korupsi di daerah sangat lamban karena pengawasan sangat sulit, sebab seluruh elemen pendukung kepala daerah terpilih akan berusaha agar dirinya tidak ditangkap dalam kasus korupsi sehingga proses korupsi selanjutnya bisa dilakukan lagi secara berkelanjutan.

---

<sup>23</sup> Soedjono Dirdjosisworo, *Kriminalitas Pasca-Pemilu 2004*, Harian Umum Pikiran Rakyat, tanggal 20 Desember 2004, hlm. 20.

<sup>24</sup> <http://ruhullaw.blogspot.com/2011/01/hambatan-dalam-pencegahan-dan.html> diakses tanggal 23 Oktober 2014.

<sup>25</sup> <http://polhukam.kompasiana.com/politik/2014/09/21/ruu-pilkada-polemik-duel-kepentingan-seri-iitamat-675683.html> diakses tanggal 23 september 2014.

Kenyataan ini dapat dilihat dengan adanya dinasti politik di daerah seperti halnya yang terjadi di Provinsi Banten. Dengan adanya Ratu Atut Chosiah sebagai Gubernur, maka setiap perilaku korupsi yang dilakukan oleh adiknya akan mendapat bantuan dari Ratu Atut seperti dalam membantu menangani perkara di MK yang menyuap hakim Akil Mochtar selaku Ketua MK sebanyak Rp1 miliar agar memenangkan gugatan salah satu pasangan calon bupati dalam pilkada Lebak yaitu adanya pemilihan ulang di daerah tersebut.<sup>26</sup>

Dalam penanganan perkara korupsi yang melibatkan kepala daerah sering juga kepala daerah dijadikan ATM berjalan oleh oknum aparat penegak hukum dan bahkan oleh partai politik pendukungnya sendiri. Faktor lain yang menjadi penghambat lambannya penanganan kasus korupsi di daerah adalah karena ada hambatan psikologis dari para penyidik atau aparat hukum, dengan demikian jauh lebih efektif upaya pencegahan daripada penindakan untuk menyelamatkan aset atau kekayaan negara.<sup>27</sup> Hambatan tersebut dapat dibuktikan dengan adanya aparat penegak hukum yang tertangkap tangan oleh KPK yang sedang melakukan transaksi penyusunan seperti yang terjadi pada wakil ketua pengadilan negeri Bandung, hakim Setyabudi, ditangkap KPK karena menerima uang sebesar Rp 150 juta dari kurir yang bernama Asep diduga terkait perkara korupsi Bansos di Pemkot Bandung dimana Setyabudi menjadi hakim ketua yang menyidangkan 6 terdakwa korupsi yang semuanya merupakan PNS di Pemkot Bandung.<sup>28</sup>

Selain itu bukti yang dapat dilihat dari adanya hambatan psikologis dari para penyidik atau aparat hukum adalah berdasarkan rilis Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang, dari 148 kasus korupsi yang terjadi di Sumatra Barat sejak 2007 hingga 2012, hanya 22 kasus yang dilimpahkan ke pengadilan dan baru 8 kasus yang tuntas.<sup>29</sup> Selain itu pada 2007 hingga sekarang, dari 148 kasus korupsi di Sumatera Barat, LBH Padang mencatat 52 kasus korupsi yang penanganannya tergolong macet, termasuk diantaranya kasus-kasus yang melibatkan kepala daerah yang sudah ditetapkan sebagai tersangka, namun perkembangan kasus tidak jelas yaitu Syafrizal J (mantan Bupati Solok), Mukhlis. R (Walikota Pariaman), Mahyudin (mantan Walikota Pariaman) dan Marlon Martua (mantan Bupati Dharmasraya).<sup>30</sup> Kolerasi antara korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah dan wakilnya itu terkait dengan persoalan betapa besar biaya yang dikeluarkan selama mengikuti pemilihan secara langsung.

## 2. Faktor Penyebab Korupsi di Daerah Pasca Pilkada langsung

Dalam kurun waktu lebih kurang Sepuluh tahun negara Indonesia sudah melaksanakan perwujudan demokrasi di daerah dalam bentuk Pilkada langsung yang ditandai dengan pengundangan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam waktu itu jualah dapat disimpulkan bagaimana pelaksanaan pemerintahan di daerah yang korup, hal ini didasari dengan banyaknya kos politik yang harus dikeluarkan oleh calon kepala daerah untuk menang dalam pemilihan. Selain itu praktek *money politic* yang kebablasan juga mendasari perilaku korup di daerah.

Lembaga-lembaga eksekutif (Bupati/Walikota dan jajarannya) dalam melakukan praktek korupsinya tidak selalu berdiri sendiri, akan tetapi melalui suatu konspirasi dengan para pengusaha atau dengan kelompok kepentingan lainnya misalnya, dalam hal penentuan tender pembangunan yang terlebih dahulu pengusaha menanamkan saham kekuasaannya lewat proses pembiayaan pengusaha dalam terpilihnya bupati/Walikota tersebut. Sehingga

<sup>26</sup> <http://www.voaindonesia.com/content/vonis-4-tahun-untuk-ratu-atut-dikecam/2435532.html> diakses tanggal 6 Januari 2015.

<sup>27</sup> <http://sku-aspirasirakyat.com/kpkpk-ultimatum-polda-kejaan-agar-mengalihkan-kasus-korupsi-pejabat-daerah.html> diakses tanggal 23 Oktober 2014.

<sup>28</sup> <http://hukum.kompasiana.com/2013/03/23/hakim-ditangkap-kpk-yang-mulia-atau-yang-maling--539503.html> diakses tanggal 6 Januari 2015.

<sup>29</sup> <http://www.puailigoubat.com/artikel/447/wajah-muram-pemberantasan-korupsi-di-sumbar.html> di akses Tanggal 19 agustus tahun 2014.

<sup>30</sup> *Ibid.*



pelaksanaan tender hanya bersifat seremonial yang pemenangnya sudah ditetapkan sejak awal. Kemudian mereka secara bersama-sama dengan DPRD, Bupati/Walikota membuat kebijakan yang koruptif yang hanya menguntungkan sebagian kecil masyarakat yaitu para kolega, keluarga maupun kelompoknya sendiri.

Dengan kemampuan lobi kelompok kepentingan dan pengusaha kepada pejabat publik yang berupa uang sogokan, hadiah, hibah dan berbagai bentuk pemberian yang mempunyai motif koruptif telah berhasil membawa pengusaha melancarkan aktifitas usahanya yang berlawanan dengan kehendak masyarakat, sehingga masyarakat hanya menikmati sisa-sisa ekonomi kaum borjuis atau pemodal yang kapitalistik. Sehingga pada setiap perusahaan yang ada di daerah sering terjadi konflik dengan masyarakat setempat. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menganggap tingginya tekanan politik yang ada menjadi penyebab maraknya kasus korupsi oleh pejabat negara, terutama kepala daerah.

Di tengah kencangnya tekanan tersebut, apabila tidak diimbangi oleh kemampuan dan kapasitas kepala daerah. Karena itu, tidak dapat dipungkiri peluang terbukanya ruang korupsi semakin lebar.<sup>31</sup> Terawali oleh politik transaksional yang dilakukan calon kepala daerah sebelum menjabat. Ruang-ruang itu yang membuka celah korupsi, tingginya tekanan itu membuat semakin terbukanya ruang transaksional dari kepala daerah yang mengarah pada tindakan korupsi.<sup>32</sup>

DKN Garda Bangsa Malik Haramain berpendapat bahwa perilaku korup para pejabat daerah dipicu mahalnya ongkos politik saat Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada).<sup>33</sup> Penyebab terjadinya kasus hukum, seperti korupsi, sebenarnya disebabkan karena ongkos politik yang tinggi sebagai kepala daerah. Biaya politik dalam pemilu gubernur justru jauh lebih mahal dibanding biaya politik untuk pemilu kepala daerah (bupati atau wali kota), karena ruang lingkup wilayahnya jauh lebih luas. Sehingga, setelah terpilih mereka mencari jalan pintas untuk korupsi, karena pendapat bulannya tidak akan cukup untuk menutupi modal yang dikeluarkan pada saat kampanye.<sup>34</sup>

Penyebab lain kepala daerah korupsi, karena adanya momentum untuk melakukan tindakan tercela tersebut dengan alasan himpitan ekonomi. Adapun penyebab ketiga, yaitu adanya kepala daerah yang tidak berhati-hati dan kurang mengerti prosedur penganggaran di daerah. Hal yang sering di korupsi oleh kepala daerah adalah adanya pengadaan sarana dan prasarana yang besar dalam rangka menyambut efen-efen besar seperti anggaran pekan olahraga nasional (PON) di provinsi Riau dan lain sebagainya.

Selain itu budaya organisasi pemerintah di daerah merupakan penyebab terjadinya korupsi di daerah, bagaimana tidak dilingkungan pemerintah daerah telah dianut budaya atau tingkahlaku yang dipertahankan secara terus menerus dan dianggap sebagai suatu kebenaran. Dalam perencanaan selalu melakukan *mark up* (penggelembungan) biaya atau mengalokasikan biaya/kebutuhan tidak sesuai dengan harga yang wajar dan kebutuhan yang riil dengan alasan pada waktu pelaksanaan di khawatirkan akan terjadi kenaikan harga, walaupun sudah ada standar yang ditetapkan. Dalam pelaksanaan anggaran yang dialokasikan tersebut diupayakan untuk dihabiskan dengan berbagai cara. Penilaian keberhasilan cenderung dilihat dari besarnya realisasi anggaran bukan dari realisasi tolak ukur fisik atau kinerja yang dicapai.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/04/04/m1yd84-inilah-penyebab-sebagian-kepala-daerah-terjebak-korupsi> diakses tanggal 23 Oktober 2014.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> <http://www.pkb.or.id/kepala-daerah-korup-karena-ongkos-politik-mahal> diakses tanggal 23 Oktober 2014.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Surachmin dan Suhandi Cahaya, 2011, *Strategi & Teknik Korupsi Mengetahui untuk Mencegah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm, 105.

Apabila terjadi sisa anggaran cenderung digunakan dan dihabiskan untuk hal-hal yang secara riil tidak dibutuhkan. Masukan-masukan dari pegawai yang kritis untuk perbaikan mengenai pengelolaan anggaran atau dugaan korupsi dianggap sebagai musuh dan harus dikesampingkan atau dikucilkan dan bahkan di nonjob kan dari jabatannya. Sangat alergi atau menolak adanya *whistle blower* dari kalangan institusi sendiri kalau perlu diambil kebijakan untuk mengucilkan atau memusnahkan *whistle blower* tersebut, atau menjadikannya sebagai kambing hitam untuk diproses secara hukum.<sup>36</sup>

Faktor penyebab korupsi yang paling signifikan di daerah adalah faktor politik dan kekuasaan, dalam arti bahwa korupsi di daerah paling banyak dilakukan oleh para pemegang kekuasaan (eksekutif maupun legislatif) yang menyalahgunakan kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya untuk mendapatkan keuntungan pribadi maupun untuk kepentingan kelompok dan golongannya.<sup>37</sup> Sekitar 85% dari kasus-kasus korupsi yang terjadi di daerah ternyata dilakukan oleh para pemegang kekuasaan, terutama di lembaga pemerintahan (eksekutif) dan lembaga legislatif. Modus yang dilakukan pun sangat beragam, mulai dari perjalanan dinas fiktif, penggelembungan dana APBD maupun cara-cara lainnya yang tujuannya untuk menguntungkan diri sendiri, kelompok maupun golongan, dengan menggunakan dan menyalahgunakan uang negara.<sup>38</sup>

Faktor yang kedua adalah nepotisme. Masih kentalnya semangat nepotisme, baik di sektor publik maupun swasta, di daerah-daerah terutama dalam penempatan posisi yang strategis tidak jarang kemudian menimbulkan penyalahgunaan kewenangan, terutama yang bersangkutan paut dengan keuangan negara. Faktor yang ketiga adalah ekonomi. Analisis rendahnya gaji sebagai sebab korupsi adalah sebuah apologi yang tepat. Bila hal ini disosialisasikan secara luas, banyak orang akan mendapatkan bahan bakar untuk kendaraan apologinya.

Artinya, akan banyak orang berpikir bahwa korupsi adalah sebuah pintu darurat selama pemerintah belum mampu menjamin kesejahteraan mereka. Padahal rendahnya gaji sebagai sebab korupsi adalah sesuatu yang masih bisa diperdebatkan. Faktor yang terakhir adalah faktor pengawasan. Lemahnya fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga, seperti BPKP maupun Bawasda terhadap penggunaan keuangan negara oleh pejabat-pejabat publik (eksekutif maupun legislatif) merupakan salah satu faktor penting yang turut menumbuh-suburkan budaya korupsi di daerah-daerah. Fungsi kontrol yang semestinya dijalankan oleh lembaga legislatif pun pada kenyataannya seringkali tidak efektif, yang disebabkan karena lembaga legislatif itu sendiri pun seringkali terlibat dalam penyimpangan dan penyalahgunaan keuangan negara yang dilakukan oleh eksekutif.<sup>39</sup>

### 1. Kendala Penanganan Korupsi di Daerah

Dalam pasal 36 ayat (1) undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik. Hal ini sangat menghambat penanganan perkara korupsi yang melibatkan kepala daerah. Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-IX/2011, maka penanganan perkara korupsi di daerah akan lebih leluasa dan mengarah kepada perkembangan positif.

Berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang menyangkut upaya pemberantasan korupsi mempunyai beberapa kelemahan yang terletak pada substansi peraturan perundang-undangan, baik dari aspek isi maupun aspek teknik pelaksanaannya, sehingga memungkinkan terjadinya ketimpangan dalam pemberantasan korupsi. Diantara kelemahan-kelemahan tersebut adalah: (i) tidak jelasnya

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> <http://journal.unp.ac.id/index.php/jdarticleviewFile14141224> diakses tanggal 20 November 2014.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

pembagian kewenangan antara jaksa, polisi dan KPK dan tidak adanya prinsip pembuktian terbalik dalam kasus korupsi; (ii) lemahnya dan tidak jelasnya mekanisme perlindungan saksi, sehingga seseorang yang dianggap mengetahui bahwa ada penyelewengan di bidang keuangan tidak bersedia untuk dijadikan saksi/memberikan kesaksian.<sup>40</sup>

Tidak jelasnya pembagian kewenangan antara penegak hukum korupsi seperti Polisi, Jaksa dan KPK membuat penanganan perkara korupsi didaerah cenderung ditiadakan. Hal ini dilihat berdasarkan kajian LBH Padang bahwa dalam kasus Bussines Development Centre (BDC) untuk pengembangan Usaha Kecil Menengah (UKM) tahun 2002-2005 di Sawahlunto senilai Rp1 Miliar tersendat. Kasus diduga melibatkan walikota dan mantan sekdako, kasus dana bantuan bantuan gempa 2007 dan 2009 di Pesisir Selatan yang diduga melibatkan Bupati dan pejabat-pejabat lainnya. Tersendatnya kasus ini karena koordinasi penegak hukum dalam penanganan kasus korupsi juga dinilai belum maksimal dan terjadi ketimpangan penanganan kasus terutama antara Kepolisian, Kejaksaan dan KPK.<sup>41</sup>

Lebih lanjut berdasarkan rilis LBH Padang dari 148 kasus korupsi yang terjadi, 136 kasus ditangani oleh Kejaksaan, sementara kepolisian hanya menangani sebanyak 7 kasus, sisanya sebanyak 5 kasus ditangani oleh KPK. “Padahal partisipasi masyarakat sudah tergolong cukup tinggi untuk mendorong upaya penegakan hukum pemberantasan korupsi. Dari 148 kasus tersebut, 78 kasus merupakan laporan masyarakat, sementara inisiatif penegak hukum kurang dari 50 persen yaitu 48 kasus oleh kejaksaan, 4 kasus inisiatif kepolisian, dan 18 kasus merupakan hasil audit BPK/BPKP.<sup>42</sup>

Kendala bagi upaya pemberantasan korupsi di dunia termasuk di Indonesia dan pemerintahan daerahnya diantara lain:

- a) Kurangnya dana yang diinvestasikan pemerintah untuk program pemberantasan korupsi. Hal ini mengindikasikan rendahnya upaya pemerintah untuk program pemberantasan korupsi yang belum menjadikan prioritas utama kebijakan pemerintahan serta *political will* yang masih rendah dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Kenyataan ini sangat berdampak pada penanganan perkara korupsi di Indonesia termasuk di daerah. Kendala ini sangat menjadi kendala utama dalam penuntasan perkara korupsi di daerah, sehingga aparat penegak hukum tidak bisa berbuat banyak untuk menuntaskan perkara korupsi yang ditanganinya. Bagaimanapun dalam bertugas sebagai aparat penegak hukum setiap orang pasti juga memperhatikan kehidupan dan keluarganya dan sangat tidak mungkin aparat penegak hukum akan menangani perkara dengan biayanya pribadi. Apabila dibandingkan gajinya setahun itu bisa ditambah oleh koruptor dalam jangka dua bulan maka penegak hukum pasti akan cenderung untuk menerima pemberian dari koruptor tersebut. Akan tetapi apabila pemerintah sudah memprioritaskan pemberantasan korupsi yang diimbangi dengan anggarannya maka besar kemungkinan bahwa korupsi akan berkurang.
- b) Kurangnya bantuan yang diberikan negara-negara donor untuk program pemberantasan korupsi yang menimbulkan padangan bahwa masih minimnya kepercayaan dari negara-negara pendonor terhadap komitmen dan keseriusan pemerintah dalam melakukan pemberantasan korupsi.
- c) Kurangnya pengetahuan dan pengalaman aparat-aparat penegak hukum dalam memberantas korupsi. Sehingga dalam penanganan korupsi tidak sampai kepada akar-akarnya. Hal ini harus dibenahi dalam hal rekrutmen tenaga atau pegawai penegak hukum untuk penegakan korupsi.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> <http://www.puailiggoubat.com/artikel/447/wajah-muram-pemberantasan-korupsi-di-sumbar.html>, *Op. Cit.*

d) Rendahnya insentif dan gaji pejabat publik yang bisa mengancam profesionalisme, kapabilitas dan independensi hakim maupun aparat-aparat penegak hukum lainnya.<sup>43</sup> Hal ini dapat memberikan peluang besar oleh para pelaku korupsi untuk menggoda aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya.

Indonesian Corruption Watch (ICW) menyatakan bahwa banyaknya kasus tak terungkap karena sistem Muspida.<sup>44</sup> Muspida adalah singkatan dari musyawarah pimpinan daerah. Muspida merupakan forum duduk sama rendah, berdiri sama tinggi, berbagai kepala-kepala instansi di sebuah daerah. Jika di kabupaten/kota, maka Muspida terdiri atas Bupati/Walikota, Komandan Korem, Kapolres, Kepala Pengadilan Negeri, Kepala Kejaksaan Negeri, dan Ketua DPRD.<sup>45</sup> Bagaimanapun yudikatif ini bagian dari pemerintah daerah yang tergabung dalam Muspida. Muspida itu membuat proses hukum tidak independen dalam menjalankan fungsinya.

Bukan hanya sekadar forum, seringkali bupati juga menganggarkan dalam APBD, pos-pos tertentu untuk lembaga penegak hukum. Padahal, seperti diketahui, pengadilan, kejaksaan dan kepolisian merupakan instansi vertikal yang memiliki pembiayaan vertikal.<sup>46</sup> Sehingga pihak pengadilan, kejaksaan, dan kepolisian tidak bisa berbuat banyak dalam menangani perkara korupsi di daerah karena sudah termakan umpan. Apabila di andalkan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang pegawai jumlahnya mencapai 700 orang. Sedangkan jumlah penyidik dan jaksa rata-rata berjumlah 70 orang.<sup>47</sup> Kesemuanya itu berasal dari kepolisian untuk penyidik dan kejaksaan untuk jaksa. Sangat mustahil dilakukannya untuk sampai ke daerah-daerah.

Semestinya dalam hal pelaksanaan pemerintahan di daerah juga harus diterapkan *trias politica* dengan pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif agar jalannya roda pemerintahan di daerah dapat berjalan dengan seimbang. Apabila sistem muspida dilaksanakan secara terus menerus maka akan semakin berlarutlah praktek korupsi di daerah. Sehingga tujuan otonomi daerah dan tidak bisa terlaksana seperti yang di cita-citakan dalam undang-undang.

Berkaitan dengan kurangnya transparansi lembaga eksekutif dan legislatif terhadap berbagai penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah serta transparansi dalam penanganan perkara korupsi pun jarang dilakukan. Yasonna H. Laoly dalam tulisannya seperti memberikan penegasan tentang apa yang sudah berlangsung sekian lama, yaitu bahwa “bagi sebagian besar praktisi hukum, dugaan adanya kolusi, bahkan korupsi (KKN), di lingkungan peradilan bukanlah suatu yang aneh atau mengejutkan.<sup>48</sup> Sudah tidak menjadi rahasia di kalangan pengacara, bahwa mereka tidak boleh bergantung hanya kepada argumentasi-argumentasi yuridis untuk memenangkan perkara yang mereka tangani di pengadilan. Pendekatan-pendekatan “non-yuridis” sangat diperlukan, bahkan tidak jarang lebih menentukan dari faktor-faktor yuridis.

Secara umum kolusi atau KKN yang berlangsung pada lembaga peradilan tidak lain adalah “persengkokolan yang dilakukan antar aparat penegak hukum dalam atau pegawai lembaga peradilan lainnya dengan pihak-pihak tertentu (penguasa, terdakwa dan atau penasehat hukumnya, pihak-pihak yang berpekar dan atau kuasa hukumnya), dalam suatu proses peradilan. Perbuatan itu dilakukan atas dasar kepentingan tertentu

<sup>43</sup> <http://yessyanjani.blogspot.com/2012/09/korupsi-dalam-pemerintahan-daerah-dan.html> di akses tanggal 23 Oktober 2014.

<sup>44</sup> <http://news.detik.com/read/2007/09/21/114342/832801/10/sistem-muspida-kendala-utama-penanganan-korupsi-kepala-daerah?nd771104bcj> diakses tanggal 23 Oktober 2014.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup>

[https://www.facebook.com/permalink.php?id=300199521219&story\\_fbid=10151069828576220](https://www.facebook.com/permalink.php?id=300199521219&story_fbid=10151069828576220) diakses tanggal 23 Oktober 2014.

<sup>48</sup> *Op. cit.*

(memenangkan perkara, membebaskan atau memperingan hukuman atas dasar imbalan materi, hubungan kolega, atau prestasi tertentu), yang mengakibatkan proses peradilan tidak berjalan sebagaimana mestinya (*tidak fair*, dan tidak memenuhi rasa keadilan).

Dalam rangkaian proses peradilan pidana yang terintegrasi, hakim merupakan subjek institusi paling akhir dari keseluruhan proses yang mesti dijalani dalam penegakan hukum kasus apapun tidak terkecuali kasus-kasus KKN. Oleh karena itu terjadinya KKN sangat boleh jadi sudah berlangsung sejak pada tahap awal proses pemeriksaan di mulai. Aparat penegak hukum yang paling awal berkiprah dalam proses peradilan pidana adalah Polisi. Pada tahap ini para tersangka pelaku tindak pidana KKN sangat mungkin sudah melakukan upaya penyuapan terhadap oknum polisi, agar aparat penyidik dapat mengusahakan tersangka bebas atau lepas misalnya. Atau lebih jauh lagi agar oknum penyidik berusaha dengan caranya sendiri untuk mem “peti es” kan kasusnya, atau agar jangan sampai tersangka ditahan.<sup>49</sup> Selain itu kendala dalam mengungkap perkara korupsi di daerah adalah karena sulitnya mengungkap agen yang membantu dan memfasilitasi proses penyelamatan hasil korupsi (*Getakeeper*). Sebab dalam menangani perkara korupsi di daerah harus disertai dengan perampasan aset.<sup>50</sup>

## B. PENUTUP

### I. Simpulan

- a. Implikasi negatif dalam pemilihan Kepala daerah secara langsung terhadap penanganan perkara korupsi yang melibatkan kepala daerah adalah dengan banyaknya pelaku yang terlibat dalam suatu perbuatan korupsi yang melibatkan kepala daerah, yang berawal dari pemberian donator pada saat kampanye dan pada saat pemilihan kepala daerah secara langsung. Maka dari itu aparat penegak hukum mendapatkan hambatan besar untuk mengurai perkara korupsi yang melibatkan kepala daerah sampai tuntas. Hal ini disebabkan oleh banyaknya pihak yang saling berkaitan. Sehingga dalam penanganan korupsi yang melibatkan kepala daerah yang sering terjadi hanya adanya tumbal pejabat struktural sedangkan kepala daerahnya masih dapat berdalih. Hal ini terjadi karena banyaknya pihak yang saling berintegrasi pada saat pemilihan, mulai dari pengusaha, tokoh politik bahkan sampai kepada penegak hukum.

### II. Saran

1. Melihat untung ruginya bagi bangsa dan masyarakat dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara demokratis yang di asumsikan pemilihan secara langsung sangat bertentangan dengan dasar negara Pancasila sebagai *Foundamental norm* yakni sila ke-4 sehingga demokrasi di Indonesia tidak lagi disebut sebagai demokrasi Pancasila, maka dari itu agar pemilihan kepala daerah tidak lagi dilaksanakan secara langsung melainkan secara demokrasi Pancasila, yaitu dikembalikan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sehingga selain penegak hukum mudah untuk mengontrol dan mengawasi dalam masyarakat pun tidak terjadi pembelajaran korupsi yang keablasan.
2. Dalam penanganan perkara korupsi di daerah agar dilakukan pembentukan perwakilan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di daerah seperti yang dituangkan dalam pasal 19 ayat (2) undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi dapat membentuk perwakilan di daerah Provinsi. Pembentukan perwakilan di provinsi tersebut bertujuan agar KPK dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi seperti yang diatur dalam pasal 4 undang-undang nomor 30 tahun 2002. Dalam hal pembentukan perwakilan di daerah

---

<sup>49</sup> *Ibid*.

<sup>50</sup> Paku Utama, 2013, *Memahami Asset Recovery & Gatekeeper*, Indonesia legal Roundtable, Jakarta: hlm. 133.

provinsi, KPK bersifat supervise dan penguatan lembaga penegak hukum di daerah dengan tidak mengenyampingkan kewenangan penegak hukum di daerah seperti Kepolisian dan Kejaksaan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abu Fida Abdul Rafi, 2006, *Terapi Penyakit Korupsi*, Republik, Jakarta.
- Andi Hamzah, 2005, *Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- C.S.T Kansil, 2005, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi aksara, Jakarta.
- Elwi Daniel, 2012, *Korupsi, Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Otje Salman S., 2009, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Paku Utama, 2013, *Memahami Asset Recovery & Gatekeeper*, Indonesia legal Roundtable, Jakarta.
- Rozali Abdullah, 2007, *Pelaksanaan Otonomi Seluas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Saifullah, 2007, *Repleksi Sosiologi Hukum*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Sadtjipto Raharjo, 2003, *Hukum Responsif*, Perkumpulan untuk pembaharuan hukum berbasis masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta.
- Soedjono Dirdjosisworo, *Kriminalitas Pasca-Pemilu 2004*, Harian Umum Pikiran Rakyat, tanggal 20 Desember 2004.
- Surachmin dan Suhandi Cahaya, 2011, *Strategi & Teknik Korupsi Mengetahui untuk Mencegah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Syed Hussein Alatas, 1983, *Sosiologi Korupsi : Sebuah Penjelajahan Dengan Data Kontemporer*, LP3ES, Jakarta.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2012, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Zudan Arif Fakrulloh, 2011, *Ilmu Lembaga Dan Pranata Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.

### B. Media

- <http://www.corakwarna.com/terlalu-banyak-kepala-daerah-korup-akhirnya-kepala-daerah-akan-dipilih-dprd-kembali.html>.
- <http://www.tempo.co/read/news/2014/01/15/063544863/Ratu-Atut-Kini-Tersangka-3-Kasus-Korupsi-Banten>.
- [http://www.tempo.co/read/news/2012/08/29/078426251/Ribuan-Pejabat-Daerah\\_Terlibat-Kasus-Korupsi](http://www.tempo.co/read/news/2012/08/29/078426251/Ribuan-Pejabat-Daerah_Terlibat-Kasus-Korupsi).
- <http://nasional.kompas.com/read/2011/01/24/0835256/Kenapa.Kepala.Daerah.Tersangkut.Korupsi>.
- <http://polhukam.kompasiana.com/politik/2014/09/21/ruu-pilkada-polemik-duel-kepentingan-seri-iitamat-675683.html>.
- <http://ruhullaw.blogspot.com/2011/01/hambatan-dalam-pencegahan-dan.html>.
- <http://www.voaindonesia.com/content/vonis-4-tahun-untuk-ratu-atut-dikecam/2435532.html>.
- <http://sku-aspirasirakyat.com/kpkpk-ultimatum-polda-kejasaan-agar-mengalihkan-kasus-korupsi-pejabat-daerah.html>.
- <http://hukum.kompasiana.com/2013/03/23/hakim-ditangkap-kpk-yang-mulia-atau-yang-maling--539503.html>.
- <http://www.puailiggoubat.com/artikel/447/wajah-muram-pemberantasan-korupsi-di-sumbar.html>.
- <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/04/04/m1yd84-inilah-penyebab-sebagian-kepala-daerah-terjebak-korupsi>.

<http://www.pkb.or.id/kepala-daerah-korup-karena-ongkos-politik-mahal>.  
<http://journal.unp.ac.id/index.php/jarticleviewFile14141224>.  
<http://yessyanjani.blogspot.com/2012/09/korupsi-dalam-pemerintahan-daerah-dan.html>.  
<http://news.detik.com/read/2007/09/21/114342/832801/10/sistem-muspida-kendala-utama-penanganan-korupsi-kepala-daerah?nd771104bcj>.  
[https://www.facebook.com/permalink.php?id=300199521219&story\\_fbid=10151069828576220](https://www.facebook.com/permalink.php?id=300199521219&story_fbid=10151069828576220).