

UPAYA PEMERINTAH MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BEBAS DARI KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME

Yogi Mahendra Deswantara

Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945
Surabaya

Abstract

18 Paragraph (2) The 1945 Constitution of The Republic of Indonesia, call that The regional authorities of the provinces, regencies and municipalities shall administer and manage their own affairs according to the principles of regional autonomy and the duty of assistance (tugas pembantuan). Organization of local governments led by the head region and assisted by a deputy regional head. In carrying out the duties and authority under Article 25 and Article 26, the regional head and deputy regional heads have an obligation in accordance with Article 27 Paragraph (1) letter (d) The Act Number 32 of 2004 on Regional Government. In this study, only the function of the regional heads in running the regional government was analyzed whether it has been in compliance or not with the norms / rule and standards based on regional autonomy of the regional heads of regional government according to democratic principles , while the deputy head of the area is not discussed.

PENDAHULUAN

Jumlah Kepala Daerah yang tersangkut kasus korupsi sungguh mencengangkan. Kemendagri mencatat diantara 524 Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Wali Kota) 173 orang terlibat korupsi pada tahun 2004– 2012. Dalam jumlah tersebut 70% telah diputus bersalah dan diberhentikan dari jabatannya. Berdasarkan kajian dari Kemendagri ada beberapa hal yang mengakibatkan jumlah Kepala Daerah yang tersangkut kasus Korupsi terus meningkat. Pertama latar belakang Kepala Daerah yang beragam mulai dari birokrat, politisi, pengusaha maupun artis. Dari latar belakang yang berbeda-beda tersebut sebenarnya kemampuan dan pemahaman tentang birokrasi sangat kurang terutama tentang sistem regulasi keuangan daerah. Kedua faktor SDM di daerah masih terbatas apalagi banyak ditemukan orang yang tidak berkompoten diberi jabatan strategis hanya karena yang bersangkutan merupakan salah satu tim sukses.

Sedangkan yang ketiga adalah ada niat dari kepala daerah untuk melakukan korupsi tetapi kebanyakan pangkal dari persoalan korupsi Kepala Daerah adalah tingginya biaya kampanye dan pilkada sehingga semua kepala daerah berlomba-lomba mengembalikan modal kampanyenya karena sangat tidak mungkin jika hanya mengandalkan dari gaji seorang kepala daerah dapat mengembalikan atau menutup biaya yang sangat besar dalam proses pencalonan.

Seiring dengan dilaksanakannya program otonomi daerah, pada umumnya masyarakat mengharapkan adanya peningkatan kesejahteraan dalam bentuk peningkatan mutu pelayanan masyarakat, partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam pengambilan kebijakan publik, yang sejauh ini hal tersebut kurang mendapat perhatian dari pemerintahan pusat. Namun kenyataannya sejak diterapkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang

No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah sejak Januari 2001, belum menunjukkan perkembangan yang signifikan bagi pemenuhan harapan masyarakat tersebut.

Dalam era transisi desentralisasi kewenangan itu telah melahirkan berbagai penyimpangan kekuasaan atau korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) termasuk didalamnya bidang politik di daerah, KKN yang paling menonjol pasca otonomi daerah antara lain semakin merebaknya kasus-kasus politik uang dalam pemilihan kepala daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang tidak memihak pada kesejahteraan rakyat banyak, penggemukan instansi-instansi tertentu di daerah yang menimbulkan dislokasi anggaran, dan meningkatkan pungutan-pungutan melalui peraturan-peraturan daerah (perda) yang memberatkan masyarakat dan tidak kondusif bagi pengembangan dunia usaha di daerah.

Berbagai pihak menyoroti realitas otonomi daerah yang rawan terhadap terjadinya KKN tersebut, dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain :

- (1) Program otonomi daerah hanya terbatas pada pelimpahan wewenang dalam pembuatan kebijakan, keuangan dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah, tanpa disertai pembagian kekuasaan kepada masyarakat atau tanpa partisipasi masyarakat secara luas. Dengan perkataan lain, program otonomi daerah tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan umum di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang kepada para elit lokal (daerah) baik elit eksekutif maupun elit legislatif untuk mengakses sumber-sumber ekonomi daerah dan politik daerah, yang rawan terhadap KKN, perbuatan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang dan atau perbuatan yang melampaui batas wewenang.
- (2) Tidak adanya institusi negara yang mampu mengontrol secara efektif penyimpangan wewenang di daerah. Program otonomi daerah telah memotong struktur

hirarki pemerintahan, sehingga tidak efektif lagi kontrol pemerintah pusat ke daerah karena tidak ada lagi hubungan struktural secara langsung memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Kepala daerah, baik bupati maupun walikota tidak lagi ditentukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dan bertanggungjawab kepada DPRD. Hubungan pemerintahan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak lagi struktural, melainkan fungsional yaitu hanya kekuasaan untuk memberi policy guidance kepada pemerintah daerah.

- (3) Terjadi indikasi KKN yang cukup krusial antara pemerintah daerah dan DPRD, sehingga kontrol terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintah daerah sulit terlaksana, sementara kontrol dari kalangan masyarakat masih sangat lemah.

Berbagai bukti menunjukkan bahwa dengan kecerdasan dan kekuasaan yang dimiliki koruptor, mampu memposisikan dirinya sebagai pribadi yang tidak bias disentuh oleh hukum. Untuk itu ditetapkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berpedoman pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) diberi wewenang untuk menindak siapapun yang diduga melakukan Tipikor. Secara tegas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menentukan bahwa dalam melakukan penyelidikan dan penuntutan KPK tunduk pada hukum acara yang berlaku.

Korupsi sudah merupakan jasa yang diperjualbelikan guna mencapai tujuan atau kepentingan. Korupsi adalah hasil dari transaksi dari dua pihak yang oleh Michael Foucault, filsuf Prancis abad lalu disebut sebagai relasi kekuasaan. Relasi kekuasaan melibatkan aksi dua pihak, dimana satu pihak berupaya mempengaruhi atau mengontrol yang lain, tetapi keduanya terlibat transaksi kepentingan dan salah satu memainkan peran melawan (*resis-*

tence).¹ Komisi Pemberantasan Korupsi untuk selanjutnya disingkat KPK sebagai lembaga superbody pun dituding telah melakukan tebang pilih. Ini terjadi ketika KPK menangani kasus korupsi menyangkut penyidikan KPU (Komisi Pemilihan Umum). Dalam kasus ini, yang disidik, diperiksa, ditahan dan diajukan ke pengadilan hanya yang menyangkut anggota KPU tertentu saja, sedangkan terhadap anggota KPU lainnya tidak², demikian juga terhadap kepolisian. Dari hasil survey, Kepolisian termasuk salah satu lembaga terkorup bersama Legislatif, Kejaksaan dan Peradilan.

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya pasal 2 dan 3 mendefinisikan korupsi antara lain sebagai berikut :

“setiap orang yang secara sengaja melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara dan setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalagunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara”

Rumusan Masalah

Berdasarkan kondisi tersebut diatas, maka penulis membatasi diri untuk merumuskan masalah pada :

- a. Apakah Pembuatan Peraturan Daerah (Perda) yang bersifat partisipatif dapat mewujudkan Pemerintahan yang bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme?
- b. Bagaimana upaya Pemerintah dalam mewujudkan Pemerintah bebas dari Korupsi,

Kolusi dan Nepotisme?

METODE PENELITIAN

Penyusunan Metode Penelitian adalah menyatakan secara lengkap dan operasional tujuan penelitian yang mencakup bukan saja variable-variable yang akan diteliti dan karakteristik hubungan yang akan diuji melainkan sekaligus juga tingkat keumuman (*Level of Generality*) dari kesimpulan yang akan ditarik seperti tempat, waktu, kelembagaan dan sebagainya. Berdasarkan tujuan penelitian ini maka kita akan dapat memilih metode penelitian yang tepat beserta teknik pengambilan contoh dan teknik penarikan kesimpulan yang relevan. Metode adalah prosedur atau cara yang spesifik dalam memecahkan dalam sebuah metode penelitian mencakup, beberapa teknik yang termasuk di dalamnya umpamanya teknik pengambilan contoh, teknik pengukuran, teknik pengumpulan data dan teknik analisa data³. Sejalan dengan teori-teori kebenaran tersebut.

PEMBAHASAN

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Konsep Otonomi Daerah

Dalam pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik Indonesia dibangun dalam kerangka negara yang berbentuk kesatuan, bukan fesi-rasi. Oleh karena itu daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan sebagaimana diamanatkan UUD 1945.

Perjalanan sejarah bangsa indonesia telah mengalami pasang surut. Secara rinci Mohammad Hatta menguraikan bahwa Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa ” Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik ”. Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 menegaskan bahwa ” Republik Indonesia yang merdeka dan berke-

¹Istiawan Witjaksono, Diskriminasi Dalam Pemberantasan Korupsi, Makalah disusun untuk memenuhi tugas mata kuliah penunjang diserti (MKPD), program Studi Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Untag Surabaya, 2010. Hlm. 3-4

²Soemodiharjo Dyatmiko, Mencegah dan Memberantas Korupsi, Mencermati Dinamikanya Indonesia, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2008, hal. 124

³Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan, (Jakarta : 2001)., Hal. 328 dan 330

daulat ialah suatu Negara Hukum yang demokratis dan berbentuk Federasi”.

Pasal 1 ayat (1) UUD Sementara 1950 menegaskan. Republik Indonesia yang merdeka dan berkedaulatan ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan”. Perubahan bentuk negara dan Pemerintahan mulai dari sistem presidensial berubah menjadi sistem parlementer. Dan kembali lagi menjadi sistem presidensial. Undang Undang Dasar 1956 dengan negara kesatuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat dengan negara federal dan Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 menganut negara kesatuan. Negara federal bukanlah nomenklatur kenegaraan dalam negara kesatuan (*eenheidsstaat atau unitary state*). Negara kesatuan tidak mengenal bentuk pemerintahan federal.

Negara Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan (*unitar stste*). Kekuasaan penuh berada di pemerintahan pusat, namun kewenangan (*authorith*) pemerintah pusat ditentukan batasan-batasannya dalam Undang-undang. Sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam Undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah⁴. Asas pemerintah daerah ditegaskan didalam pasal 18 ayat (2) bahwa pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan⁵. Oleh karena itu secara universal asas pemerintahan daerah mencakup 3 (tiga) asas penting yaitu :

1. Asas Desentralisasi
2. Asas Dekonsentrasi
3. Tugas Pembantuan⁶

Pemerintah pusat sebagai pihak yang melimpahkan wewenang tetap bertanggungjawab

terhadap pelaksanaan urusan yang telah dilimpahkan. Penyelenggaraan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dilaksanakan di provinsi.

Desentralisasi menggambarkan pengalihan tugas operasional ke pemerintahan lokal dan juga menggambarkan pendelegasian atau devolusi kewenangan pembuatan keputusan kepada pemerintah yang tingkatannya lebih rendah⁷. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelaksanaan pembagian kesenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan dalam rangka otonomi daerah.

Undang-undang yang mengatur otonomi daerah saat ini adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Di dalam Undang-Undang 32 tahun 2004, pada Pasal 1 Angka 6 pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pembentukan daerah otonom merupakan “perintah” (amanat) konstitusi⁸. Daerah otonom tersebut pada dasarnya merupakan satu kesatuan wilayah sebagai kesatuan masyarakat yang mempunyai ikatan serta mempunyai kewenangan untuk mengurus kepentingan dengan tetap berada dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia⁹. Daerah otonom dibangun melalui perangkat substansi (kaidah) hukum, yang memiliki kewenangan “otonomi” Penguatan otonomi menciptakan keseimbangan antara penyerahan dan pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah dan menjaga keutuhan NKRI.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dikemukakan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur

⁴Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*. (Jakarta: The Habibie centre.2001). hal.28

⁵Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 Amendemen ke 2 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonom dan tugas pembantuan

⁶Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Sinar Harapan. 2000). Hal 32.

⁷*Ibid*

⁸Benyamin Hoessein. *Loc. Cit*

⁹Penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan¹⁰. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dan daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan system penyelenggaraan pemerintahan Negara.¹¹ Dari uraian tersebut di atas, dapat diketahui bahwa prinsip yang dipakai dan melandasi pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini adalah “Otonomi seluas-luasnya yang nyata dan bertanggung-jawab”.

Porsi otonomi daerah menurut Laica,¹² tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, tetapi juga harus diwujudkan dalam format otonomi yang seluas-luasnya. Konsep pemerintahan otonomi yang seluas-luasnya merupakan salah satu upaya untuk menghindari ide Negara federal. Cakupan otonomi yang seluas-luasnya adalah bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kedaerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Di sisi lain, Soehino¹³ berpandangan bahwa cakupan otonomi yang seluas-luasnya bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin ke-

pada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri. Nasroen¹⁴ berpendapat bahwa otonomi daerah yang seluas-luasnya bukan tanpa batas sehingga meretakkan Negara kesatuan. Otonomi daerah berarti berotonomi dalam Negara. Otonomi tidak boleh meretakkan, apalagi memecahkan Negara kesatuan.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah berupa peraturan-peraturan untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁵

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dimana urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan keikhlasan daerah.¹⁶ Hal senada diungkapkan oleh Hatta¹⁷ bahwa dasar kedaulatan rakyat adalah hak rakyat untuk menentukan nasibnya, yang tidak hanya ada pada pucuk pemerintah negeri, melainkan juga pada setiap tempat (daerah). Tiap-tiap golongan atau bagian rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi). Hal ini menjadi penting karena keperluan tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berbeda-beda.

Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan

¹⁰Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (Negara kesatuan dengan system desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap ditangan pemerintah pusat. Lihat juga Penjelasan umum angka 1 Dasar Pemikiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

¹¹Penjelasan umum UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah angka 1 huruf a

¹²Laica Marzuki, *op. cit.*, hal. 9

¹³Soehino. *Op. cit.*, hal. 50

¹⁴M. Nasroen. *Masalah-masalah di sekitar Otonomi Daerah*, (Jakarta: Wolters, 1951), hal. 28, sebagaimana dikutip ulang oleh Agussalim Andi Gadjong

¹⁵Penjelasan umum UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah angka 1 huruf b.

¹⁶Penjelasan UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah

¹⁷Mohammad Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka Kumpulan Karangan Jilid I*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hal. 103

daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab menurut Undang-Undang Pemerintah Daerah 2004 adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memperdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus, menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Kewenangan daerah otonom secara jelas disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yaitu: "kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain".¹⁸

Memperhatikan kewenangan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diketahui bahwa terdapat sejumlah kewenangan dibidang pemerintahan yang tidak diserahkan

kepada daerah, sehingga kewenangan tersebut tetap menjadi wewenang pemerintah pusat dalam wujud dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Inti otonomi daerah adalah demokratisasi dan pemberdayaan. Sebagai demokratisasi berarti ada keserasian antar pusat, daerah dan daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan, kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Aspirasi dan kepentingan daerah terdapat perhatian dalam setiap pengambilan kebijakan oleh pusat, sedangkan otonomi daerah pemberdayaan daerah merupakan suatu proses pembelajaran dan penguatan bagi daerah untuk mengatur, mengurus dan mengelola kepentingan dan aspirasi masyarakat sendiri.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah sehingga daerah diberikan peluang untuk mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri dengan memperhatikan kepentingan masyarakat setempat dan potensi daerahnya. Kewenangan ini merupakan upaya untuk membatasi kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom, karena Pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah propinsi hanya diberi kewenangan meliputi perancangan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan.

Rancangan Peraturan Daerah dari Partisipasi Masyarakat

Pasal 5 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asaa keterbukaan yang selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan perundang-undangan.

¹⁸Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama

Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Couwenberg dan Sri Soemantri Mertosoewignjo. Menurut S.W. Couwenberg, lima asas demokrasi yang melandasi *rechtsstaat*, dua diantaranya adalah asas pertanggungjawaban dan asas public (*openbaarheidsbeginself*), yang lainnya adalah: asas hak-hak politik, asas mayoritas dan asas perwakilan. Senada dengan itu, Sri Soemantri M. mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua perwakilan.¹⁹ Senada dengan itu, Sri Soemantri M.²⁰ mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah : pemerintah harus bersikap terbuka (*openbaarheid van bestuur*) dan dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan.

Implementasi dari asas keterbukaan adalah dalam bentuk peran serta masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang berbunyi: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyusunan atau pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 28 (Rancangan) Peraturan Presiden tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Sebagai pelaksanaan Pasal 27 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 140 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa :

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis sebagai bahan penyempurnaan dalam tahap penyusunan rancangan Peraturan Daerah.
2. Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas.

¹⁹P.M. Hadjon, *Pelindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya : Bina Ilmu, 1987), hal 76

²⁰Sri Soemantri M., *Bunga Rampai Tata Negara Indonesia*, (Bandung : Alumni 1992), hal 29.

3. Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat pokok-pokok materi yang diusulkan.
4. Masukan dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diagendakan dalam rapat penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

Definisi, Pengertian dan Asal Kata Korupsi

Mengutip ungkapan dari Lord Acton tersebut sengaja peneliti lakukan, dengan maksud dan tujuan untuk mengingatkan bahwa di mana pun dibelahan bumi ini kekuasaan selalu sangat rentan terhadap tindak pidana korupsi. Mengutip ungkapan Lord Acton tersebut lebih diperkuat lagi dengan adanya empat tipe korupsi sebagaimana dikemukakan oleh Piers Beirne dan James Messerschmid dalam Dani Krisnawati dkk., yang mana keempat macam atau tipe perbuatan korupsi tersebut adalah sangat berkaitan erat dengan kekuasaan, yaitu *Political Bribery, Politica Kickbacks, Election fraud, dan Corrupt Campaign Practices*²¹.

Lebih lanjut Piers Beirne dan James Messerschmid menjelaskan mengenai empat tipe perbuatan korupsi tersebut²².

1. *Political Bribery*, adalah kekuasaan di bidang legislatif sebagai badan pembentuk undang-undang, yang secara politis badan tersebut dikendalikan oleh suatu kepentingan karena dana yang dikeluarkan pada masa pemilihan umum sering berhubungan dengan aktivitas perusahaan tertentu yang bertindak sebagai penyandang dana. Dimana individu pengusaha sebagai pemilik perusahaan berharap agar anggota parlemen yang telah diberi dukungan dana pada saat pemilihan umum dan yang kini duduk sebagai anggota parlemen dapat membuat peraturan perundang-undangan yang menguntungkan usaha atau bisnis mereka.
- a. *Politica Kickbacks*, adalah kegiatan korupsi yang berkaitan dengan system kontrak

²¹Dani Krisnawati dkk, 2006 Bunga Rampai Hukum Pidana Khusus, Jakarta : Penerbit Pena Pundi Aksara., Hal. 31

²²Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK.*, Op. Cit., Hal. 20

pekerjaan borongan, antara pejabat pelaksana atau pejabat terkait dengan pengusaha, yang memberikan kesempatan atau peluang untuk mendapatkan banyak uang bagi kedua belah pihak.

- b. *Election fraud*, adalah korupsi yang berkaitan langsung dengan kecurangan–kecurangan dalam pelaksanaan pemilihan umum, baik yang dilakukan oleh calon pengusaha / anggota parlemen ataupun oleh lembaga pelaksana pemilihan umum.
- c. *Corrupt Campaign Practices* adalah korupsi yang berkaitan dengan kegiatan kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara dan juga bahkan penggunaan uang Negara oleh calon penguasa yang saat itu memegang kekuasaan.

Definisi tentang Korupsi dapat dipandang dari berbagai aspek, bergantung pada disiplin ilmu yang dipergunakan²³ sebagaimana dikemukakan oleh Benveniste dalam Suyatno, korupsi di definisikan menjadi 4 jenis, yaitu sebagai berikut :

1. *Discretionary corruption*, ialah korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, sekalipun nampaknya bersifat sah, bukanlah praktik–praktik yang dapat diterima oleh para anggota organisasi.
2. *Illegal corruption*, ialah suatu jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hokum, peraturan dan regulasi tertentu.
3. *Mercenary corruption*, ialah jenis tindak pidana korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi, melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan.
4. *Ideological corruption*, ialah jenis korupsi *Illegal* maupun *Discretionary* yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan kelompok. Contohnya: Kasus skandal *Watergate* adalah contoh *Ideological corruption*, dimana sejumlah individu memberikan komitmen mereka kepada Presiden Nixon ketimbang kepada undang-undang atau hukum. Penjualan asset BUMN untuk mendukung

pemenangan pemilihan umum dari pada partai politik tertentu adalah contoh dari jenis korupsi ini²⁴.

Pengertian atau asal kata korupsi menurut Fockeme Andrea dalam Andi Hamzah, kata korupsi berasal dari bahasa latin *corruption* atau *corruptus* (*Webster Student Dictionary*; 1960), yang selanjutnya disebut bahwa *corruption* itu berasal pula dari kata *corrumpere*, suatu kata dalam bahasa latin yang lebih tua. Dari bahasa latin itulah turun kebanyakan bahasa Eropa seperti Inggris, yaitu *corruption*, *corrupt*; Perancis, yaitu *corruption*; dan Belanda, yaitu *corruptive* (*korruptie*), dapat atau patut diduga istilah korupsi berasal dari bahasa Belanda dan menjadi bahasa Indonesia, yaitu “*korupsi*” Andi Hamzah, Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta : 2006, Hal. 4-6.

Pengertian korupsi menurut Gumar Myrdal adalah :

To include not only all forms of improper or selfish exercise of power and influence attached to a public office or the special position one occupies in the public life but also the activity of the bribers.

Korupsi tersebut meliputi kegiatan–kegiatan yang tidak patut yang berkaitan dengan kekuasaan, aktivitas–aktivitas pemerintahan, atau usaha–usaha tertentu untuk memperoleh kedudukan secara tidak patut, serta kegiatan lainnya seperti penyogokan²⁵.

Dalam hukum positif anti korupsi khususnya dalam pasal 1 angka 1 Bab ketentuan Umum Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2002 disebutkan tentang pengertian tindak pidana korupsi :Tindak Pidana Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang–Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang–Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang–Undang Nomor 31 Tahun

²⁴Ibid., Hal. 17-18 Dalam Ermansjah Djaja., Op. Cit. Hal. 23

²⁵Gumar Myrdal, 1968, Asia Drama, Volume II, New York : Pantheon, Hal. 973

²³Suyatno, Kolusi, Korupsi dan Nipotisme, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta ; 2005, Hal. 1

1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dengan demikian dapat dijabarkan mengenai pengertian dari “Tindak Pidana Korupsi” adalah semua ketentuan hukum materil yang dapat di dalam Undang–Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang–Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang telah diatur di dalam Pasal–pasal 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12B, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 23, dan 24.

Ditambah lagi dengan tindak pidana korupsi sebagaimana ditentukan dalam pasal 14 Undang–Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa: “*Setiap orang yang melanggar ketentuan undang-undang yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang tersebut sebagai tindak pidana korupsi berlaku ketentuan yang diatur dalam undang – undang ini*”.

Pengertian tentang pemberantasan tindak pidana korupsi juga terdapat di dalam pasal 1 angka 3 Bab Ketentuan Umum Undang–Undang nomor 30 Tahun 2002 :

Pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervise, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan disidang pengadilan, dengan peranserta masyarakat berdasarkan peraturan perundang–undangan yang berlaku.

Telah secara jelas didefinisikan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi di dalam pasal 1 angka 3 Bab Ketentuan Umum Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2002 disebutkan tentang pengertian tindak pidana korupsi, yaitu serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervise, monitoring, penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan disidang pengadilan bahkan lebih luas lagi pendefinisikan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi dengan adanya peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang–undangan yang berlaku.

Peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang–undangan yang berlaku dalam pemberantasan tindak pidana korupsi

berdasarkan peraturan perundang–undangan yang berlaku adalah sejalan dengan ketetapan di dalam pasal 41 dan pasal 42 Bab V tentang Peran Serta Masyarakat Undang–Undang Nomor 31 Tahun 1999.

Pasal 41

- (1) Masyarakat dapat berperan serta membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diwujudkan dalam bentuk :
 - a. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi ;
 - b. Hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi ;
 - c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi ;
 - d. Hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 hari (tiga puluh) hari ;
 - e. Hak untuk memperoleh perlindungan hukum dalam hal ;
 - 1) Melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c ;
 - 2) Diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan disidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang–undangan yang berlaku ;
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai hak dan tanggung jawab dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- (4) Hak dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas–asas atau ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang–undangan

yang berlaku dan dengan menaati norma agama dan norma sosial lainnya.

- (5) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam pasal ini, diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Pasal 41

- (1) Pemerintah memberikan penghargaan kepada masyarakat yang telah berjasa membantu upaya pencegahan, pemberantasan, atau pengungkapan tindak pidana korupsi.
- (2) Ketentuan mengenai penghargaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Penyebab Korupsi di Indonesia

Menerut penasihat Komisi Pemberantasan Korupsi Abdullah Hehamahua²⁶, berdasarkan kajian dan pengalaman setidaknya ada delapan penyebab terjadinya korupsi di Indonesia, yaitu sebagai berikut.

1. Sistem Penyelenggaraan Negara yang keliru

Sebagai Negara yang baru merdeka atau Negara yang baru berkembang, seharusnya prioritas pembangunan di bidang pendidikan. tetapi selama puluhan tahun, mulai dari orde lama, orde baru sampai orde Reformasi ini, pembangunan difokuskan dibidang ekonomi. Padahal setiap Negara yang baru merdeka, terbatas dalam memiliki SDM, uang, manajemen, dan teknologi. Konsekuensinya, penguasaan ini sebagai area rawan korupsi

2. Kompensasi PNS yang Rendah

Wajar saja Negara yang baru merdeka tidak memiliki uang yang cukup untuk membayar kompensasi yang tinggi kepada pegawainya, tetapi disebabkan prioritas pembangunan di bidang ekonomi, sehingga secara fisik dan cultural melahirkan pola konsumerisme, sehi-

ngga sekitar 90% PNS melakukan KKN. Baik berupa korupsi waktu, melakukan kegiatan pungli maupun *mark up* kecil-kecilan demi menyeimbangkan pemasukan dan pengeluaran pribadi/keluarga.

3. Pejabat yang Serakah

Pola hidup konsumerisme yang dilahirkan oleh system pembangunan seperti di atas mendorong pejabat untuk menjadi kaya secara instant. Lahirlah sikap serakah di mana pejabat menyalahgunakan wewenang dan jabatannya, melakukan *mark up*, proyek-proyek pembangunan, bahkan berbisnis dengan pengusaha, baik dalam bentuk menjadi komisaris maupun sebagai salah seorang *share holder* dari perusahaan tersebut.

4. Law Enfocement Tidak Berjalan

Disebabkan para pejabat serakah dan PNS-nya KKN karena gaji yang tidak cukup, maka boleh dibilang penegakan hukum tidak berjalan hampir di seluruh lini kehidupan, baik di instansi pemerintah maupun di lembaga kemasyarakatan karena segala sesuatu diukur dengan uang. Lahirlah kebiasaan *plesetan* kata-kata seperti KUHP (Kasih Uang Habis Perkara), Tin (Ten Persen), Ketuhanan Yang Maha Esa (Keuangan Yang Maha Kuasa), dan sebagainya.

5. Hukuman yang ringan terhadap Koruptor

Desebabkan Law Enfocement yang tidak berjalan dimana aparat penegak hukum bias dibayar, mulai dari polisi, jaksa, hakim, dan pengacara, maka hukuman yang dijatuhkan kepada para koruptor sangat ringan, sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi koruptor. Bahkan tidak menimbulkan rasa takut dalam masyarakat, sehingga pejabat dan pengusaha tetap melakukan proses KKN.

6. Pengawasan yang tidak efektif

Inspektorat merupakan salah satu lembaga teknis daerah yang dibentuk untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan melakukan pengawasan dan pengendalian daerah agar berjalan sesuai dengan rancana dan ketentuan undang-undang yang berlaku. Salah satu hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah tata

²⁶Inpres Nomor 4 Tahun 2004 tentang *Percepatan Pemberantasan Korupsi*

kelola keuangan daerah, yaitu dengan melakukan pembinaan dan pengawasan dalam setiap kegiatan yang terkait keuangan daerah, sehingga dapat tercipta akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Lembaga pengawasan memiliki peranan dalam menciptakan pengelolaan keuangan yang akuntabel/dapat dipertanggungjawabkan. Namun dilapangan, beberapa tugas ini sering terabaikan.

7. Tidak adanya keteladanan Pemimpin

Ketika resesi ekonomi (1997), keadaan perekonomian Indonesia sedikit lebih baik dari Thailand. Namun, Pemimpin di Thailand memberi contoh kepada rakyatnya dalam pola hidup sederhana, sehingga lahir dukungan moral dan material dari anggota masyarakat dan pengusaha. Dalam waktu relatif singkat Thailand telah mengalami *recovery* ekonominya. Di Indonesia, tidak ada pemimpin yang bisa dijadikan teladan, maka bukan saja perekonomian Negara yang belum *recovery* bahkan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara makin mendekati jurang kehancuran.

8. Budaya Masyarakat yang Kondusif KKN

Dalam Negara agraris seperti Indonesia, masyarakat cenderung paternalistik. Dengan demikian, mereka turut melakukan KKN dalam urusan sehari-hari mengurus KTP, SIM, STNK, PBB, SPP, pendaftaran anak ke sekolah atau universitas, melamar kerja, dan lain-lain, karena meniru apa yang dilakukan oleh pejabat, elite politik, tokoh masyarakat, pemuka agama, yang oleh masyarakat diyakini sebagai perebutan yang tidak adil. Se jauh ini masyarakat diposisikan untuk ikut hanyut dalam kebiasaan KKN agar mereka dapat layanan yang di butuhkan.

Lembaga Pengawas Pemerintah Daerah yang Efektif

Inspektorat merupakan salah satu lembaga teknis daerah yang dibentuk untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan melakukan pengawasan dan pengendalian daerah agar berjalan sesuai dengan rancana dan ketentuan undang-undang yang berlaku. Salah satu hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah

tata kelola keuangan daerah, yaitu dengan melakukan pembinaan dan pengawasan dalam setiap kegiatan yang terkait keuangan daerah, sehingga dapat tercipta akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Peran dan fungsi pengawasan di daerah merupakan salah satu hal yang harus diperhatikan oleh Pemerintah Daerah, karena dalam penyelenggaraan pemda, terutama dalam pengelolaan keuangan daerah yang sering terjadi penyelewengan atau tindakan korupsi di dalamnya. Sehingga lembaga pengawasan dalam hal ini memiliki peranan penting dalam menciptakan pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel. Jadi dengan keakuntabilitasnya ini, semua kegiatan yang dilakukan dalam pengelolaan keuangan daerah dapat dipertanggungjawabkan hasilnya kepada Pemerintah Daerah itu sendiri dan Pemerintah Pusat. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana peran Inspektorat Kabupaten dalam menciptakan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode pengumpulan data melalui observasi, interview, dan Review dokumen dan literature. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder yang kemudian dikaji dan dianalisa dengan pendekatan secara deskriptif. Hasil dari penelitian ini dimaksudkan untuk dapat mengetahui bagaimana upaya-upaya dan kendala-kendala dari peranan Inspektorat tersebut dalam mengusahakan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, yang kemudian menjadi evaluasi untuk meningkatkan dan mempertahankan kualitas dan prestasi peran Inspektorat dalam rangka menciptakan pengelolaan keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten.

Hubungan Pemerintah Daerah Dengan Lembaga Lintas Sektoral

Sedangkan di era reformasi sekarang dengan otonomi seluas-luasnya dimana Gubernur, Bupati/Walikota bukan lagi diposisikan sebagai "penguasa tunggal" melainkan sebagai "Kepala Daerah otonom" seakan-akan tidak memiliki hubungan hierarki secara langsung baik dengan Gubernur maupun dengan

Kementerian Dalam Negeri. Dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagai perwujudan demokratisasi diharapkan lahirnya pemimpin daerah yang memiliki kapabilitas, legalitas dari masyarakat serta dapat menjalin hubungan dan koordinasi secara harmonis dengan sesama unsur Muspida.

Kondisi inilah perlu diatur melalui Peraturan Pemerintah tersendiri kemudian diikuti dengan Keputusan Presiden yang menegaskan bentuk hubungan kerjasama dan koordinasi antara Kepala Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota dengan unsur-unsur Muspida atau Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkompimda) tidak cukup hanya diatur secara implisit dan diselip-selipkan seperti PP 19/2010 yang ada sekarang.

Ada beberapa pertimbangan prinsip dibutuhkannya seperangkat ketentuan peraturan yang secara khusus mengatur tentang kedudukan Muspida atau Fokorpimda baik level Propinsi dan Kabupaten/Kota di era Otonomi daerah saat ini, yakni :

1. Kebijakan otonomi daerah menempatkan Bupati/Walikota dan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah, kewenangan otonomi daerah ada ditangan Bupati/Walikota sebagai jabatan politis yang dipilih secara demokratis. Sedangkan unsur-unsur Muspida atau Fokorpimda merupakan perangkat pusat di daerah sebagai aparat penegak hukum yang mengawal segala bentuk kebijakan pemerintah pusat di daerah terutama yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi dan segala bentuk tindakan yang mengancam bingkai NKRI. Dalam pengertian satu sisi Bupati/Walikota merupakan pihak Eksekutif yakni pihak yang diawasi, sisi lain unsur-unsur Muspida (Pengadilan, Kepolisian, Kejaksaan Tinggi, DPRD) sebagai pihak yang menjaga dan mengawal segala bentuk kebijakan dan komitmen pemerintah pusat di daerah.
2. Agar terwujudnya kondisi yang diinginkan yakni terbangunnya hubungan *partnership* (kesetaraan, saling percaya, saling menghormati, dan harmonis) antara Kepala daerah dengan unsur-unsur Muspida, maka diperlukan suatu ketentuan peraturan dalam bentuk PP dan Keppres yang mengatur

bentuk hubungan, bentuk koordinasinya dan adanya satu pemahaman dalam mendukung penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka pengawasan terhadap tindak pidana korupsi. Akan tetapi ada dua pola hubungan yang harus dihindari : pertama, hubungan personal yang terlalu dekat yang dapat mengarah pada nepotisme dan kolusi sehingga dapat menghambat proses demokratisasi dan pemberantasan korupsi dimana masyarakat merasa takut untuk mengkritisi Kepala Daerah karena khawatir berhadapan dengan aparat penegak hukum yang tergabung dalam Muspida. Kedua, jangan sampai terjadinya disharmoni hubungan antara Kepala Daerah dengan unsur-unsur Muspida, yang menimbulkan ego sektoral masing-masing pihak merasa sama-sama memiliki kewenangan penuh atas tugas yang diemban berdasarkan Undang-Undang. Bila hal ini terjadi memiliki dampak yang signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan berdalih demokrasi dan penegakan HAM masyarakat tidak akan segan-segan menghujat Kepala Daerah yang melampaui batas etika demokrasi, menghadapi hambatan dalam memfasilitasi penyelesaian masalah baik sesama masyarakat, antara masyarakat dengan pihak investor maupun antara masyarakat dengan pemerintah daerah. Disharmoni hubungan secara signifikan berdampak terhadap kinerja perangkat daerah menimbulkan kekhawatiran sewaktu-waktu bisa saja menjadi target aparat penegakan hukum. Dan bila terjadi tumpang tindih tugas (*overlap*) atau persepsi antara aparat pemda yang memiliki hubungan kerja dengan aparat penegak hukum maka Kepala Daerah tidak memiliki *bargaining power* bila berhadapan dengan *superiority* penegak hukum yang tergabung dalam Muspida.

Pengawasan dan Penegakan Perda serta Penegakan Undang-Undang tentang KKN secara konsisten

Untuk meningkatkan pengawasan dan penegakan Peraturan Daerah, peran serta Pemerintah Daerah dengan lembaga penga-

wasan yang berkopeten dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, Kepala daerah, badan legislatif, kepolisian dan kejaksaan dapat membentuk tim pengawas atau komisi pemeriksa. Komisi pemeriksa tersebut merupakan gabungan dari unsur-unsur daerah yang menyelenggarakan fungsi dari pengawasan itu sendiri. Komisi pemeriksa tersebut mempunyai fungsi untuk mencegah praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dalam penyelenggaraan di pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsinya, komisi pemeriksa tersebut dapat bekerjasama dengan masyarakat guna mengawasi setiap pembangunan. Kerana peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang bersih. Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam hal ini adalah peran aktif masyarakat untuk ikut serta mewujudkan pemerintahan yang bersih tetapi harus tetap menaati norma hukum, moral dan sosial yang berlaku dalam masyarakat.

PENUTUP

Perda tentang mekanisme partisipasi masyarakat untuk mengkritisi kebijakan-kebijakan jajaran pemerintahan sampai saat ini belum eksis, namun telah ada usaha-usaha untuk merintis dan membuka jalan kearah dapat dilakukannya partisipasi masyarakat secara kritis. Sehingga diharapkan untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih terbebas dari KKN ternyata masih dihantui dan dibayang-bayangi adanya indikasi praktek KKN tidak hanya dapat terjadi dalam jajaran pemerintahan pusat. melainkan dapat pula terjadi dalam jajaran Pemerintah Daerah maupun Muspida. Oleh karenanya partisipasi masyarakat mempunyai kontribusi yang cukup signifikan Untuk mencegah dan mengeliminir terjadinya praktek KKN dalam pembentukan kebijakan-kebijakan daerah, namun patut disesalkan sampai saat ini partisipasi masyarakat tersebut belum sepenuhnya dapat terealisasi;

Beberapa upaya pemerintah dalam menghilangkan KKN, selain keberadaan KPK, adalah dengan edukasi masyarakat, pejabat

dan memberlakukan aturan dengan tegas. Di sisi pelaksanaan pemerintahan daerah, membuka akses merupakan cara yang efektif dalam pendidikan politik rakyat daerah guna menghasilkan kebijakan daerah yang aspiratif, partisipatif dan demokratis. Lalu adanya mekanisme kontrol dan pengawasan pada semua pihak dan menguatkan pemahaman akan hak asasi warga negara untuk memperoleh perlindungan hukum dan dapat dipertahankan dalam keadaan apapun juga, untuk mengantisipasi akibat-akibat yang timbul dari dibentuk dan diberlakukannya suatu kebijakan daerah.

DAFTAR BACAAN

- Apeldororn, L.J. van., *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Penerbit Pradnya Paramita.,1978.
- Atmasasmita, Romli, *Korupsi, Good Governance, dan Komisi Anti Korupsi di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Jakarta, 2002.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. PT. Raja Grafindo Persada, (Jakarta:2009)
- Bertens, K. *Pengantar Etika Bisnis (Seri Filsafat Atmajaya : 21)*, Kanisius, Yogyakarta, 2000.
- Budiman, Arief. *Teori Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 1999.
- Cholid, Narbuko dan Achmadi, Abu, *Metodologi Penelitian*, Cetakan Kelima, Bina Aksara, Jakarta, 2003.
- Darmadi, Sugijanto, *Kedudukan Ilmu Hukum dalam ilmu dan filsafat*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Djaja, Ermansjah, *Kajian Yuridis UURI Nomor 31 Tahun 1999 juncto UURI Nomor 20 Tahun 2001 versi UURI Nomor 30 Tahun 2002 juncto UURI Nomor 46 Tahun 2009, Memberantas Korupsi Bersama KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi)*, Edisi Kedua, Balikpapan; 2008.

- _____, *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PPU-IV/2006 Sehingga Diundangkan UURI Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Istiawan Witjaksono, *Diskriminasi Dalam Pemberantasan Korupsi*, Makalah disusun untuk memenuhi tugas mata kuliah penunjang diserti (MKPD), program Studi Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Untag Surabaya, 2010.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Sinar Harapan. 2000). Hal 32.
- M. Nasroen. *Masalah-masalah di sekitar Otonomi Daerah*, (Jakarta: Wolters, 1951), hal. 28, sebagaimana dikutip ulang oleh Agus-salim Andi Gadjong
- ¹Mohammad Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka Kumpulan Karangan Jilid I*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976
- P.M. Hadjon, *Pelindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hal 76
- ¹Sri Soemantri M., *Bunga Rampai Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni 1992),
- Dani Krisnawati dkk, 2006 *Bunga Rampai Hukum Pidana Khusus*, Jakarta : Penerbit Pena Pundi Aksara,. Hal. 31
- ¹Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK.*, Op. Cit., Hal. 20
- Suyatno, *Kolusi, Korupsi dan Nipotisme*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta ; 2005, Hal.1
- ¹Ibid., Hal. 17-18 Dalam Ermansjah Djaja., Op. Cit. Hal. 23
- Gurnar Myrdal, 1968, *Asia Drama*, Volume II, New York : Pantheon, Hal. 973
- Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan, (Jakarta : 2001)., Hal. 328 dan 330
- Soemodiharjo, R. Dyatmiko, *Mencegah dan Memberantas Korupsi – mencermati Dinamikanya Indonesia*. Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta ; 2008.
- Peraturan Perundang – Undangan:**
- Indonesia, *Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- _____, *Undang – Undang Nomor 31 Tahun 1999 Juncto Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*.
- _____, *Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi*.
- _____, *Undang–Undang tentang Kekuasaan Kehakiman Nomor 4 Tahun 2004*.
- _____, *Undang–Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan Nomor 10 tahun 2004*.
- _____, *Undang–Undang tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Nomor 46 Tahun 2009*.