



UNIVERSITAS INDONESIA

**ISU DISKRESI DALAM KASUS KORUPSI KEPALA DAERAH
YANG DITANGANI OLEH KOMISI PEMBERANTASAN
KORUPSI PADA PERIODE 2004-2010 DAN TELAH
MEMILIKI KEKUATAN HUKUM TETAP**

RINGKASAN DISERTASI

Dipertahankan di hadapan Sidang Terbuka Promosi Doktor
Universitas Indonesia pada hari Kamis 15 Juni 2017 pukul 15.30 WIB
untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Administrasi pada
Universitas Indonesia

**TEGUH KURNIAWAN
1006784393**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
DEPOK
15 JUNI 2017**

Disertasi ini didedikasikan untuk
istri tercinta “epa” serta kedua
putera kami “al” dan “yubi”

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas berkat, rahmat, dan karunia-Nya, peneliti dapat menyelesaikan disertasi ini yang sudah dimulai sejak Tahun 2012. Penulisan disertasi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Doktor dalam bidang Ilmu Administrasi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Peneliti menyadari bahwa dalam penyusunan disertasi ini, sangatlah sulit bagi peneliti untuk dapat menyelesaikan disertasi ini tanpa dukungan dan bantuan serta kerjasama dari sejumlah pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Dr. Arie Setiabudi Soesilo, M.Sc, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia yang telah memberikan kesempatan sehingga peneliti bisa menyelesaikan disertasi ini;
- (2) Prof. Dr. Irfan Maksum, M.Si, selaku Ketua Program Pascasarjana Ilmu Administrasi Universitas Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada peneliti untuk menyelesaikan program doktor dan senantiasa mengingatkan dan mendorong peneliti untuk menyelesaikan penulisan disertasi ini;
- (3) Dr. Umanto Eko, M.Si, selaku Sekretaris Program Pascasarjana Ilmu Administrasi Universitas Indonesia yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan sejumlah persyaratan administratif yang peneliti butuhkan;
- (4) Dr. Roy Valiant Salomo, M.Soc.Sc selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada peneliti untuk melanjutkan Pendidikan doktoral sejak masih berada dibawah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik;
- (5) Seluruh jajaran Pimpinan (Dekan, Para Wakil Dekan, Sekretaris Pimpinan, Para Manajer dan Asisten Manajer, serta Ketua Pusat Kajian) di lingkungan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia atas dukungan bagi peneliti dalam menyelesaikan disertasi ini;
- (6) Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ, selaku promotor yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan disertasi ini, untuk dukungan nomor kontak dari sejumlah narasumber, serta untuk dorongan agar peneliti dapat segera menyelesaikan Pendidikan. Peneliti juga mengucapkan terima kasih atas kesempatan dan ijin yang diberikan untuk beberapa waktu tidak melaksanakan tugas di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia sehingga peneliti bisa berkonsentrasi penuh dalam menyelesaikan disertasi;
- (7) Prof. Dr. Gunadi, Ak, M.Sc selaku ko-promotor yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan disertasi ini;
- (8) Para Penguji mulai dari ujian proposal, ujian tertutup, ujian pra promosi dan promosi, yakni: Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA, Prof. Dr. Amy Yayuk Sri Rahayu, M.Si, Dr. Ir. Son Diamar, M.Sc, Lucky Juniardi Djani, PhD, serta Prof. Dr. Sudarsono Hardjosoekarto, MA dan Prof. Dr. Mukhlis Hamdi.

Terima kasih atas semua masukan dan bimbingan dalam penyelesaian disertasi ini;

- (9) Pihak Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Republik Indonesia khususnya staf di Biro Hubungan Masyarakat yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang penulis perlukan berupa Putusan Pengadilan dari kasus-kasus korupsi Kepala Daerah yang telah memiliki kekuatan hukum tetap;
- (10) Para narasumber yang telah memberikan informasi yang penulis perlukan, yakni (berdasarkan urutan waktu pelaksanaan wawancara atau penerimaan jawaban tertulis):
 - a. Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, SH, MH selaku Pakar Hukum Administrasi Negara
 - b. Iswan Elmy, Ak, SH, MS.Acc, CFE, CA selaku Deputy Investigasi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang juga pernah menjabat sebagai Direktur Penyelidikan dan Deputy Pencegahan pada Komisi Pemberantasan Korupsi
 - c. Prof. Dr. JB Kristiadi selaku Pakar Kebijakan Publik
 - d. Dr. Bambang Pamungkas selaku Auditor Utama Keuangan Negara V Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
 - e. Donal Fariz, SH selaku Peneliti Hukum Indonesia *Corruption Watch* (ICW)
 - f. Prof. Dr. Romli Atmasasmita, SH, LLM selaku Pakar Hukum Pidana
 - g. Ir. Azwar Abubakar, MM selaku mantan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara pada Kabinet Indonesia Bersatu II (2011-2014) yang juga pernah menjabat sebagai Pelaksana Tugas Gubernur/Wakil Gubernur Nangroe Aceh Darussalam (2000-2005)
 - h. Chandra M. Hamzah, SH selaku mantan Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (2007-2011)
 - i. Ganjar Pranowo, SH, MPP (Gubernur Jawa Tengah) mewakili Kepala Daerah yang masih aktif
 - j. Prof. Heru Subiyantoro, Ph.D selaku Pakar Keuangan Negara
 - k. Ir. Basuki Tjahaja Purnama, MM (Gubernur Non Aktif DKI Jakarta) mewakili Kepala Daerah yang masih aktif. Terima kasih atas jawaban tertulisnya
 - l. Feri Wibisono, SH, MH, CN (Sekretaris Jaksa Agung Muda bidang Pengawasan yang pada saat dilakukan wawancara menjabat sebagai Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Barat) selaku mantan Direktur Penuntutan pada Komisi Pemberantasan Korupsi
- (11) Fahmi Yusuf, SIA yang telah banyak membantu dalam menyiapkan transkrip hasil wawancara mendalam juga Imas Cempaka, SIA dan Marcel Angwyn, SIA yang sangat membantu dalam mempersiapkan Borang Akreditasi pada saat peneliti menjadi Ketua Program Studi sehingga meringankan tugas peneliti sebagai Ketua Program Studi dan bisa lebih berkonsentrasi dalam menyelesaikan penulisan disertasi, serta *duo* "DH": Defny Holidin, S.Sos, MPM dan Desy Hariyati, S.Sos, MA atas kesediannya menjadi pendamping dalam sidang promosi peneliti;
- (12) Seluruh Tenaga Kependidikan di lingkungan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia maupun Fakultas Ilmu Administrasi

Universitas Indonesia. Terima kasih atas bantuan, dukungan dan kerjasamanya selama ini;

- (13) Seluruh teman-teman kolega Dosen di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia maupun kolega Dosen Punggawa kemahasiswaan Universitas Indonesia. Terimakasih untuk semua bantuan, dukungan, persahabatan dan kerjasamanya;
- (14) Teman-teman angkatan peneliti di Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Indonesia (2010). Terima kasih untuk kebersamaannya selama perkuliahan dan proses penyelesaian studi;
- (15) Keluarga Besar peneliti baik keluarga Cilincing maupun keluarga Kalosi, khususnya Ibu Mertua peneliti: Hj. Hawang Bandu. Terima kasih atas semua doa dan dukungannya;
- (16) Terakhir, ucapan terima kasih tentu saja harus dialamatkan kepada Istri (Ir. Epakartika, ME, MH) dan kedua anak peneliti (Muhammad Al Fatih Kurniawan dan Shalahuddin Al Ayyubi Kurniawan). Terima kasih atas semua doa dan pengorbanannya. Mohon dimaafkan karena peneliti membutuhkan waktu yang sangat lama untuk pada akhirnya menyelesaikan Pendidikan doctoral peneliti.

Akhir kata, peneliti berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga disertasi ini membawa manfaat bagi banyak kalangan di Indonesia sehingga dapat memberikan kontribusi bagi upaya pemberantasan korupsi serta dalam upaya pengembangan ilmu pengetahuan.

Depok, Juni 2017

Teguh Kurniawan

ABSTRAK

Nama : Teguh Kurniawan
Program Studi : Program Doktor Ilmu Administrasi
Judul : Isu Diskresi dalam Kasus Korupsi Kepala Daerah yang Ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi pada Periode 2004-2010 dan Telah Memiliki Kekuatan Hukum Tetap

Penelitian ini mempelajari apakah terdapat diskresi dalam berbagai kasus korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada periode 2004-2010 dan diindikasikan memiliki keterkaitan dengan diskresi. Penelitian ini juga ingin mengetahui apa yang menjadi penyebab tindak pidana korupsi oleh Kepala Daerah serta upaya atau solusi yang dapat dilakukan agar Kepala Daerah tidak terjerat tindak pidana korupsi. Penelitian ini menggunakan studi kasus terhadap 5 (lima) kasus tindak pidana korupsi oleh Kepala Daerah yang ditangani oleh KPK dan merupakan kasus yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak terdapat diskresi dalam berbagai kasus korupsi yang dilakukan oleh para Kepala Daerah yang menjadi studi kasus. Para Kepala Daerah tersebut terbukti melakukan tindakan yang melanggar berbagai peraturan perundang-undangan, yang dilakukan secara bersama-sama ataupun dibantu oleh pihak lain, serta dilakukan untuk memberikan keuntungan pribadi dan bukan untuk kepentingan umum. Apa yang dilakukan oleh Kepala Daerah merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang karena melampaui kewenangan yang diberikan. Tindakan korupsi yang dilakukan berupa tindakan yang merugikan keuangan negara ataupun tindakan suap menyuap. Terdapat sejumlah hal yang menyebabkan seorang Kepala Daerah melakukan korupsi, yaitu: (1) ketidaktahuan dari Kepala Daerah mengenai berbagai peraturan; (2) permasalahan pengawasan atau pengendalian baik internal maupun eksternal; (3) mahalnya biaya politik untuk menduduki jabatan Kepala Daerah; (4) permasalahan rendahnya integritas; serta (5) gaya hidup dari Kepala Daerah. Penelitian ini menyarankan sejumlah upaya atau solusi untuk mencegah agar Kepala Daerah di Indonesia tidak terjerat tindak pidana korupsi, yaitu: (1) Peningkatan kapasitas dari Kepala Daerah; (2) Perbaikan terhadap sistem pengawasan; (3) Upaya untuk mengurangi biaya politik; (4) Membangun budaya integritas Kepala Daerah; (5) Membangun akuntabilitas kebijakan; serta (6) Membangun budaya anti korupsi di masyarakat.

Kata Kunci:

Diskresi, Korupsi, Kepala Daerah, Komisi Pemberantasan Korupsi

ABSTRACT

Name : Teguh Kurniawan
Study Program : Doctoral Program on Administrative Sciences
Title : Issues on Discretion in Corruption Case by Head of Regions that Handled by the Corruption Eradication Commission in 2004-2010 and have permanent legal force

This study examines whether there is discretion in various corruption cases committed by the Head of Regions that handled by the Corruption Eradication Commission (CEC) in the period 2004-2010 and is indicated to be related to discretion. This study also wanted to know what the cause of corruption by the Head of Regions and efforts or solutions that can be done so that the Head of Regions is not entangled in corruption. This study uses a case study of five (5) cases of corruption by the Head of Regions handled by the CEC and that have permanent legal force (*inkracht*). The results showed that there was no discretion in various cases of corruption committed by the Head of Regions who became the case study. The Head of Regionals are proven to have acted in violation of various laws and regulations, jointly or assisted by other parties, and carried out to provide personal benefit and not for the public interest. What is done by the Head of Region is an act of abuse of authority because it exceeds the authority granted. Acts of corruption committed in the form of actions that harm the state finances or bribery action. There are a number of things that cause corruption by the Head of Regions, namely: (1) ignorance of the regulations; (2) problems of supervision or control both internal and external; (3) the high political cost for the post of the Head of Regions; (4) The problem of lack of integrity; and (5) the lifestyle of the Head of Regions. This study suggests a number of efforts or solutions to prevent the Head of Regions in Indonesia is not entangled in corruption, namely: (1) Increasing the capacity of the Head of Regions; (2) Improvements to the monitoring system; (3) Measures to reduce the political costs; (4) Building a culture of integrity of the Head of Regions; (5) Building policy accountability; and (6) Building a culture of anti-corruption in society.

Key Words:

Discretion, Corruption, Head of Regions, Corruption Eradication Commission

DAFTAR ISI

1. PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Pokok Permasalahan	3
1.3 Pertanyaan Penelitian	4
1.4 Tujuan Penelitian	4
1.5 Signifikansi Penelitian	4
2. TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Tinjauan Literatur	6
2.2 Kerangka Teori	6
2.2.1 Diskresi	6
2.2.1.1 Latar Belakang Diskresi	6
2.2.1.2 Pengertian Diskresi	7
2.2.1.3 Jenis Diskresi	8
2.2.1.4 Aktor dan Dimensi Diskresi	9
2.2.1.5 Proses Terjadinya Diskresi	10
2.2.1.6 Hubungan antara Diskresi dengan Korupsi	11
2.3 Definisi Operasional	12
2.4 Kerangka Pemikiran	13
3. METODE PENELITIAN	
3.1 Paradigma Penelitian	14
3.2 Metode Penelitian	14
3.3 Teknik Pengumpulan Data	15
3.4 Proses dan Tahapan Penelitian	16
3.5 Validitas Temuan	16
3.6 Teknik Analisis Data	17
3.7 Keterbatasan Penelitian	17
4. GAMBARAN UMUM PENGATURAN MENGENAI DISKRESI DAN KORUPSI DI INDONESIA	
4.1 Pengaturan mengenai Diskresi	18
4.2 Pengaturan mengenai Korupsi	18
4.3 Pengaturan mengenai Inovasi Daerah	19
4.4 Kaitan antara norma diskresi dengan korupsi	19
5. ANALISIS TERHADAP 5 KASUS KORUPSI KEPALA DAERAH SERTA KETERKAITANNYA DENGAN DISKRESI	
5.1 Analisis Kasus Korupsi Kepala Daerah serta Keterkaitannya dengan Diskresi	21
5.1.1 Sumber Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi yang Dilakukan	22
5.1.2 Keberadaan Kewenangan Diskresi dalam Tindak Pidana serta Indikasinya	25
5.1.3 Pola Tindak Pidana Korupsi yang Dilakukan	26

5.1.4	Akuntabilitas terhadap Penggunaan Kewenangan	28
5.1.5	Akibat Hukum dari Penggunaan Kewenangan	30
5.1.6	Keterkaitan Tindak Pidana Korupsi dengan Diskresi	31
5.2	Penyebab Kepala Daerah di Indonesia Terjerat dalam Tindak Pidana Korupsi	32
5.2.1	Kualifikasi dari Tindak Pidana Korupsi	32
5.2.2	Penyebab Kepala Daerah di Indonesia Terjerat dalam Tindak Pidana Korupsi	35
5.2.2.1	Ketidaktahuan terhadap Peraturan Perundang- Undangan	35
5.2.2.2	Permasalahan terkait Sistem Pengawasan dan Pengendalian	38
5.2.2.3	Mahalnya Biaya Politik	39
5.2.2.4	Rendahnya Integritas	40
5.2.2.5	Gaya Hidup	42
5.3	Solusi agar Kepala Daerah di Indonesia tidak Terjerat dalam Tindak Pidana Korupsi	43
5.4	Implikasi Temuan Penelitian terhadap Teori Korupsi dan Diskresi	46
6.	PENUTUP	
6.1	Simpulan	48
6.2	Saran	48
	DAFTAR KEPUSTAKAAN	50
	DAFTAR RIWAYAT HIDUP	59

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penyerapan anggaran menjadi salah satu masalah penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia saat ini, baik di Pusat maupun Daerah. Hal ini dapat terlihat dari sejumlah pernyataan Presiden baik pada masa kepemimpinan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) maupun pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi).

Rendahnya tingkat penyerapan APBD tentu saja akan memberikan dampak terhadap hasil pembangunan dan pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat di Daerah, selain dapat menimbulkan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Rendahnya tingkat penyerapan anggaran oleh Pemerintah Daerah disebabkan oleh sejumlah hal, salah satunya yang dianggap penting adalah sebagai akibat dari kendala hukum yang dihadapi oleh para Kepala Daerah sehingga menyebabkan ketakutan dalam penggunaan anggaran daerah. Ketakutan dari para Kepala Daerah akan kriminalisasi tentu saja sangat beralasan dengan melihat sejumlah permasalahan hukum yang dihadapi oleh sejumlah Kepala Daerah di Indonesia, misalnya sebagaimana dinyatakan oleh pihak Kementerian Dalam Negeri dalam Diskusi Pencegahan Korupsi yang diadakan oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Demokrat pada 12 Juli 2012, bahwa sejak 2004 hingga 2012 terdapat 213 (dua ratus tiga belas) Kepala Daerah yang tersangkut perkara korupsi baik sebagai saksi, tersangka, terdakwa, maupun terpidana (Kompas, 2012). Hal lainnya yang sangat memprihatinkan adalah kenyataan bahwa sejumlah mantan Kepala Daerah yang dianggap inovator dan berhasil membangun daerahnya pun pada akhirnya tersandung kasus korupsi dan telah dinyatakan bersalah oleh Pengadilan, seperti yang dialami oleh I Gede Winasa (Mantan Bupati Jembrana) dan Untung Wiyono (Mantan Bupati Sragen)¹.

Ketakutan akan adanya kriminalisasi dikalangan penyelenggara pemerintahan termasuk di Daerah, khususnya dalam penggunaan anggaran telah membuat Presiden Jokowi bereaksi dengan meminta Ketua KPK, Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) dan Jaksa Agung untuk mengesampingkan faktor pidana apabila belum ada bukti-bukti akurat bahwa seorang Kepala Daerah menggunakan anggaran secara tidak sah (<http://rimanews.com/nasional/politik/read/20150825/230509/Luhut-Penyerapan-Anggaran-Daerah-Masih-Terkendala-Masalah-Hukum>). Lebih lanjut, Presiden Jokowi telah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional yang ditandatangani pada 8 Januari 2016. Inpres tersebut bertujuan untuk mempercepat pembangunan proyek-

¹ I Gede Winasa (Mantan Bupati Jembrana), telah dinyatakan bersalah oleh Mahkamah Agung dan divonis 2,5 tahun dalam kasus korupsi pengadaan mesin pabrik kompos (sumber: <http://bali.bisnis.com/read/20140324/9/43889/ma-vonmantan-bupati-jembrana-winasa->). Begitu juga dengan Untung Wiyono (Mantan Bupati Sragen), telah dinyatakan bersalah oleh Mahkamah Agung dan divonis 7 tahun dalam kasus korupsi pendeposition uang APBD (sumber: <http://m.tempo.co/read/news/2012/11/08/063440456/Mantan-Bupati-Sragen-Segera-Dijebloskan-ke-Penjara>).

proyek strategis. Didalam Inpres tersebut juga terdapat prosedur penanganan kasus penyalahgunaan wewenang proyek strategis oleh penegak hukum dengan mendahulukan proses administrasi di pemerintahan.

Berangkat dari situasi masalah terkait dengan penyerapan anggaran yang rendah oleh Pemerintah Daerah sebagai akibat dari ketakutan pejabat daerah termasuk Kepala Daerah akan terjadinya kriminalisasi kasus korupsi dalam penggunaan anggaran, menimbulkan sejumlah pertanyaan penting mengenai seperti apa sebenarnya kasus korupsi yang dihadapi oleh sejumlah Kepala Daerah selama ini yang ditangani oleh KPK? Sejauhmana berbagai kasus korupsi tersebut memang merupakan kriminalisasi terhadap kebijakan yang diambil oleh Kepala Daerah? Serta, kebijakan seperti apa yang dapat membawa seorang Kepala Daerah terlibat dalam sebuah tindak pidana korupsi?

Berdasarkan pendapat dari sejumlah literatur, dapat dipahami bahwa korupsi yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah di Indonesia sangat mungkin terjadi akibat besarnya kekuasaan dalam pengelolaan anggaran yang tidak diimbangi dengan mekanisme transparansi, pengawasan dan akuntabilitas yang memadai sehingga rawan terhadap penyalahgunaan wewenang, serta akibat dari penggunaan diskresi yang tidak terkontrol. Menyangkut hubungan antara diskresi dengan korupsi, maka pertanyaan penting lainnya yang muncul adalah bagaimana sebuah diskresi dapat menyebabkan korupsi?

Terkait dengan pertanyaan mengenai bagaimana sebuah diskresi dapat menyebabkan korupsi tersebut, maka sejumlah literatur telah menjelaskan bahwa diskresi akan menghasilkan korupsi ketika terjadi penyalahgunaan dalam menerapkannya. Berdasarkan pendapat dari berbagai pakar mengenai penyalahgunaan diskresi dapat terlihat adanya kebutuhan untuk mengkaji korupsi dan keterkaitannya dengan diskresi. Namun demikian, seiring dengan masih jarang dilakukannya kajian korupsi yang terkait dengan diskresi, termasuk kajian mengenai korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah di Indonesia, maka pemahaman mengenai diskresi sebagai penyebab korupsi masih sangat minim di kalangan akademisi maupun para praktisi.

Padahal, hasil pengkajian awal yang peneliti lakukan terhadap 30 (tiga puluh) kasus korupsi Kepala Daerah (8 Gubernur dan 22 Bupati/Walikota) yang ditangani oleh KPK selama kurun waktu 2004-2010 dan telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) yang peneliti peroleh dari KPK pada periode Agustus 2011 dan Juni 2014, setidaknya terdapat sebanyak 26 (dua puluh enam) kasus yang mungkin terkait dengan diskresi. Kemungkinan keterkaitan dengan diskresi dilihat dari substansi tindakan korupsi yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut berdasarkan dakwaan yang dikenakan kepada mereka oleh Jaksa Penuntut Umum.

Berangkat dari situasi permasalahan tersebut, merupakan hal yang menarik untuk mengkaji secara lebih mendalam mengenai permasalahan korupsi di Indonesia dan keterkaitannya dengan diskresi dalam sejumlah kasus korupsi yang melibatkan Kepala Daerah yang telah ditangani oleh KPK selama ini, khususnya untuk mengetahui apakah terdapat diskresi dalam berbagai kasus korupsi yang ditangani oleh KPK dan diindikasikan karena diskresi tersebut atau memang kasus tersebut murni sebuah tindak pidana. Melalui kajian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan mengenai duduk permasalahan sebenarnya dari berbagai kasus korupsi Kepala Daerah yang ditangani oleh KPK sehingga dapat memberikan kejelasan mengenai ada atau tidaknya kriminalisasi dalam berbagai kasus tersebut

sekaligus memberikan pemahaman mengenai pengambilan kebijakan oleh Kepala Daerah yang dapat menyebabkan tindak pidana korupsi.

1.2 Pokok Permasalahan

Salah satu masalah yang timbul dari penerapan diskresi adalah korupsi. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Gould dan Amaro-Reyes (1983, 17 dalam Quah, 1999, 74) maupun Glaeser dan Goldin (2006, 346). Menurut Gould dan Amaro-Reyes meningkatnya diskresi bersama-sama dengan pengaturan yang berlebihan menyediakan kesempatan dan insentif bagi korupsi. Adapun menurut Glaeser dan Goldin, secara umum korupsi bergantung kepada diskresi. Pejabat dapat melakukan korupsi hanya jika memiliki sejumlah kelonggaran untuk membuat kebijakan.

Menyangkut kasus korupsi yang melibatkan Kepala Daerah di Indonesia, terdapat sebanyak 30 (tiga puluh) kasus korupsi yang ditangani oleh KPK sejak tahun 2004-2010. Kesemua kasus tersebut telah memiliki kekuatan hukum tetap/*inkracht* pada saat penelitian ini mulai dilakukan. Dilihat dari substansinya, terdapat setidaknya 4 (empat) lokus korupsi pada semua kasus tersebut, yaitu: (1) pengadaan barang dan jasa yang melanggar ketentuan atau aturan, (2) penyalahgunaan APBD untuk keperluan pribadi dan diluar jabatan, (3) pemberian atau penerbitan izin yang tidak sesuai dengan kewenangan atau prosedur serta (4) pemberian atau penerimaan suap.

Berbagai kasus korupsi tersebut, diasumsikan memiliki sejumlah keterkaitan dengan diskresi berdasarkan hasil kajian awal yang peneliti lakukan. Pelanggaran berbagai ketentuan dalam pengadaan barang dan jasa maupun penyalahgunaan APBD serta pemberian atau penerbitan izin dalam berbagai kasus tersebut menurut peneliti memiliki kemungkinan keterkaitan dengan diskresi. Keterkaitan ini sangat dimungkinkan karena berbagai kasus tersebut melibatkan penggunaan kewenangan dari para Kepala Daerah. Sementara itu, untuk kasus penyuaan, terdapat kasus suap yang dilakukan untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan oleh Kepala Daerah sehingga sangat mungkin juga terkait dengan diskresi, karena melibatkan pula penggunaan kewenangan dari Kepala Daerah yang terlibat.

Untuk mengetahui lebih lanjut apakah memang berbagai kasus korupsi yang ditangani oleh KPK dalam kurun waktu 2004-2010 tersebut memiliki keterkaitan dengan diskresi, diperlukan kajian yang secara khusus mempelajari bagaimana berbagai kasus korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah tersebut terjadi serta keterkaitannya dengan diskresi. Melalui pengkajian ini dapat diketahui apakah terdapat diskresi dalam berbagai kasus korupsi yang ditangani oleh KPK tersebut dan diasumsikan karena diskresi atau memang berbagai kasus tersebut murni sebuah tindak pidana. Melalui pemahaman yang mendalam terhadap keberadaan aspek diskresi pada berbagai kasus korupsi yang dilakukan Kepala Daerah dan ditangani oleh KPK tersebut, diharapkan dapat memberikan kejelasan duduk permasalahan sebenarnya dari berbagai kasus korupsi Kepala Daerah yang ditangani oleh KPK serta dapat memberikan kejelasan mengenai ada atau tidaknya kriminalisasi dalam berbagai kasus tersebut sekaligus memberikan pemahaman mengenai pengambilan kebijakan oleh Kepala Daerah yang dapat menyebabkan tindak pidana korupsi serta usulan solusi untuk mengatasinya.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan sejumlah argumentasi tersebut, maka yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah terdapat diskresi dalam kasus korupsi Kepala Daerah yang ditangani oleh KPK dalam kurun waktu 2004-2010?
- b. Apa yang menyebabkan Kepala Daerah dapat terjerat dalam tindak pidana korupsi?
- c. Solusi apa yang dapat dilakukan agar Kepala Daerah tidak terjerat dalam tindak pidana korupsi?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan permasalahan yang diangkat, maka tujuan utama dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk menganalisis ada atau tidaknya diskresi dalam kasus korupsi Kepala Daerah yang ditangani oleh KPK dalam kurun waktu 2004-2010
- b. Untuk mengkonstruksikan penyebab Kepala Daerah dapat terjerat dalam tindak pidana korupsi
- c. Untuk mengkonstruksikan solusi yang dapat dilakukan agar Kepala Daerah tidak terjerat dalam tindak pidana korupsi

1.5 Signifikansi Penelitian

Penelitian ini lebih menekankan pada perspektif administrasi dalam pengkajian korupsi. Dalam perspektif administrasi, upaya pemberantasan korupsi harus diarahkan pada upaya pencegahan korupsi di birokrasi baik melalui perbaikan sistem dan mekanisme internal birokrasi maupun secara eksternal sehingga birokrasi tidak melakukan perbuatan yang oleh Caiden (1991, 488) disebut sebagai mal-administrasi yang dapat menyebabkan korupsi.

Sejalan dengan argumentasi tersebut, terdapat beberapa signifikansi yang diharapkan dari penelitian ini, baik dari sisi akademik, praktis, maupun pembuat kebijakan. *Secara akademik*, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah keilmuan yang membahas tema diskresi dan korupsi di Indonesia, khususnya dari perspektif Ilmu Administrasi Negara. Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan inspirasi lebih lanjut kepada segenap akademisi bidang Ilmu Administrasi Negara untuk mengkaji lebih jauh permasalahan korupsi dan pemberantasannya dari sudut pandang diskresi. Selain itu, melalui penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori diskresi yang terkait dengan terjadinya tindak pidana korupsi.

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pencerahan kepada para praktisi di lapangan, khususnya para penggiat di kalangan masyarakat umum maupun organisasi masyarakat sipil yang bergerak dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan untuk dapat menyesuaikan strategi pengawasan terhadap sebuah kebijakan yang diambil oleh para pejabat pemerintah khususnya Kepala Daerah. Melalui penyesuaian strategi yang mengacu kepada hasil penelitian ini, diharapkan mampu mengurangi secara signifikan praktek korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia oleh Kepala Daerah.

Untuk pembuat kebijakan baik di tingkat Pusat maupun Daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat mengurangi kekhawatiran akan terjadinya kriminalisasi dalam pengambilan kebijakan serta membantu dalam mendesain

kebijakan yang lebih baik terkait dengan pengaturan batas-batas yang harus diperhatikan seorang pejabat pemerintah dalam melakukan suatu diskresi kebijakan (optimum diskresi). Dengan demikian, diharapkan kebijakan yang diambil akan lebih berkesesuaian dengan aturan hukum yang ada sehingga mampu mengurangi korupsi dalam penyelenggaraan Pemerintahan secara signifikan. Selain itu, penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan masukan terhadap pelaksanaan dan perbaikan aturan mengenai diskresi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014).

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Literatur

Dari hasil penelusuran pustaka, terdapat beberapa studi yang mengkaji korupsi baik dari perspektif ilmu tertentu maupun yang secara khusus membahas korupsi di Indonesia. Beberapa studi tersebut, membahas korupsi dari perspektif ekonomi dan manajemen, ekonomi politik, politik, hukum dan hak asasi manusia, dan perspektif birokrasi.

Berdasarkan penelusuran terhadap sejumlah kepustakaan tersebut, terlihat bahwa penelitian yang secara khusus mempelajari bagaimana berbagai kasus korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah dan ditangani oleh KPK dalam kurun waktu 2004-2010 serta keterkaitannya dengan diskresi sangat relevan untuk dilakukan dan dapat menutup kekosongan keilmuan dan fokus pembahasan dalam kajian korupsi. Kajian-kajian yang ada belum ada yang memfokuskan pembahasannya pada aspek keterkaitan antara korupsi dan diskresi. Kajian-kajian tersebut juga kebanyakan tidak berkenaan dengan Kepala Daerah. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai bagaimana sebenarnya korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah di Indonesia serta kemungkinan keterkaitannya dengan diskresi sehingga dapat membantu dalam melakukan berbagai upaya untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan dalam penggunaan diskresi oleh para Kepala Daerah jika memang korupsi yang dilakukan memiliki keterkaitan dengan diskresi.

2.2 Kerangka Teori

2.2.1 Diskresi

Menurut Nugraha dkk (2007, 222), pelaksanaan *bestuurszorg* (pelayanan publik atau penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah) yang merupakan kewajiban Negara modern pada saat ini membuat tugas pemerintah menjadi semakin teknis dan bahkan dalam beberapa hal sulit untuk diprediksi dan undang-undang atau undang-undang dasar sulit untuk selalu mengatur secara tegas pelaksanaan dari *bestuurszorg* tersebut. Karenanya menurut Nugraha dkk (2007, 222), undang-undang perlu memberikan *discretionary power* atau bahkan bila tidak diberikan oleh undang-undang, diskresi tersebut tetap dapat dilakukan sejauh tetap 'terikat' dengan jiwa dan tujuan dari pemberian kekuasaan dan dilaksanakan menurut hukum tidak tertulis yaitu asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

2.2.1.1 Latar Belakang Diskresi

Menurut Burke (1901) sebagaimana dikutip oleh Haque (2004, 704), diskresi yang luas untuk administrator publik diperlukan dan tak terelakkan untuk pelaksanaan tugas publik yang efektif dan untuk memastikan kepercayaan masyarakat dalam pemerintahan. Burke memahami, bahwa agar administrator publik dapat dipercaya, maka mereka harus diberikan kekuasaan untuk menerapkan diskresi sehingga mereka memiliki kesempatan untuk menentukan apa yang diperlukan oleh seorang administrator yang bertanggung jawab. Burke percaya bahwa peran administrasi publik secara langsung terkait dengan hukum negara yang

membentuk suatu pemerintahan. Tetapi dia berpendapat bahwa hukum, karena ketidakelembaman (*inertness*) mereka, tidak dapat digunakan untuk memastikan seorang administrator yang bertanggung jawab. Dengan merujuk pada Aristoteles, Burke sepakat bahwa hukum cacat karena tidak mampu untuk meresepkan secara baik untuk setiap situasi kesetaraan atau kedaruratan yang berada dibawah arti harfiahnya. Menurut Burke, kekuasaan diskresi memberikan semua penggunaan dan potensi dari hukum. (Haque, 2004, 704)

Sejalan dengan Burke, atas dasar utilitarian, Hunold dan Peters (2008, 3502) berpendapat bahwa diskresi tampaknya diperlukan, dan dalam beberapa kasus juga sangat diinginkan. Menurut Hunold dan Peters (2008, 3502) legislatif jarang memiliki waktu atau keahlian yang diperlukan untuk membuat jenis keputusan pengaturan yang dibutuhkan oleh masyarakat modern. Karenanya, kualitas sebenarnya dari pembuatan keputusan pemerintah, sering dapat lebih tinggi jika pemerintah mengizinkan diskresi birokrasi yang substansial. Pemberian kemungkinan diskresi substansial melibatkan keahlian lebih substantif dan juga memungkinkan keputusan implementasi untuk dihubungkan lebih erat dengan niat awal tentang kebijakan legislatif, asalkan kebijakan tersebut dilakukan dengan cara yang bijaksana dan konstruktif. Kapasitas untuk menghubungkan pembuatan aturan dengan implementasi juga harus diharapkan dapat meningkatkan kualitas keseluruhan dari pemerintahan. Dengan mengutip Handler (1996), Hunold dan Peters (2008, 3502) berpendapat bahwa dengan memungkinkan diskresi dalam pelaksanaan keputusan dapat meningkatkan fleksibilitas lembaga dalam menanggapi masalah tertentu dan karena itu diskresi diperlukan dan diinginkan untuk pelaksanaan keputusan yang efektif. Tanpa fleksibilitas, hampir mustahil bagi lembaga pembuat aturan, baik legislatif atau administratif untuk mengantisipasi berbagai variasi yang mungkin timbul dalam implementasi aktual dari sebuah program, sehingga bangunan fleksibilitas adalah penting.

Mengacu kepada berbagai pendapat tersebut, maka diskresi adalah sebuah keniscayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka efektivitas pelaksanaan pemerintahan maupun dalam meningkatkan kepercayaan kepada masyarakat. Hanya saja diskresi perlu dilakukan secara bijaksana dan konstruktif sehingga dapat membantu mencapai efektivitas dan meningkatkan kepercayaan tanpa melakukan penyalahgunaan terhadap penggunaan diskresi tersebut.

2.2.1.2 Pengertian Diskresi

Pengertian diskresi dapat ditemukan dalam sejumlah literatur. Menurut Robbins (2005, 186), diskresi dapat didefinisikan sebagai penggunaan penilaian pribadi untuk membuat kebijakan. Sementara menurut formulasi K.C Davis (1969, 4 dalam Sainsbury, 2001, 297) yang menjadi titik dasar dalam menjelaskan tentang diskresi yakni seorang pejabat publik dapat melakukan diskresi manakala batasan efektif dari kekuasaan yang dimiliki membuatnya memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan dalam melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.

Berdasarkan definisi dari Davis tersebut, maka diskresi dapat dikatakan tidak terbatas pada pilihan substansi kebijakan tetapi lebih pada pengembangan prosedur, metode, format, waktu, derajat penekanan dan berbagai faktor pelengkap lainnya. Definisi dari Davis tersebut secara jelas menekankan bahwa karakteristik dari sebuah diskresi adalah pilihan-pilihan. Sejalan dengan definisi Davis adalah definisi sebagaimana dikemukakan oleh Batten (2010b, 473) yang berpendapat

bahwa diskresi dalam pembuatan keputusan adalah kekuasaan atau hak untuk membuat keputusan publik dari sejumlah alternatif kebijakan yang dapat diterima, dengan menggunakan alasan dan pertimbangan.

Sementara itu, definisi dari diskresi administrasi dapat ditemukan dalam definisi yang dikemukakan oleh Sullivan (2009, 10) dan Batten (2010a, 108). Menurut Sullivan (2009, 10), diskresi administrasi adalah kewenangan yang diberikan oleh legislatif kepada sebuah badan (*agency*) untuk membuat sebuah pilihan atau penilaian tentang bagaimana menerapkan suatu program atau undang-undang. Di antara rincian yang diberikan untuk diskresi administrasi adalah pemberlakuan dari undang-undang. Sementara itu, menurut Batten (2010a, 108), diskresi merupakan penerapan keahlian dan penilaian profesional, sebagai lawan dari kepatuhan yang ketat terhadap peraturan atau undang-undang, dalam membuat keputusan atau melakukan tindakan atau tugas resmi.

Berdasarkan berbagai pendapat tersebut, maka diskresi merupakan penilaian pribadi dari seorang pembuat keputusan dengan memilih alternatif yang dapat diterima setelah mempertimbangkan sejumlah alasan dengan menggunakan keahlian dan penilaian profesionalnya. Dengan demikian, pelaksanaan diskresi membutuhkan adanya keahlian dan profesionalitas dari pembuat keputusan sehingga diskresi yang dibuatnya dapat diterima oleh masyarakat banyak.

2.2.1.3 Jenis Diskresi

Dari sudut pembuat kebijakan, menurut Batten (2010b, 474-475) diskresi terdiri dari diskresi legislatif, diskresi eksekutif, diskresi peradilan dan diskresi badan administratif. Diskresi legislatif dilakukan oleh anggota dewan yang ada pada badan legislatif. Badan ini mempunyai diskresi yang luas dalam menyusun aturan perundang-undangan yang mencakup aktivitas kenegaraan yang sangat luas. Batasan diskresi legislatif adalah undang-undang dasar yang menjadi panduan bagi anggota dewan dalam penyusunan undang-undang. Dengan demikian, undang-undang yang menjadi produk anggota dewan merupakan salah satu wujud dari diskresi legislatif yang dibatasi hanya oleh undang-undang dasar. Diskresi eksekutif adalah diskresi yang dilakukan oleh pemerintah dalam batasan undang-undang dasar dan undang-undang yang merupakan produk legislatif. Diskresi yudikatif adalah diskresi yang dilakukan oleh hakim. Diskresi ini dibatasi oleh aturan perundang-undangan yang berlaku dan undang-undang dasar. Diskresi badan administratif merupakan bagian dari diskresi eksekutif. Diskresi ini dilaksanakan oleh pejabat administratif yang berada pada badan pelaksana pemerintahan.

Sementara itu, menurut Philips dan Jachson (2001) sebagaimana dikutip Nugraha dkk (2007, 43), terdapat dua jenis diskresi, yaitu: (1) diskresi terikat dan (2) diskresi bebas. Diskresi terikat adalah kebebasan seorang pejabat administrasi Negara untuk mengambil keputusan dengan memilih pilihan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sementara diskresi bebas adalah kebebasan seorang pejabat administrasi Negara untuk mengambil keputusan dengan membentuk keputusan baru karena tidak ditentukan (diatur) dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hubungan antara diskresi dengan aturan hukum, diskresi menurut Alexander dan Richmond (2007, 51-64) dapat dibedakan atas diskresi yang berlandaskan aturan hukum dan diskresi yang tidak mesti berlandaskan aturan hukum. Menurut Alexander dan Richmond diskresi yang bertentangan dengan

mandat dapat dilakukan jika memenuhi kondisi publisitas dan bertujuan untuk merealisasikan nilai-nilai politik yang berkaitan dengan demokrasi secara lebih baik (Alexander dan Richmond 2007, 62). Alexander dan Richmond berargumentasi bahwa administrator bertanggungjawab untuk terlibat dalam sebuah diskresi yang bertentangan dengan mandat ketika mandat dapat menyangkal kebebasan pribadi dari warga Negara. Alexander dan Richmond juga berargumentasi bahwa diskresi yang bertentangan dengan mandat dan membutuhkan kerahasiaan atau representasi yang keliru mungkin diperkenankan untuk melindungi kebebasan pribadi dengan mempertimbangkan status konstitusional dari nilai kebebasan tersebut dibandingkan dengan nilai-nilai rejim lainnya (Alexander dan Richmond 2007, 62). Alexander dan Richmond juga skeptis terhadap pelaksanaan diskresi yang bertentangan dengan mandat ketika dilakukan demi pertimbangan lain yang diidentifikasi sendiri oleh hati nurani administrator tetapi tidak memiliki dasar konstitusional khususnya jika dilakukan tanpa publisitas (Alexander dan Richmond 2007, 62).

Berdasarkan pendapat dari Philips dan Jachson serta Alexander dan Richmond, maka terdapat dua jenis diskresi yakni diskresi yang terikat dengan peraturan perundang-undangan serta diskresi yang tidak ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Diskresi bahkan dapat bertentangan dengan mandat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan ketika dianggap diskresi tersebut dilakukan dengan tujuan menjalankan demokrasi secara lebih baik.

2.2.1.4 Aktor dan Dimensi Diskresi

Sesuai dengan jenisnya, maka aktor dalam pelaksanaan diskresi menurut Batten (2010b, 473) terdiri dari legislatif, presiden, gubernur, hakim pada pengadilan pertama dan banding, serta lembaga administrasi (pejabat publik dan kantor) yang dituntut untuk membuat keputusan diskresi dalam melaksanakan tugas publik. Batten (2010b, 473) juga mengemukakan bahwa semua keputusan diskresi yang dibuat oleh para aktor tersebut tunduk pada beberapa jenis review dan juga tunduk pada perbaikan atau modifikasi jika ada penyalahgunaan diskresi. *Judicial review* terhadap diskresi administrasi dalam konteks di Amerika Serikat menurut Sullivan (2009, 10) dilakukan melalui Undang-undang Prosedur Administrasi.

Batten dalam tulisannya yang lain (2010a, 108) juga mengemukakan bahwa sebuah tindakan diskresi bersifat informal dan karena itu, tidak dilindungi oleh pengamanan yang melekat dalam prosedur formal. Seorang pejabat publik, misalnya, memiliki diskresi ketika ia memiliki kebebasan untuk membuat pilihan antara sejumlah tindakan potensial.

Pelaksanaan diskresi juga dilingkupi dengan sejumlah pembatasan. Menurut Sullivan (2009, 10), sebuah lembaga ketika memiliki kebebasan untuk memilih dalam masalah tertentu tidak berarti bahwa tidak ada batas untuk kebebasan itu. Diskresi bukanlah ijin yang tidak terkendali. Keputusan telah sering menunjukkan bahwa diskresi berarti diskresi hukum, bukan diskresi yang tidak terbatas. Sementara itu, Batten (2010b, 474) berpendapat bahwa diskresi dalam pembuatan keputusan dapat dilihat dari berbagai perspektif yang bersifat fleksibel dan dapat diterima dari sudut pandang pembuat kebijakan. Hanya konstitusi yang dapat membatasi diskresi badan legislatif dalam membuat keputusan dan produk perundang-undangan. Demikian pula dengan hakim, diskresi pembuatan keputusan

dibatasi oleh aturan perundang-undangan yang berlaku dan jurisprudensi hakim sebelumnya.

Pendapat lain mengenai pembatasan diskresi juga dikemukakan oleh Mustafa (1979) sebagaimana dikutip Nugraha dkk (2007, 40) bahwa terdapat sejumlah alasan dalam penggunaan diskresi, yaitu: (1) ada alasan penting atau alasan yang dapat dibenarkan yang menjadi latar belakang perbuatan administrasi Negara, (2) perbuatan itu masih ada dalam ruang lingkup tugas yang diberikan undang-undang, dan (3) pejabat administrasi Negara yang bersangkutan dapat mempertanggungjawabkan perbuatannya.

Dengan demikian, diskresi dapat dilakukan oleh banyak aktor sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Dalam melaksanakan diskresi, para aktor tersebut terikat dengan sejumlah batasan serta diskresi digunakan karena adanya sejumlah alasan atau tujuan tertentu yang dibenarkan.

2.2.1.5 Proses Terjadinya Diskresi

Sebagai sebuah perangkat yang penting bagi Administrasi Negara, diskresi terjadi melalui sebuah proses tertentu. Menurut Sainsbury (2001, 297) hubungan antara aturan dengan diskresi merupakan hal yang perlu dipertimbangkan. Hubungan tersebut dapat ditemukan dalam metafora yang dibuat oleh Dworkin (1997b: 31 dalam Sainsbury, 2001, 297), yang mengibaratkan diskresi seperti “lubang pada kue donat, yang keberadaannya sebagai area yang dibiarkan terbuka oleh area disekitarnya sebagai pembatas”. Diskresi merupakan konsep yang bersifat relatif dan penting diamati, sehubungan dengan dikotomi antara aturan dengan diskresi. Dalam pandangan Dworkin, untuk dapat menggambarkan diskresi yang dimiliki pejabat, perlu merujuk pada aturan yang menentukan ruang gerak yang dimiliki terhadap pilihan-pilihan yang dapat diambilnya. Hubungan antara diskresi dan aturan ini oleh Davis (1969 dalam Sainsbury, 2001, 298) dikarakteristikan sebagai sebuah kontinum atau skala dengan diskresi total pada salah satu ujungnya, dan aturan absolut pada ujung lainnya. Pembuatan kebijakan dapat diletakan pada satu titik dalam kontinum tersebut dan dapat bergerak diantara kedua ujungnya.

Harlow dan Rawlings (1984 dalam Sainsbury, 2001, 298) memperkenalkan istilah “diskresi yang melekat” untuk menggambarkan pilihan-pilihan dalam kebijakan substantif yang biasanya tidak dilihat sebagai diskresi. Selanjutnya mereka menekankan bahwa kebanyakan “diskresi yang melekat” berada dalam sebuah skema yang tampaknya nyata berdasarkan pemberian dan hak, serta sebagian dari rasionalitasnya adalah eliminasi terhadap diskresi.

Dalam pandangan Sainsbury (2001, 299), diskresi adalah endemik secara substansi maupun prosedural dan karenanya semua pembuatan kebijakan memiliki sejumlah “kebebasan dalam bermanuver”. Untuk itu yang penting untuk dilakukan adalah mencari ukuran-ukuran yang dapat mempromosikan kualitas tertinggi dalam pembuatan kebijakan, Terkait hal ini, Sainsbury mencoba melihatnya dari perspektif keadilan administratif.

Berdasarkan perspektif keadilan administratif ini, agar kebijakan dapat diterima, Sainsbury (2001, 302-306) menyebut 6 (enam) kualitas yang harus ada, yaitu: (1) keakuratan, (2) keadilan, (3) ketepatan waktu, (4) ketidakberpihakan, (5) partisipatif, dan (6) akuntabel. Dengan demikian, kembali dipertegas bahwa ruang gerak dalam melakukan diskresi dibatasi oleh sejumlah aturan main.

2.2.1.6 Hubungan antara Diskresi dengan Korupsi

Terdapat sejumlah pendapat yang dapat menjelaskan adanya hubungan atau keterkaitan antara diskresi dengan korupsi. Pendapat tersebut diantaranya berasal dari Klitgaard (1998a, 1998b), Batten (2010a, 2010b), Williams (1994), serta Sathe (2009). Pendapat yang paling tegas menyatakan adanya hubungan antara diskresi dengan korupsi adalah pendapat Klitgaard melalui formulanya *Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability* atau Korupsi sama dengan Monopoli ditambah Diskresi dikurangi Akuntabilitas (Klitgaard (1998a, 4; 1998b, 92). Menurut Klitgaard dalam formulanya tersebut, seseorang cenderung untuk menemukan korupsi ketika sebuah organisasi atau seseorang memiliki monopoli atas barang atau jasa, memiliki keleluasaan (diskresi) untuk memutuskan siapa yang akan menerima dan berapa banyak orang akan mendapatkan barang atau jasa, serta tidak akuntabel. Karenanya menurut Klitgaard, untuk memberantas korupsi harus dimulai dengan merancang sistem yang lebih baik, yaitu monopoli harus dikurangi atau diatur secara hati-hati, diskresi pejabat harus diklarifikasi serta transparansi harus ditingkatkan. Selain itu menurut Klitgaard, probabilitas tertangkapnya pelaku korupsi, serta hukuman bagi mereka (baik pemberi dan penerima) harus ditingkatkan. Formula dari Klitgaard mengenai korupsi tersebut kemudian mendapatkan kritik dari sejumlah pihak, diantaranya dari Stephenson (2014). Menurut Stephenson, formula korupsi dari Klitgaard tersebut tidak hanya usang, tetapi afirmatif menyesatkan dan karena itu berbahaya (<https://globalanticorruptionblog.com/2014/05/27/klitgaards-misleading-corruption-formula/>).

Pendapat lainnya yang dapat memperlihatkan adanya keterkaitan antara diskresi dengan korupsi adalah pendapat dari Batten (2010a, 2010b) dilihat dari terjadinya penyalahgunaan diskresi. Menurut Batten (2010a, 108), seorang pejabat publik dapat menyalahgunakan diskresi ketika (1) pejabat publik tersebut gagal untuk melakukan penilaian atau membuat diskresi yang masuk akal. (2) Penyalahgunaan diskresi juga terjadi ketika sebuah keputusan bukanlah sebuah alternatif yang dapat diterima (Batten, 2010b, 474). Keputusan mungkin tidak dapat diterima karena secara logis tidak sehat akibat dibuat secara sewenang-wenang dan jelas-jelas tidak didukung oleh fakta-fakta, atau (3) karena secara eksplisit dilarang oleh undang-undang atau aturan hukum (Batten, 2010b, 474). (4) Penyalahgunaan diskresi dapat juga terjadi ketika sebuah lembaga memiliki kewajiban hukum berdasarkan undang-undang untuk melaksanakan diskresi tetapi lembaga tersebut gagal atau menolak untuk menerapkan diskresi yang diperintahkan oleh undang-undang tersebut (Sullivan, 2009, 10).

Pendapat lain mengenai penyalahgunaan diskresi dapat ditemukan dalam tulisan Williams (1994) dan Sathe (2009). Menurut Williams, penyalahgunaan terhadap diskresi merujuk pada sebuah situasi dimana sebuah diskresi dilakukan diantaranya dengan: (1) tidak masuk akal; (2) irasionalitas; (3) motif tersembunyi; (4) tujuan yang tidak tepat; (5) kegagalan untuk memperhitungkan pertimbangan yang relevan; (6) mempertimbangkan pertimbangan yang tidak relevan; dan (7) itikad buruk (Williams, 1994, 194). Sementara menurut Sathe (2009, 406), pelaksanaan diskresi dapat digugat dengan sejumlah alasan, yakni: (1) dilakukan di luar lingkup kewenangan yang diberikan oleh hukum, yaitu ultra vires terhadap hukum; (2) dilakukan di luar lingkup kewenangan yang diberikan oleh hukum, yaitu

ultra vires terhadap hukum; (3) dilakukan tanpa pertimbangan atau berdasarkan pertimbangan yang tidak relevan atau tanpa memperhitungkan pertimbangan yang relevan; (4) dilakukan sewenang-wenang atau tidak wajar atau tidak proporsional; (5) ada maksud *mala fide* (dengan itikad buruk atau berniat jahat dalam tindakan mereka); dan (6) mengakibatkan pengingkaran terhadap harapan yang sah dari kebijakan atau praktik administrasi sebelumnya.

Merujuk kepada pendapat Batten, Williams dan Sathe tersebut, maka diskresi dapat menyebabkan korupsi ketika terjadi penyalahgunaan diskresi sehingga alternatif keputusan yang dibuat dianggap tidak masuk akal dan tidak dapat diterima. Dalam kaitannya dengan korupsi yang terjadi dalam birokrasi, maka penyalahgunaan dari diskresi tersebut dapat terkait dengan mal administrasi.

Menurut Caiden (1981, 56), korupsi dalam birokrasi biasanya memanifestasikan dirinya dalam bentuk maladministrasi publik yang dapat berupa mulai dari kesalahan klerikal yang sederhana sampai kepada penindasan oleh birokrasi. Termasuk dalam maladministrasi adalah ketidakadilan, kegagalan untuk melaksanakan apa yang dimaksudkan oleh lembaga legislatif, penundaan yang tidak disertai alasan, kesalahan administratif, penyalahgunaan diskresi, kurangnya sopan santun, dan berbagai bentuk maladministrasi lainnya. Maladministrasi yang perlu diperhatikan dan memberikan sumbangsih bagi terjadinya korupsi birokrasi adalah yang dilakukan secara sengaja akibat ketiadaan sanksi serta penggunaan barang dan sumberdaya publik oleh pejabat untuk keperluan dari selain yang ditetapkan.

Dengan mengutip pendapat dari Klitgaard (1998) serta Pope dan Vogel (2000), Kang (2005, 171-172) mengemukakan pendapat mengenai pentingnya transparansi dalam pelaksanaan diskresi serta bagaimana peran teknologi informasi membantu mewujudkan diskresi yang transparan. Transparansi dalam pandangan Kang dapat mengurangi efek negatif dari diskresi. Ketika dilaksanakan secara transparan, warga dapat mengakui legitimasi diskresi tersebut. Bantuan teknologi informasi dapat meningkatkan transparansi dalam pelaksanaan diskresi tersebut (Kang, 2005, 171-172).

2.3 Definisi Operasional

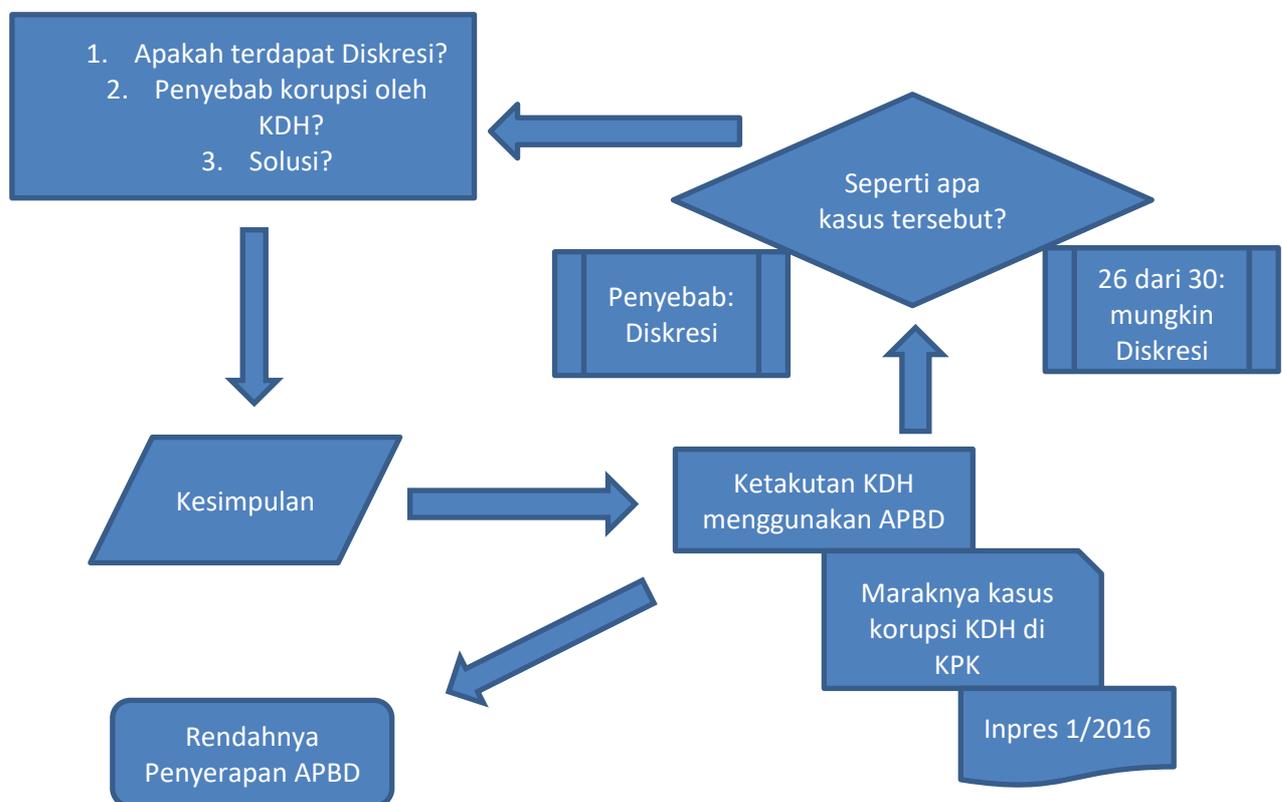
Berdasarkan rujukan literatur serta dengan mempertimbangkan ketentuan yang ada dalam sejumlah peraturan yang saat ini berlaku dan mengatur mengenai diskresi sebagaimana diatur dalam UU 30/2014 serta korupsi sebagaimana diatur dalam UU 31/1999 juncto UU 20/2001, maka definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

Diskresi dalam penelitian ini adalah penggunaan penilaian pribadi oleh seorang pejabat publik untuk membuat kebijakan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan baik secara terikat (memilih pilihan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan) maupun bebas (karena tidak ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan) dengan mempertimbangkan sejumlah alternatif kebijakan yang dapat diterima (logis dan didukung oleh fakta-fakta) melalui penerapan keahlian dan penilaian profesionalnya. Definisi ini sejalan dengan definisi diskresi menurut UU 30/2014 yaitu: keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang

memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan

Korupsi dalam penelitian ini adalah mengikuti pengertian sebagaimana diatur dalam UU 31/1999 juncto UU 20/2001. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang tersebut, korupsi dirumuskan kedalam 30 bentuk/jenis tindak pidana korupsi yang pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 7, yaitu: (1) kerugian keuangan negara; (2) suap-menyuap; (3) penggelapan dalam jabatan; (4) pemerasan; (5) perbuatan curang; (6) benturan kepentingan dalam pengadaan; serta (7) gratifikasi. Penggunaan definisi operasional korupsi yang mengikuti ketentuan sebagaimana diatur dalam UU 31/1999 juncto UU 20/2001 dilakukan dengan mempertimbangkan bahwa di Indonesia seseorang dianggap melakukan korupsi adalah apabila melakukan sejumlah tindakan sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut.

2.4 Kerangka Pemikiran



BAB 3 METODE PENELITIAN

3.1 Paradigma Penelitian

Penelitian ini lebih banyak dilandasi oleh paradigma konstruktivis yang memandang pengetahuan sebagai konstruksi sosial dan dapat berubah tergantung pada keadaan. Melalui penelitian ini, peneliti berusaha memahami apakah terdapat diskresi dalam tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah yang ditangani oleh KPK dalam kurun waktu 2004-2010 serta memahami penyebab dan upaya yang dapat dilakukan untuk menjaga agar Kepala Daerah tidak terjerat dalam tindak pidana korupsi. Pemahaman tersebut dilakukan dengan mempelajari bagaimana kasus korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah terjadi melalui pemahaman terhadap realitas sosial dan historis yang melingkupinya serta mengkaitkannya dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian apabila merujuk kepada pendapat Irawan (2006, 17), maka dalam penelitian ini peneliti mencoba “menangkap” apa yang terdapat dalam kasus korupsi Kepala Daerah tersebut dan kemudian mengkonstruksinya menjadi suatu konsep ilmu pengetahuan. Dalam hal ini, peneliti mencoba untuk memberikan kontribusi terhadap teori korupsi dan diskresi berdasarkan pengetahuan yang peneliti bangun dan temukan melalui penelitian ini.

3.2 Metode Penelitian

Untuk dapat menjawab pertanyaan penelitian yang diajukan, penelitian ini menggunakan metode penelitian secara kualitatif dengan studi kasus. Dalam upaya membangun realitas mengenai isu diskresi dalam kasus korupsi oleh Kepala Daerah, peneliti melakukannya secara normatif. Pengkajian secara normatif digunakan karena dalam menggali dan menemukenali realitas sosial dan historis yang menyebabkan tindak pidana korupsi oleh Kepala Daerah serta kemungkinan keterkaitannya dengan diskresi, peneliti lebih banyak mengandalkan kepada Putusan Pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Putusan Pengadilan dari berbagai kasus korupsi Kepala Daerah tersebut dianalisis atau ditelaah secara normatif yakni analisis terhadap kaidah atau substansi hukum yang menjadi norma dalam sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan berbagai kasus korupsi yang dijadikan studi kasus. Norma yang dikaji adalah norma terkait korupsi dan diskresi berdasarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada yakni UU 31/1999 juncto UU 20/2001 dan UU 30/2014. Norma lain yang dikaji adalah norma sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan oleh Kepala Daerah berdasarkan kasusnya.

Adapun studi kasus dipilih karena dianggap dapat membantu peneliti dalam mengeksplorasi proses terjadinya sebuah tindak pidana korupsi oleh Kepala Daerah dan kemungkinan keterkaitannya dengan diskresi. Melalui metode studi kasus ini, peneliti melakukan pengkajian secara mendalam terhadap 5 (lima) kasus tindak pidana korupsi oleh Kepala Daerah yang diasumsikan memiliki kemungkinan keterkaitan dengan diskresi. Kasus-kasus tersebut adalah kasus tindak pidana korupsi oleh Kepala Daerah yang ditangani oleh KPK dan merupakan kasus yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*).

Penetapan studi kasus dilakukan secara purposif dengan menggunakan dua kriteria pokok dalam menentukan studi kasus yang dipilih yaitu: (1) kaya informasi (mengandung informasi yang memadai untuk keperluan pemahaman atas permasalahan penelitian); dan (2) terjangkau (relatif mudah dijangkau dan terbuka untuk diteliti, berkas lebih sedikit, terjangkau apabila harus diakses). Aras unit studi kasus adalah kasus korupsi yang diasumsikan memiliki kemungkinan keterkaitan dengan diskresi. Studi kasus bersifat kolektif sehingga memerlukan sejumlah kasus yang beragam. Untuk itu pemilihan studi kasus didasarkan pada matriks tipologi kasus-kasus.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, sehingga alat yang dipakai dalam penelitian ini adalah alat penelitian yang biasa digunakan dalam penelitian kualitatif yaitu: dokumen-dokumen, baik dokumen kebijakan atau dokumen lainnya serta wawancara mendalam. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah merupakan kombinasi dari berbagai macam teknik, yaitu wawancara mendalam dengan menggunakan pertanyaan yang tak berstruktur, pengkajian terhadap berbagai dokumen yang relevan seperti dokumen putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) maupun dokumen pendukung terkait lainnya seperti peraturan perundang-undangan maupun berita-berita dari berbagai media massa yang terkait dengan kasus tersebut, serta dengan melakukan analisis terhadap isi dari berbagai dokumen putusan pengadilan, dokumen kebijakan, peraturan perundang-undangan maupun berita dari media massa tersebut.

Wawancara mendalam dilakukan terhadap pihak-pihak yang dianggap kompeten dan memiliki pengetahuan terhadap kasus yang diangkat maupun konteks yang melingkupi kasus tersebut. Pihak-pihak tersebut diantaranya adalah mantan pimpinan KPK pada periode dimana kasus yang dipilih diproses; mantan penyidik KPK ataupun mantan penuntut umum KPK yang terlibat dalam penyidikan kasus yang dipilih; Kepala Daerah yang masih aktif untuk dapat menggambarkan dinamika pembuatan keputusan di daerah; auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); auditor Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP); pejabat pada Kementerian Dalam Negeri; akademisi yang memiliki latar belakang Kebijakan Publik, Keuangan Negara, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Pidana; serta masyarakat penggiat anti korupsi khususnya yang mengetahui tentang kasus dan konteks dari kasus yang diangkat.

Sementara itu, melalui pengkajian terhadap dokumen-dokumen kebijakan dan dokumen lainnya yang relevan diharapkan dapat memperoleh informasi yang berkenaan dengan situasi umum yang terjadi mengenai realitas sosial dan historis yang menyebabkan diambilnya kebijakan atau tindakan oleh sejumlah Kepala Daerah yang menyebabkan tindak pidana korupsi. Untuk itu telah dikumpulkan bahan-bahan berupa dokumen putusan pengadilan maupun dokumen pendukung terkait lainnya seperti peraturan perundang-undangan maupun berita-berita dari berbagai media massa yang terkait dengan kasus yang diangkat. Berbagai dokumen yang diperoleh untuk kemudian dilakukan analisis terhadap isi atau substansinya Informasi yang disampaikan dalam dokumen tersebut kemudian disarikan dan disusun berdasarkan kepentingan penelitian.

3.4 Proses dan Tahap Penelitian

Penelitian ini dibagi kedalam 3 (tiga) tahap yaitu: (1) pemetaan terhadap kasus korupsi Kepala Daerah yang diasumsikan memiliki keterkaitan dengan diskresi; (2) analisis terhadap kasus korupsi Kepala Daerah untuk melihat keterkaitannya dengan diskresi; serta (3) pengambilan kesimpulan. Masing-masing tahap dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yang bersifat kualitatif.

Tahap *pertama*, merupakan pemetaan terhadap kasus korupsi Kepala Daerah yang diasumsikan memiliki keterkaitan dengan diskresi. Pada tahap ini terlebih dahulu dilakukan kajian terhadap literatur dan peraturan perundang-undangan mengenai korupsi dan diskresi sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai korupsi dan diskresi. Hasil kajian ini kemudian digunakan untuk melihat adanya keterkaitan kasus dengan diskresi berdasarkan dakwaan yang dikenakan terhadap para Kepala Daerah. Berdasarkan hasil pada tahap pertama ini, peneliti menemukan bahwa 26 dari 30 kasus memiliki kemungkinan keterkaitan dengan diskresi.

Tahap *kedua*, merupakan analisis terhadap kasus korupsi Kepala Daerah serta keterkaitannya dengan diskresi. Pada tahap ini, peneliti menggunakan data 30 kasus yang diperoleh dari KPK untuk memilih 5 (lima) kasus yang dijadikan studi kasus. Kelima kasus ini kemudian dipelajari dan didalami dengan menggunakan data putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Dari data putusan tersebut, peneliti melakukan rekonstruksi terhadap kasus korupsi yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut dan memetakannya sehingga dapat memberikan gambaran mengenai posisi kasus yang terjadi khususnya sejauhmana berbagai kasus korupsi Kepala Daerah tersebut terkait dengan diskresi. Pada tahap ini dilakukan analisis secara mendalam dengan mempergunakan berbagai alat penelitian seperti dokumen-dokumen kebijakan dan dokumen lainnya, serta wawancara mendalam. Melalui analisis yang mendalam dengan berbagai alat penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban yang memadai terhadap pertanyaan penelitian yang diajukan. Saat ini pengaturan mengenai diskresi juga sudah terdapat dalam UU 30/2014. Karenanya, analisis juga dikaitkan dengan isi pengaturan yang ada dalam UU 30/2014 tersebut. Pengaturan diskresi dalam UU 30/2014 pada intinya dibagi kedalam sejumlah hal yakni: (1) tujuan diskresi; (2) ruang lingkup atau tipe diskresi; (3) syarat diskresi; (4) prosedur diskresi; serta (5) akibat hukum dari diskresi. Dengan demikian analisis yang dilakukan mencakup pula analisis kasus yang diangkat terhadap hal-hal yang diatur dalam UU 30/2014. Selain itu, saat ini juga terdapat UU 23/2014 yang dalam salah satu bab nya mengatur mengenai Inovasi. Pengaturan dalam bab inovasi pada UU 23/2014 juga mengatur mengenai kebijakan yang tidak bisa dipidana. Karenanya, analisis juga akan mencoba mengkaitkannya dengan pengaturan tersebut.

Tahap *ketiga*, merupakan penarikan kesimpulan dari hasil analisis yang telah dilakukan sehingga dapat menjawab pertanyaan penelitian yang diajukan. Selain kesimpulan, penelitian ini juga menghasilkan saran dan masukan terhadap teori korupsi maupun diskresi serta masukan terhadap implementasi dari UU 31/1999 juncto UU 20/2001, UU 30/2014, dan UU 23/2014.

3.5 Validitas Temuan

Untuk memastikan validitas dari temuan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan paling sedikit 2 (dua) strategi dari sejumlah strategi yang

dikemukakan oleh Creswell (2003, 196-197). Strategi yang peneliti gunakan untuk memastikan validitas temuan dari penelitian ini adalah melalui triangulasi sumber data informasi yang berbeda, yakni dengan memeriksa bukti-bukti dari berbagai sumber dan menggunakannya untuk membangun sebuah pembenaran yang koheren serta dengan menggunakan deskripsi yang rinci dan kaya dalam menyampaikan temuan.

3.6 Teknik Analisis Data

Analisis terhadap data dan informasi yang dikumpulkan (dokumen dan hasil wawancara mendalam) dilakukan dengan menggunakan metode tipe ideal (Neuman, 2000, 431-432) Melalui analisis ini, data-data temuan lapangan dibandingkan dengan kondisi ideal (standar) yang seharusnya ada atau terjadi berdasarkan perspektif teori yang ada maupun berdasarkan norma yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan korupsi, diskresi, maupun kasus korupsi Kepala Daerah yang menjadi studi kasus. Dalam hal ini dibandingkan bagaimana kondisi kasus-kasus korupsi yang diangkat sebagai studi kasus yang diasumsikan memiliki keterkaitan dengan diskresi dengan kondisi ideal yang seharusnya ada atau terjadi berdasarkan perspektif teori mengenai diskresi atau kebijakan.

Metode analisis tipe ideal menurut Neuman (2000, 431-432) dapat dilakukan dalam 2 (dua) cara yakni dengan membandingkan dampak dari konteks (*contrast context*) serta analogi. Dalam penelitian ini, cara yang digunakan adalah membandingkan dampak dari konteks yaitu cara yang dilakukan untuk menghasilkan spesifikasi dan penekanan pada konteks yang unik dari setiap kasus yang diangkat. Dengan kata lain, dalam penelitian ini dilihat sejauhmana pada masing-masing kasus memiliki konteks yang unik dalam hal tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah.

3.7 Keterbatasan Penelitian

Keterbatasan dari penelitian ini dapat dilihat dari 5 (lima) hal. **Pertama**, kasus korupsi yang dijadikan studi kasus hanyalah kasus korupsi yang ditangani oleh KPK saja, sementara kasus yang ditangani oleh Kejaksaan Agung maupun Kepolisian RI tidak dibahas. **Kedua**, penelitian ini hanya mengangkat kasus korupsi yang ditangani oleh KPK dan memiliki kekuatan hukum tetap pada periode 2005-2013, sementara pada periode setelahnya terjadi sejumlah perubahan peraturan perundang-undangan seperti berlakunya UU 30/2014. **Ketiga**, penelitian ini juga tidak membandingkan korupsi yang terjadi dimasa sebelum adanya KPK. **Keempat**, penelitian ini tidak mampu menjadikan Hakim yang terlibat dalam memutus kasus, Pengacara dari terpidana serta Terpidana sebagai narasumber sehingga tidak dapat memberikan klarifikasi mereka terhadap putusan yang dipelajari. **Kelima**, penelitian ini hanya mengkaji kasus secara normatif sehingga tidak mampu menjelaskan mengapa terjadi tindak pidana korupsi khususnya yang terkait dengan niat dari para Kepala Daerah yang menjadi studi kasus. Dengan sejumlah keterbatasan tersebut, maka hasil dari penelitian ini tidak sepenuhnya dapat menggambarkan pola-pola tindak pidana korupsi oleh Kepala Daerah lainnya serta kenapa para Kepala Daerah yang menjadi studi kasus memiliki niat untuk melakukan tindakan tersebut.

BAB 4

GAMBARAN UMUM PENGATURAN MENGENAI DISKRESI DAN KORUPSI DI INDONESIA

4.1 Pengaturan mengenai Diskresi

Diskresi merupakan suatu kebutuhan namun dipihak lain belum diatur secara memadai sejak republik ini berdiri sampai akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dalam Sidang Paripurna pada Jumat 26 September 2014 memberikan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (RUU Administrasi Pemerintahan) yang didalamnya terdapat pengaturan khusus mengenai diskresi. Selanjutnya Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan ini disahkan oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono pada 17 Oktober 2014 sebagai Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014).

Secara khusus, UU 30/2014 mengatur diskresi dalam Bab VI yang terdiri atas 5 bagian dan 11 pasal (Pasal 22-Pasal 32). Melalui pengaturan ini maka menjadi jelaslah hak dan kewajiban dari seorang pejabat pemerintahan dalam menggunakan diskresi. Adalah merupakan hak dari seorang pejabat pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan atau tindakan diantaranya melalui diskresi yang sesuai dengan tujuannya. Pada sisi yang lain, merupakan kewajiban seorang pejabat pemerintahan untuk mematuhi UU 30/2014 dalam menggunakan diskresi.

Menurut UU 30/2014, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Diskresi sebagaimana dimaksud dalam UU 30/2014 tersebut hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang untuk tujuan: (1) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; (2) mengisi kekosongan hukum; (3) memberikan kepastian hukum; dan (4) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Untuk dapat menggunakan diskresi maka pejabat pemerintahan harus memenuhi persyaratan: (1) sesuai dengan tujuan diskresi; (2) tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) sesuai dengan AUPB; (4) berdasarkan alasan-alasan yang obyektif; (5) tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan (6) dilakukan dengan itikad baik.

4.2 Pengaturan Mengenai Korupsi

Menurut KPK (2006), kebiasaan berperilaku koruptif yang terus berlangsung di kalangan masyarakat salah satunya disebabkan masih sangat kurangnya pemahaman masyarakat terhadap pengertian korupsi sebagaimana yang dimaksudkan dalam undang-undang (KPK, 2006, 1). Undang-undang yang saat ini berlaku dan mengatur tentang tindak pidana korupsi adalah UU 31/1999 sebagaimana telah diperbaiki dengan UU 20/2001.

Selain itu, dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang memberikan putusan terkait kata “dapat” dalam Pasal 2

ayat (1) dan Pasal 3 UU 31/1999 jo UU 20/2001 yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka turut mempengaruhi konstelasi isi pengaturan dalam kedua pasal tersebut.

Menurut perspektif hukum, definisi korupsi secara gamblang telah dijelaskan dalam 13 buah Pasal dalam UU 31/1999 jo UU 20/2001. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan kedalam 30 bentuk/jenis tindak pidana korupsi yang pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 7, yaitu: (1) kerugian keuangan negara; (2) suap-menyuap; (3) penggelapan dalam jabatan; (4) pemerasan; (5) perbuatan curang; (6) benturan kepentingan dalam pengadaan; serta (7) gratifikasi (KPK, 2006, 19-21).

4.3 Pengaturan mengenai Inovasi Daerah

Dilatarbelakangi oleh adanya keinginan untuk memberikan perlindungan terhadap kegiatan yang bersifat inovatif yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di Daerah dalam memajukan Daerahnya, maka Pemerintah memandang perlu adanya upaya memacu kreativitas Daerah untuk meningkatkan daya saing Daerah. Untuk itu diperlukan adanya kriteria yang obyektif yang dapat dijadikan pegangan bagi pejabat Daerah untuk melakukan kegiatan yang bersifat inovatif. Melalui cara tersebut diharapkan inovasi akan terpacu dan berkembang tanpa ada kekhawatiran menjadi obyek pelanggaran hukum. Untuk tujuan tersebut kemudian Pemerintah melakukan pengaturan mengenai inovasi daerah dalam UU 23/2014 yang diatur dalam Bab XXI mengenai Inovasi Daerah yang terdiri atas 5 pasal yakni Pasal 386-390. Menurut ketentuan dalam UU 23/2014, dalam hal pelaksanaan inovasi yang telah menjadi kebijakan Pemerintah Daerah dan inovasi tersebut tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan, aparatur sipil negara tidak dapat dipidana.

4.4 Kaitan antara Norma Diskresi dengan Korupsi

Apabila dilihat dari jenis korupsi menurut UU 31/1999 juncto UU 20/2001 dan juga Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016, maka jenis korupsi yang mungkin terkait dengan diskresi adalah korupsi yang terkait dengan kerugian keuangan negara; korupsi yang terkait dengan suap-menyuap; korupsi yang terkait dengan benturan kepentingan dalam pengadaan; serta korupsi yang terkait dengan gratifikasi. Diskresi akan menjadi korupsi ketika diskresi yang dilakukan oleh seorang pejabat memenuhi sejumlah unsur dari jenis-jenis tindak pidana korupsi tersebut. Seperti diskresi yang ternyata dilakukan dengan melawan hukum, untuk memperkaya diri, dan merugikan keuangan negara.

Berbagai jenis tindak pidana korupsi tersebut memiliki keterkaitan dengan diskresi sebagai akibat dari penggunaan diskresi oleh pejabat yang berwenang tetapi tidak dilakukan sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan apabila mengacu kepada UU 30/2014. Terkait hal ini, UU 30/2014 telah secara tegas dan jelas menetapkan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi sebelum menggunakan diskresi, yakni: (1) sesuai dengan tujuan diskresi; (2) tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik atau AUPB; (4) berdasarkan alasan-alasan yang obyektif; (5) tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan (6) dilakukan dengan itikad baik. Dengan demikian, apabila merujuk kepada pengaturan dalam UU 30/2014 maka tindak pidana korupsi dapat terjadi ketika diskresi dilakukan tidak sesuai dengan

persyaratan yang telah ditetapkan. Terkait hal ini, kasus korupsi yang dibahas dalam penelitian ini adalah kasus-kasus korupsi yang terjadi sebelum adanya UU 30/2014 sehingga apabila memang terdapat kasus korupsi yang memiliki keterkaitan dengan diskresi dapat dianalisis dengan menggunakan persyaratan diskresi tersebut.

Sejumlah korupsi juga terkait dengan penyalahgunaan wewenang. Menyangkut penyalahgunaan wewenang ini maka UU 30/2014 juga telah memberikan pengaturan mengenai penyalahgunaan wewenang dalam penggunaan diskresi. Menurut ketentuan dalam UU 30/2014, diskresi dilakukan dengan menyalahgunakan wewenang ketika diskresi dilakukan dengan: (1) melampaui wewenang, yakni melampaui batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, serta tidak sesuai prosedur; (2) mencampuradukkan wewenang, yakni menggunakan diskresi tidak sesuai dengan tujuan wewenang, tidak sesuai prosedur, dan atau bertentangan dengan AUPB; serta (3) tindakan sewenang-wenang yakni apabila diskresi dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang. Dengan demikian, UU 30/2014 juga telah memberikan pengaturan mengenai penyalahgunaan wewenang dalam melakukan diskresi dimana penyalahgunaan wewenang ini juga merupakan salah satu unsur dari korupsi khususnya korupsi yang terkait dengan kerugian keuangan negara.

Berdasarkan sejumlah pengaturan yang ada mengenai diskresi maupun korupsi dapat diringkas dalam Tabel 4.1 berikut:

Tabel 4.1
Ringkasan Jenis-Jenis Diskresi dan Korupsi

No	Diskresi	Korupsi
1	Per UU memberikan pilihan	Terkait dengan Kerugian Keuangan Negara
2	Per UU tidak mengatur	Terkait dengan Suap-Menyuap
3	Per UU tidak lengkap atau tidak jelas	Terkait dengan Penggelapan dalam Jabatan
4	Adanya Stagnasi Pemerintahan	Terkait dengan Perbuatan Pemerasan
5		Terkait dengan Perbuatan Curang
6		Terkait dengan Benturan Kepentingan dalam Pengadaan
7		Terkait dengan Gratifikasi

Sumber: UU 30/2014; UU 31/1999 jo UU 20/2001

BAB 5

ANALISIS TERHADAP 5 KASUS KORUPSI KEPALA DAERAH SERTA KETERKAITANNYA DENGAN DISKRESI

5.1 Analisis Kasus Korupsi Kepala Daerah serta Keterkaitannya dengan Diskresi

Terkait dengan fakta hukum pelanggaran aturan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah, maka berdasarkan pertimbangan majelis hakim dalam persidangan didapatkan informasi mengenai pelanggaran aturan sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 5.1 berikut ini.

Tabel 5.1

Pelanggaran Aturan yang Dilakukan oleh Kepala Daerah

Terpidana	Tindakan yang Dianggap Melanggar Aturan PerUU	Aturan yang Dilanggar	
Abdullah Puteh Gubernur NAD (2000-2005)	Pembayaran uang untuk pengadaan pada saat mana dana belum dianggarkan	Pasal 7 (4) Keppres 18/2000	
	Penunjukan langsung penyedia barang padahal bukan penyedia barang tunggal, selain penetapan penyedia oleh Gubernur padahal nilai barang tidak sampai 50 milyar rupiah	Pasal 12 (2) c serta Pasal 11 angka 1 dan 3 Keppres 18/2000	
	Penandatanganan sebagai pihak pembeli pada perjanjian/kontrak jual beli	Pasal 7 (3) f Keppres 18/2000	
	Penempatan dana APBD dalam rekening pribadi	Pasal 4 dan Pasal 11 PP 105/2000	
	Pemotongan secara langsung dana perlakuan khusus Kabupaten/Kota	Pasal 1 KMK 451/2001	
	Dana hasil pemotongan tidak dimasukkan dalam pos penerimaan APBD	Pasal 7 PP 105/2000	
	Alasan keperluan mendesak tidak sesuai ketentuan	Pasal 16 UU 25/1999	
	Ismunarso Bupati Situbondo (2005-2010)	Penempatan dana Pemkab pada pihak swasta tidak dilakukan melalui penerbitan Perda	Pasal 41 (5) UU 1/2004
		Pemberian kuasa kepada pihak yang tidak berwenang	Pasal 2 (2) PP 105/2000

	Bunga deposito dan hasil investasi tidak seluruhnya diserahkan kepada kas Pemkab	Pasal 193 (2) UU 32/2004 jo Pasal 24 PP 105/2000 jo Pasal 58 (2) PP 58/2005
Arwin AS Bupati Siak (2001-2011)	Penerbitan IUPHHK-HT yang bertentangan dengan aturan	Kepmenhut 10.1/Kpts-II/2000 dan 21/Kpts-II/2001
Mochtar Mohamad Walikota Bekasi (2008-2013)	Memerintahkan bawahan untuk melakukan kegiatan fiktif serta menandatangani memo-memo fiktif dalam rangka kegiatan fiktif	Pasal 3 (3) UU 1/2004, Pasal 28 UU 32/2004, Pasal 132 (1) Permendagri 13/2006
Amran Abdulah Batalipu Bupati Buol (2007-2012)	Menerima suap untuk menggerakannya menerbitkan dan menandatangani sejumlah surat (surat kepada Gubernur Sulteng untuk rekomendasi penerbitan IUP dan surat kepada Kepala BPN untuk penerbitan HGU) padahal pemohon IUP dan HGU tidak memenuhi syarat	Pasal 5 (4) UU 28/1999, Pasal 28 huruf d UU 32/2004, Pasal 4 (1) c dan Pasal 6 (2) Permen Agraria 2/1999

Sumber: Disarikan dari berbagai Putusan Pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dari kelima studi kasus serta berbagai sumber lainnya

5.1.1 Sumber Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi yang Dilakukan

Pada kasus pengadaan helikopter yang menjerat Abdullah Puteh, semua peraturan yang dilanggar oleh Abdullah Puteh adalah mengikat dan tidak memberikan kebebasan kepada Abdullah Puteh selaku Gubernur dalam membuat keputusan. Dengan demikian Abdullah Puteh tidaklah memiliki kewenangan untuk melakukan sejumlah tindakan sebagaimana dilakukannya dalam kasus tersebut. Secara ringkas, analisis pelanggaran terhadap sumber kewenangan yang dilakukan oleh Abdullah Puteh dapat dilihat dalam Tabel 5.2 berikut.

Tabel 5.2

Pelanggaran Sumber Kewenangan dalam Kasus Korupsi Abdullah Puteh

Tindakan Pelanggaran	Pasal yang Dilanggar	Analisis Kewenangan
Pembayaran uang untuk pengadaan pada saat mana dana belum dianggarkan	Pasal 7 (4) Keppres 18/2000	Terikat
Penunjukan langsung penyedia barang padahal bukan penyedia barang tunggal, selain penetapan penyedia oleh	Pasal 12 (2) c serta Pasal 11 angka 1 dan 3 Keppres 18/2000	Terikat

Gubernur padahal nilai barang tidak sampai 50 milyar rupiah		
Penandatanganan sebagai pihak pembeli pada perjanjian/kontrak jual beli	Pasal 7 (3) f Keppres 18/2000	Terikat
Penempatan dana APBD dalam rekening pribadi	Pasal 4 dan Pasal 11 PP 105/2000	Terikat
Pemotongan secara langsung dana perlakuan khusus Kabupaten/Kota	Pasal 1 Keputusan Menteri Keuangan 451/2001	Terikat
Dana hasil pemotongan tidak dimasukkan dalam pos penerimaan APBD	Pasal 7 PP 105/2000	Terikat
Alasan keperluan mendesak tidak sesuai ketentuan	Pasal 16 UU 25/1999	Terikat

Sumber: Analisis Peneliti

Pada kasus penempatan dana APBD untuk deposito dan investasi yang menjerat Ismunarso, semua peraturan yang dilanggar oleh Ismunarso adalah mengikat dan tidak memberikan kebebasan kepada Ismunarso selaku Bupati dalam membuat keputusan. Dengan demikian Ismunarso tidaklah memiliki kewenangan untuk melakukan sejumlah tindakan sebagaimana dilakukannya dalam kasus tersebut. Sebenarnya apabila merujuk kepada aturan dalam Pasal 35 ayat (1) Kepmendagri 29/2002 yang berbunyi: *uang milik Daerah yang sementara belum digunakan dapat didepositokan, sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan Daerah*, maka apa yang dilakukan Ismunarso dalam menempatkan dana APBD pada deposito merupakan tindakan yang dapat dibenarkan karena aturan tersebut **memberikan pilihan** kepada Ismunarso. Hanya saja dalam melakukan hal tersebut tidak dilakukan dengan peraturan daerah sehingga melanggar ketentuan dalam UU 1/2004 selain juga sejumlah pelanggaran lain yang dilakukan. Secara ringkas, analisis pelanggaran terhadap sumber kewenangan yang dilakukan oleh Ismunarso dapat dilihat dalam Tabel 5.3 berikut.

Tabel 5.3

Pelanggaran Sumber Kewenangan dalam Kasus Korupsi Ismunarso

Tindakan Pelanggaran	Pasal yang Dilanggar	Analisis Kewenangan
Penempatan dana Pemkab pada pihak swasta tidak dilakukan melalui penerbitan Perda	Pasal 41 (5) UU 1/2004	Terikat
Pemberian kuasa kepada pihak yang tidak berwenang	Pasal 2 (2) PP 105/2000	Terikat
Bunga deposito dan hasil investasi tidak seluruhnya diserahkan kepada kas Pemkab	Pasal 193 (2) UU 32/2004 jo Pasal 24 PP 105/2000 jo Pasal 58 (2) PP 58/2005	Terikat

Sumber: Analisis Peneliti

Pada kasus penerbitan IUPHHK-HT yang menjerat Arwin AS, semua peraturan yang dilanggar oleh Arwin AS adalah mengikat dan tidak memberikan

kebebasan kepada Arwin AS selaku Bupati dalam membuat keputusan. Arwin AS terikat dengan kriteria yang diatur oleh Pemerintah Pusat dalam menerbitkan izin. Dengan demikian Arwin AS tidaklah memiliki kewenangan untuk melakukan sejumlah tindakan sebagaimana dilakukannya dalam kasus tersebut. Secara ringkas, analisis pelanggaran terhadap sumber kewenangan yang dilakukan oleh Arwin AS dapat dilihat dalam Tabel 5.4 berikut.

Tabel 5.4
Pelanggaran Sumber Kewenangan dalam Kasus Korupsi Arwin AS

Tindakan Pelanggaran	Pasal yang Dilanggar	Analisis Kewenangan
Penerbitan IUPHHK-HT yang bertentangan dengan aturan	Keputusan Menteri Kehutanan 10.1/Kpts-II/2000 dan 21/Kpts-II/2001	Terikat

Sumber: Analisis Peneliti

Untuk kasus Mochtar Mohamad, berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, Mochtar Mohamad dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang didakwakan dalam 3 (tiga) dakwaan sekaligus yaitu dakwaan pertama melakukan tindak pidana korupsi yang terkait dengan penggunaan dana APBD; dakwaan kedua melakukan tindak pidana korupsi yang terkait dengan penyuapan terhadap anggota DPRD Kota Bekasi dan Auditor BPK; serta dakwaan ketiga melakukan tindak pidana korupsi yang terkait dengan penyuapan dalam rangka memperoleh Adipura. Karena pembahasan dalam penelitian ini lebih dikaitkan dengan korupsi yang memiliki keterkaitan dengan diskresi maka analisis yang dibahas adalah yang terkait dengan tindakan dalam dakwaan pertama sebagaimana diuraikan dalam Tabel 5.1. Sementara dakwaan kedua dan ketiga merupakan dakwaan terhadap perbuatan suap yang dilakukan oleh Mochtar Mohamad sehingga dipertimbangkan tidak terkait dengan diskresi.

Pada kasus penggunaan dana APBD yang menjerat Mochtar Mohamad, semua peraturan yang dilanggar oleh Mochtar Mohamad adalah mengikat dan tidak memberikan kebebasan kepada Mochtar Mohamad selaku Walikota dalam membuat keputusan. Dengan demikian Mochtar Mohamad tidaklah memiliki kewenangan untuk melakukan sejumlah tindakan sebagaimana dilakukannya dalam kasus tersebut. Secara ringkas, analisis pelanggaran terhadap sumber kewenangan yang dilakukan oleh Mochtar Mohamad dapat dilihat dalam Tabel 5.5 berikut.

Tabel 5.5
Pelanggaran Sumber Kewenangan dalam Kasus Korupsi Mochtar Mohamad

Tindakan Pelanggaran	Pasal yang Dilanggar	Analisis Kewenangan
Memerintahkan bawahan untuk melakukan kegiatan fiktif serta menandatangani memo-memo fiktif dalam rangka kegiatan fiktif	Pasal 3 (3) UU 1/2004, Pasal 28 UU 32/2004, Pasal 132 (1) Permendagri 13/2006	Terikat

Sumber: Analisis Peneliti

Pada kasus suap yang menjerat Amran A. Batalipu, semua peraturan yang dilanggar oleh Amran A. Batalipu adalah mengikat dan tidak memberikan

kebebasan kepada Amran A Batalipu selaku Bupati dalam membuat keputusan. Dengan demikian Amran A Batalipu tidaklah memiliki kewenangan untuk melakukan sejumlah tindakan sebagaimana dilakukannya dalam kasus tersebut. Secara ringkas, analisis pelanggaran terhadap sumber kewenangan yang dilakukan oleh Amran A Batalipu dapat dilihat dalam Tabel 5.6 berikut.

Tabel 5.6

Pelanggaran Sumber Kewenangan dalam Kasus Korupsi Amran A. Batalipu

Tindakan Pelanggaran	Pasal yang Dilanggar	Analisis Kewenangan
Menerima suap untuk menggerakannya menerbitkan dan menandatangani sejumlah surat (surat kepada Gubernur Sulteng untuk rekomendasi penerbitan IUP dan surat kepada Kepala BPN untuk penerbitan HGU) padahal pemohon IUP dan HGU tidak memenuhi syarat	Pasal 5 (4) UU 28/1999, Pasal 28 huruf d UU 32/2004, Pasal 4 (1) c dan Pasal 6 (2) Permen Agraria 2/1999	Terikat

Sumber: Analisis Peneliti

5.1.2 Keberadaan Kewenangan Diskresi dalam Tindak Pidana serta Indikasinya

Berdasarkan analisis dari sub bab sebelumnya maka jelas terlihat bahwa berdasarkan sumber kewenangannya maka tindakan korupsi yang dilakukan oleh para Kepala Daerah yang menjadi kasus dalam penelitian ini bukanlah diakibatkan oleh diskresi karena tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut seharusnya terikat dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Diskresi dapat terjadi ketika peraturan perundang-undangan memberikan kebebasan kepada Kepala Daerah untuk memilih karena diberikan pilihan, karena tidak ada aturan hukum yang mengatur, karena norma aturan yang ada tidak jelas, serta karena adanya keadaan mendesak.

Berbagai tindakan dalam kasus korupsi Kepala Daerah yang dibahas dalam penelitian ini jelas menunjukkan bahwa tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut terikat oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga jelas terdapat aturan hukum yang mengatur. Aturan hukum yang mengatur pun jelas serta tidak ada keadaan yang mendesak untuk membuat berbagai tindakan tersebut.

Kalaupun terdapat pilihan maka hanya ada dalam kasus yang menjerat Ismunarso khususnya dalam menempatkan dana APBD dalam deposito sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) Kepmendagri 29/2002 yang menyatakan bahwa *uang milik Daerah yang sementara belum digunakan dapat didepositokan, sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan Daerah*. Karenanya penempatan dana Pemkab Situbondo oleh Ismunarso merupakan tindakan yang dapat dibenarkan karena aturan tersebut **memberikan pilihan** kepada Ismunarso untuk menggunakan uang Daerah dan ditempatkan sebagai deposito. Hanya saja dalam melakukan hal tersebut tidak dilakukan dengan peraturan daerah sehingga melanggar ketentuan dalam UU 1/2004 selain juga sejumlah pelanggaran lain yang dilakukan berupa pemberian kuasa pengelolaan

keuangan Daerah kepada pihak yang tidak berwenang serta penggunaan uang hasil deposito untuk kepentingan sendiri dan tidak dimasukkan dalam Kas Daerah.

Dengan demikian, dalam kasus penempatan dana APBD dalam deposito oleh Ismunarso **terdapat kewenangan diskresi** karena aturan dalam Pasal 35 ayat (1) Kepmendagri 29/2002 memberikan pilihan kepada Ismunarso. Hanya saja **terdapat penyalahgunaan dalam penerapan diskresi** tersebut berupa pelanggaran terhadap sejumlah ketentuan perundang-undangan yang mengatur bahwa penempatan dana APBD harus ditetapkan melalui peraturan daerah, serta pemberian kuasa pengelolaan keuangan pada pihak yang tidak berwenang serta pemanfaatan hasil deposito yang tidak seluruhnya diserahkan kepada kas daerah. Pelanggaran yang dilakukan oleh Ismunarso ini sejalan dengan pendapat Sathe (2009, 406). Menurut Sathe, pelaksanaan diskresi dapat digugat salah satunya ketika sebuah keputusan dilakukan diluar lingkup kewenangan yang diberikan oleh hukum. Berbagai tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah yang menjadi kasus jelas-jelas terikat oleh sejumlah ketentuan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sehingga para Kepala Daerah tersebut tidak memiliki kewenangan untuk membuat keputusan atau mengambil tindakan yang tidak sesuai dengan berbagai ketentuan tersebut.

5.1.3 Pola Tindak Pidana Korupsi yang Dilakukan

Berdasarkan dokumen putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dari 5 (lima) studi kasus korupsi Kepala Daerah yang terbukti melakukan sejumlah unsur korupsi, dapat diketahui gambaran mengenai pola tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut terutama dilihat dari kecurangan yang dilakukannya. Kecurangan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut terkait dengan **unsur melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi** pada kasus yang didakwa dengan Pasal 2 serta terkait dengan **unsur menerima hadiah atau janji** pada kasus yang didakwa dengan Pasal 12 huruf a. Pola tindak pidana dari para Kepala Daerah tersebut dapat dilihat dalam Tabel 5.7 berikut.

Tabel 5.7

Pola Tindak Pidana Korupsi oleh Kepala Daerah di Indonesia

Terpidana & Jabatannya pada Saat Tindakan dilakukan (Gub/Bup/Wal)	Substansi (PBJ/Izin/Bansos-APBD/Suap)	Kecurangan yang dilakukan
Abdullah Puteh Gubernur NAD (2000-2005)	PBJ Pengadaan Helikopter secara bertentangan dengan aturan	Uang pembayaran ditransfer ke rekening pribadi
Ismunarso Bupati situbondo (2005-2010)	APBD / Bansos Penggunaan dan pengelolaan dana kas daerah secara bertentangan dengan aturan	Dana dari bunga yang didapat dari DOC serta keuntungan investasi digunakan untuk kepentingan pribadi
Arwin AS Bupati Siak (2001-2011)	Penerbitan Izin	Menerima uang setelah IUPHHK-HT diterbitkan

	Penerbitan IUPHHKHT secara bertentangan dengan aturan	
Mochtar Mohamad Walikota Bekasi (2008-2013)	APBD / Bansos & Penyuapan Penggunaan dana tidak sesuai RKA; Penyuapan terhadap anggota DPRD; penyuapan untuk Adipura	Penggunaan dana APBD untuk kepentingan pribadi; menginisiasi suap kepada sejumlah pihak: auditor BPK dalam rangka memperoleh opini WTP, DPRD dalam rangka pengesahan APBD, serta pegawai Kementerian Lingkungan Hidup dalam rangka piala Adipura
Amran Abdulah Batalipu Bupati Buol (2007-2012)	Penyuapan Menerima suap terkait pemberian Izin Lokasi dan penerbitan surat-surat yang berhubungan dengan proses pengajuan IUP dan HGU	Menggunakan izin untuk mendapatkan uang untuk kepentingan pribadi (dalam rangka pembiayaan pilkada yang diikuti)

Sumber: Disarikan dari berbagai Putusan Pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dari kelima studi kasus serta berbagai sumber lainnya

Berdasarkan uraian mengenai kasus korupsi dari 5 (lima) studi kasus tersebut, terdapat kesamaan pola dari tindakan korupsi yang dilakukan oleh para Kepala Daerah, sebagai berikut:

Pertama, tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut merupakan pelanggaran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan. Pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah yang menjadi studi kasus dalam penelitian ini dilakukan melalui sejumlah keputusan yang dibuat oleh para Kepala Daerah tersebut yang memberikan keuntungan terhadap pihak-pihak tertentu. Kondisi ini memberikan konfirmasi terhadap pendapat Alatas (1986, 11) bahwa salah satu karakteristik dari korupsi adalah mereka yang terlibat dalam korupsi adalah mereka yang ingin keputusan yang pasti dan mereka yang mampu mempengaruhi keputusan-keputusan. Uraian dari studi kasus yang diangkat menunjukkan adanya keterlibatan dari pihak-pihak tertentu yang mendapatkan keuntungan dari keputusan para Kepala Daerah yang menjadi studi kasus. Para pihak yang diuntungkan tersebut kemudian akan terlibat dalam tindakan korupsi yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut. Fakta keterlibatan dari pihak-pihak tertentu yang ingin mendapatkan keuntungan dari keputusan seorang Kepala Daerah ini sangat sejalan dengan pendapat dari Gerston (2002, 14) mengenai bagaimana memberikan pemahaman mengenai akuntabilitas dari semua pembuatan kebijakan adalah kepada masyarakat yang dilayaninya. Artinya, keputusan dari seorang pejabat haruslah akuntabel kepada warganya. Hal ini menjadi penting dengan mengingat bahwa dalam proses pembuatan kebijakan akan melibatkan berbagai pihak yang seringkali memiliki kepentingan untuk mendapatkan keuntungan dari kebijakan tersebut dan kemudian berusaha melakukan negosiasi informal untuk

mewujudkannya. Karenanya, akuntabilitas dari sebuah kebijakan menjadi sebuah hal yang signifikan untuk diperkuat dalam upaya pencegahan korupsi.

Kedua, tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut **tidak dilakukan sendiri (bersama-sama ataupun dibantu oleh pihak lain)**. Temuan ini tentu saja semakin memperkuat pendapat dari sejumlah ahli maupun fakta dari berbagai kasus korupsi lain bahwa tindakan korupsi biasanya dilakukan tidak oleh satu pihak melainkan melibatkan sejumlah pihak. Fakta ini tentu saja harus menjadi perhatian kita bersama terutama apabila dikaitkan dengan integritas aparat maupun pelaksanaan berbagai metode pengawasan terutama melalui *whistle blower system* sebagai perangkat deteksi dini terhadap tindak pidana korupsi. Dalam pandangan peneliti, berangkat dari fakta ini, maka upaya peningkatan integritas aparat akan memainkan peran penting dalam upaya pencegahan korupsi. Dengan integritas yang dimiliki maka seorang aparat yang mengetahui sejumlah tindakan pelanggaran hukum yang diindikasikan korupsi akan tergerak untuk melaporkannya kepada pihak terkait melalui sejumlah mekanisme seperti *whistle blower system*.

Ketiga, tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut dilakukan untuk **memberikan keuntungan pribadi dan bukan untuk kepentingan umum**. Fakta ini juga mempertegas kondisi bahwa kegiatan korupsi biasanya dilakukan dalam rangka mendapatkan keuntungan pribadi dari para pelakunya. Sementara itu, terkait dengan teori dari Klitgaard (1998a, 4; 1998b, 92) yang menyatakan melalui formulanya bahwa *Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability* atau Korupsi sama dengan Monopoli ditambah Diskresi dikurang Akuntabilitas, maka berdasarkan studi kasus yang diangkat dalam penelitian ini menunjukkan bahwa tindakan korupsi yang dilakukan oleh para Kepala Daerah merupakan tindakan yang sebenarnya terikat oleh berbagai peraturan perundang-undangan sehingga bukanlah merupakan diskresi. Kalaupun ada diskresi seperti dalam kasus Ismunarso ternyata dilakukan dengan melanggar berbagai peraturan perundang-undangan lain sehingga dapat dianggap sebagai penyalahgunaan diskresi. Terkait dengan monopoli yang dimaksud oleh Klitgaard yaitu ketika sebuah organisasi atau seseorang memiliki monopoli atas barang atau jasa, maka dalam penelitian ini monopoli tersebut tidak seperti yang dimaksudkan oleh Klitgaard. Berbagai tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah dalam kasus ini merupakan tindakan yang memang harus diambil oleh pejabat dan tidak bisa dilakukan oleh pihak lain.

5.1.4 Akuntabilitas terhadap Penggunaan Kewenangan

Menurut Dubnick (2005), akuntabilitas publik secara tradisional dipahami sebagai alat yang digunakan untuk mengawasi dan mengarahkan perilaku administrasi dengan cara memberikan kewajiban untuk dapat memberikan jawaban (*answerability*) kepada sejumlah otoritas eksternal. Sementara menurut Romzek dan Ingraham (2000), akuntabilitas publik dalam arti yang paling fundamental merujuk kepada kemampuan menjawab kepada seseorang terkait dengan kinerja yang diharapkan. Seseorang yang diberikan jawaban ini menurut Romzek dan Ingraham haruslah seseorang yang memiliki legitimasi untuk melakukan pengawasan dan mengharapkan kinerja. Adapun menurut Fesler dan Kettl (1996), akuntabilitas publik dibagi kedalam 2 (dua) dimensi, yang pertama adalah akuntabilitas yaitu kesetiaan untuk taat kepada hukum; arahan pejabat yang lebih tinggi; serta kepada standar efisiensi dan ekonomi. Sementara dimensi yang kedua

adalah perilaku etik yaitu ketaatan kepada standar moral dan menghindari munculnya perilaku yang tidak etis. Adapun menurut Shafritz (1992), akuntabilitas administratif adalah sebuah konsep dimana seorang pejabat harus memberikan jawaban terhadap pendapat umum demokrasi dan moral selain juga terhadap mandat hukum khusus yang diterimanya.

Merujuk kepada berbagai pendapat pakar administrasi publik mengenai akuntabilitas tersebut, maka menurut peneliti, akuntabilitas publik dapat dipahami sebagai *perangkat yang didesain untuk mengawasi pejabat publik agar berperilaku sesuai dengan etika dan aturan hukum yang berlaku dengan memberikan kewajiban kepada pejabat publik tersebut untuk mampu menjawab segenap pertanyaan baik dari pihak internal maupun eksternal mengenai pelaksanaan tugas dan kinerjanya sebagai pejabat publik*. Dengan pemahaman seperti itu, maka akuntabilitas publik tidak hanya ditujukan secara internal (pemerintah atasan saja), tetapi juga ditujukan kepada para pemangku kepentingan lainnya seperti masyarakat. Selain itu, mekanisme akuntabilitas publik juga tidak hanya ditujukan untuk mengukur kinerja, tetapi juga dapat memantau perilaku dari pejabat publik agar sesuai dengan etika dan aturan hukum yang berlaku.

Dengan menggunakan pemahaman akuntabilitas publik yang demikian, maka akuntabilitas terhadap penggunaan kewenangan dalam kasus korupsi oleh Kepala Daerah yang menjadi studi kasus dalam penelitian ini belum terlihat memadai. Kondisi ini tidak dapat dilepaskan dari situasi keberadaan mekanisme akuntabilitas publik yang saat ini ada di Indonesia.

Sampai saat ini, mekanisme yang ada untuk memantau akuntabilitas publik di Indonesia baru terbatas pada keberadaan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan Laporan Akuntabilitas dan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Namun demikian, mekanisme akuntabilitas sebagaimana diatur oleh sejumlah peraturan tersebut belum memenuhi kriteria akuntabilitas publik sebagaimana dimaksud oleh sejumlah pakar seperti Dubnick, Romzek, dan Ingraham, Fesler dan Kettl, serta Shafritz sebagaimana dikutip Callahan (2007, 109-110). Mekanisme akuntabilitas yang diatur dalam SAKIP dan LAKIP hanya ditujukan secara internal kepada atasan saja serta hanya mengukur sejauh mana target yang sudah ditetapkan telah tercapai dalam rangka pelaksanaan misi organisasi. Sebenarnya UU 30/2014 memberikan pengaturan mengenai kewajiban dari pejabat pemerintahan untuk membuka akses dokumen administrasi pemerintahan kepada warga masyarakat (Pasal 7 ayat 2 huruf i dan Pasal 51 ayat 1) sehingga bisa menjadi salah satu sarana akuntabilitas publik. Hanya saja sampai saat ini belum dapat terimplementasi secara memadai.

Selain itu, berbagai peraturan perundang-undangan yang sejumlah ketentuannya dilanggar oleh para Kepala Daerah dalam studi kasus yang diangkat juga tidak memiliki mekanisme akuntabilitas publik yang memadai. Mekanisme akuntabilitas yang digunakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut umumnya berupa kewajiban pelaporan pada atasan atau pihak tertentu lainnya yang seringkali tidak jelas mekanismenya. Selain itu juga melalui pengaturan sanksi yang kadang tidak jelas atau tidak tegas. Bahkan ada sejumlah peraturan yang tidak jelas mekanismenya. Dari berbagai peraturan perundang-undangan tersebut, tidak ada satupun yang memberikan pengaturan mekanisme akuntabilitas kepada masyarakat. Padahal menurut Gerston (2002, 14), akuntabilitas dari semua pembuatan kebijakan adalah kepada masyarakat yang

dilayaninya. Artinya, keputusan dari seorang pejabat haruslah akuntabel kepada warganya. Akuntabilitas dari pembuatan kebijakan publik oleh seorang pejabat kepada masyarakatnya merupakan salah satu instrumen penting dalam memastikan kebijakan publik yang memang dibuat untuk kepentingan masyarakat dan bukan hanya untuk kepentingan penguasa atau sekelompok tertentu saja.

5.1.5 Akibat Hukum dari Penggunaan Kewenangan

Berdasarkan pemahaman terhadap pengaturan yang ada didalam UU 30/2014, maka dapat dianalisis seperti apa akibat hukum dari berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh para Kepala Daerah dalam studi kasus yang diangkat dalam penelitian ini sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 5.8 berikut.

Tabel 5.8

Akibat Hukum dari Berbagai Pelanggaran oleh Kepala Daerah yang menjadi Studi Kasus

Tindakan Pelanggaran	Pasal yang Dilanggar	Kategori	Akibat Hukum
Abdullah Puteh			
Pembayaran uang untuk pengadaan pada saat mana dana belum dianggarkan	Pasal 7 (4) Keppres 18/2000	Melampaui	Tidak Sah
Penunjukan langsung penyedia barang padahal bukan penyedia barang tunggal, selain penetapan penyedia oleh Gubernur padahal nilai barang tidak sampai 50 milyar rupiah	Pasal 12 (2) c serta Pasal 11 angka 1 dan 3 Keppres 18/2000	Melampaui	Tidak Sah
Penandatanganan sebagai pihak pembeli pada perjanjian/kontrak jual beli	Pasal 7 (3) f Keppres 18/2000	Melampaui	Tidak Sah
Penempatan dana APBD dalam rekening pribadi	Pasal 4 dan Pasal 11 PP 105/2000	Melampaui	Tidak Sah
Pemotongan secara langsung dana perlakuan khusus Kabupaten/Kota	Pasal 1 KMK 451/2001	Melampaui	Tidak Sah
Dana hasil pemotongan tidak dimasukkan dalam pos penerimaan APBD	Pasal 7 PP 105/2000	Melampaui	Tidak Sah
Alasan keperluan mendesak tidak sesuai ketentuan	Pasal 16 UU 25/1999	Melampaui	Tidak Sah
Ismunarso			
Penempatan dana Pemkab pada pihak swasta tidak dilakukan melalui penerbitan Perda	Pasal 41 (5) UU 1/2004	Melampaui	Tidak Sah
Pemberian kuasa kepada pihak yang tidak berwenang	Pasal 2 (2) PP 105/2000	Melampaui	Tidak Sah

Bunga deposito dan hasil investasi tidak seluruhnya diserahkan kepada kas Pemkab	Pasal 193 (2) UU 32/2004 jo Pasal 24 PP 105/2000 jo Pasal 58 (2) PP 58/2005	Melampaui	Tidak Sah
Arwin AS			
Penerbitan IUPHHK-HT yang bertentangan dengan aturan	Kepmenhut 10.1/Kpts-II/2000 dan 21/Kpts-II/2001	Melampaui	Tidak Sah
Mochtar Mohamad			
Memerintahakan bawahan untuk melakukan kegiatan fiktif serta menandatangani memo-memo fiktif dalam rangka kegiatan fiktif	Pasal 3 (3) UU 1/2004, Pasal 28 UU 32/2004, Pasal 132 (1) Permendagri 13/2006	Melampaui	Tidak Sah
Amran A Batalipu			
Menerima suap untuk menggerakannya menerbitkan dan menandatangani sejumlah surat (surat kepada Gubernur Sulteng untuk rekomendasi penerbitan IUP dan surat kepada Kepala BPN untuk penerbitan HGU) padahal pemohon IUP dan HGU tidak memenuhi syarat	Pasal 5 (4) UU 28/1999, Pasal 28 huruf d UU 32/2004, Pasal 4 (1) c dan Pasal 6 (2) Permen Agraria 2/1999	Melampaui	Tidak Sah

Sumber: Analisis Peneliti

Sebagaimana dapat terlihat dalam tabel 5.8 di atas, berdasarkan uraian kasus yang telah digambarkan dalam sub bab sebelumnya serta pemahaman terhadap berbagai ketentuan dalam UU 30/2014, maka tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah yang diangkat menjadi studi kasus dalam penelitian ini merupakan tindakan yang melanggar atau bertentangan dengan berbagai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat dikategorikan sebagai tindakan pejabat yang melampaui kewenangan. Karena tindakan tersebut dilakukan secara melampaui kewenangan maka menurut ketentuan dalam UU 30/2014, berbagai tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut menjadi tidak sah. Terkait hal ini, perlu ditegaskan kembali bahwa berbagai studi kasus yang diangkat dalam penelitian ini merupakan kasus yang terjadi ketika masih belum adanya UU 30/2014 sehingga tentu saja UU 30/2014 tidak bisa diterapkan. Hanya saja untuk keperluan menggambarkan bagaimana akibat hukumnya dari tindakan tersebut maka perlu menggunakan UU 30/2014 sebagai rujukan. Apabila pada saat kejadian UU 30/2014 telah berlaku maka apa yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut menjadi tidak sah di mata hukum.

5.1.6 Keterkaitan Tindak Pidana Korupsi dengan Diskresi

Berdasarkan pengkajian terhadap studi kasus dapat jelas terlihat bahwa apa yang dilakukan oleh para Kepala Daerah adalah tindakan pidana berupa perbuatan melawan hukum untuk kepentingan pribadinya. Uraian dari studi kasus yang

diangkat dalam penelitian ini dapat menunjukkan bahwa berbagai keputusan yang diambil oleh para Kepala Daerah tersebut adalah keputusan yang dibuat dengan tidak mengikuti prosedur yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Ketidaktaatan terhadap prosedur merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan kewenangan dari para Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) huruf c dari UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu keputusan dibuat secara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, berdasarkan dari studi kasus yang diangkat, dapat secara tegas dinyatakan bahwa kasus korupsi yang dilakukan oleh para Kepala Daerah yang menjadi studi kasus dalam penelitian ini adalah merupakan **tindak pidana dan tidak terdapat diskresi meskipun ada kasus yang terkait dengan diskresi seperti kasus Ismunarso dalam hal penempatan dana deposito, tetapi dilakukan secara berlawanan dengan peraturan perundang-undangan.**

5.2 Penyebab Kepala Daerah di Indonesia Terjerat dalam Tindak Pidana Korupsi

5.2.1 Kualifikasi dari Tindak Pidana Korupsi

Terkait dengan bagaimana sebuah tindakan menjadi korupsi, maka kita harus terlebih dahulu memahami apa yang dimaksud dengan korupsi menurut hukum yang berlaku di Indonesia. Saat ini pengaturan mengenai tindak pidana korupsi diatur dalam UU 31/1999 jo UU 20/2001. Berdasarkan ketentuan dalam UU tersebut, maka korupsi dirumuskan kedalam 30 bentuk/jenis tindak pidana korupsi yang pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 7, yaitu: (1) kerugian keuangan negara; (2) suap-menyuap; (3) penggelapan dalam jabatan; (4) pemerasan; (5) perbuatan curang; (6) benturan kepentingan dalam pengadaan; serta (7) gratifikasi (KPK, 2006, 19-21).

Berdasarkan dakwaan yang dikenakan, maka 5 (lima) studi kasus yang diangkat merupakan kasus korupsi yang terkait dengan: kerugian keuangan negara (Abdullah Puteh, Ismunarso, dan Arwin AS), suap menyuap (Amran Abdullah Batalipu), serta kombinasi kerugian keuangan negara dan suap menyuap (Mochtar Mohamad). Untuk itu, pada bagian ini menguraikan mengenai bagaimana sebuah tindakan dapat dikategorikan korupsi khususnya terkait kerugian keuangan negara. Suap-menyuap tidak diuraikan dengan mempertimbangkan kejelasan tindakan tersebut. Uraian disesuaikan dengan dakwaan yang dikenakan terhadap para Kepala Daerah yang menjadi studi kasus sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 5.9 berikut.

Tabel 5.9

Dakwaan yang Dikenakan kepada Kepala Daerah yang Menjadi Studi Kasus

Terpidana & Jabatannya pada Saat Tindakan dilakukan (Gub/Bup/Wal)	Substansi (PBJ/Izin/Bansos-APBD/Suap)	Dakwaan
Abdullah Puteh Gubernur NAD (2000-2005)	PBJ Pengadaan Helikopter secara bertentangan dengan aturan	Ps 2 (1) jo Ps 18 (1)ab (2) (3) Ps 3 jo Ps 18 (1)ab (2) (3)
Ismunarso	APBD / Bansos	Ps 2 (1) jo Ps 18 Ps 3 jo Ps 18

Bupati situbondo (2005-2010)	Penggunaan dan pengelolaan dana kas daerah secara bertentangan dengan aturan	
Arwin AS Bupati Siak (2001-2011)	Penerbitan Izin Penerbitan IUPHHKHT secara bertentangan dengan aturan	Ps 2 (1) jo Ps 18 Ps 3 jo Ps 18
Mochtar Mohamad Walikota Bekasi (2008-2013)	APBD / Bansos & Penyuaapan Penggunaan dana tidak sesuai RKA; Penyuaapan terhadap anggota DPRD; penyuaapan untuk Adipura	Ps 2 (1) jo Ps 18 Ps 3 jo Ps 18 Ps 5 (1) a Ps 13 Ps 5 (1) a jo Ps 15 Ps 13 jo Ps 15
Amran Abdulah Batalipu Bupati Buol (2007-2012)	Penyuapan Menerima suap terkait pemberian Izin Lokasi dan penerbitan surat-surat yang berhubungan dengan proses pengajuan IUP dan HGU	Ps 12 a Ps 5 (2) jo 5(1)a Ps 11

Sumber: Putusan Pengadilan yang sudah inkraht baik di tingkat pertama, banding maupun kasasi (diperoleh dari KPK pada Agustus 2011 dan Juni 2014)

Berdasarkan Tabel 5.9 di atas dapat terlihat bahwa untuk kasus korupsi yang terkait dengan kerugian keuangan negara, dikenakan dakwaan yang sama yaitu Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3. Pasal 2 mengatur mengenai tindak pidana korupsi dengan unsur melawan hukum untuk memperkaya diri dan dapat merugikan keuangan negara. Seorang terdakwa dianggap terbukti melakukan suatu perbuatan korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 apabila telah memenuhi unsur-unsur: setiap orang; memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi; dengan cara melawan hukum; dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Sementara itu, Pasal 3 mengatur mengenai tindak pidana korupsi dengan unsur menyalahgunakan kewenangan untuk menguntungkan diri sendiri dan dapat merugikan keuangan negara. Seorang terdakwa dianggap terbukti melakukan suatu perbuatan korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 apabila telah memenuhi unsur-unsur: setiap orang; dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi; menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana; yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan; dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Dari berbagai unsur dalam kedua pasal tersebut, maka terdapat 3 (tiga) unsur menurut peneliti yang sangat penting untuk dipahami dalam upaya menjelaskan ada tidaknya korupsi dalam sebuah diskresi ataupun kebijakan, yaitu: (1) **memperkaya** dan atau **menguntungkan** diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi; (2) **melawan hukum**; dan (3) **menyalahgunakan kewenangan**, kesempatan atau sarana.

Berangkat dari uraian mengenai tindak pidana korupsi dan unsur-unsurnya sebagaimana diatur dalam UU 31/1999 jo UU 20/2001, maka sebuah tindakan diskresi akan dianggap korupsi apabila memenuhi unsur-unsur tersebut, terutama (1) **memperkaya** dan atau **menguntungkan** diri sendiri, orang lain atau suatu

korporasi; (2) **melawan hukum**; dan (3) **menyalahgunakan kewenangan**, kesempatan atau sarana. Dalam kasus Ismunarso yang secara jelas terkait diskresi dalam hal penempatan dana APBD pada deposito sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) Kepmendagri 29/2002, maka hal tersebut dilakukannya **secara melawan hukum** dimana penempatan dana pada deposito tidak dilakukan berdasarkan penetapan peraturan daerah sehingga melanggar ketentuan dalam Pasal 45 ayat (5) UU 1/2004, kemudian pendelegasian pengelolaan keuangan Daerah kepada oknum Kepala Cabang BNI Situbondo merupakan tindakan yang melanggar ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) PP 105/2000, serta penggunaan sebagian keuntungan dari deposito dan investasi untuk pribadi dan orang lain merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 24 PP 105/2000.

Dengan demikian, agar sebuah diskresi tidak dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi maka perlu dipastikan bahwa diskresi tidak dilakukan atau disalahgunakan dalam rangka untuk memperkaya dan atau menguntungkan diri sendiri, orang lain, ataupun korporasi. Terkait dengan diskresi yang dapat dikategorikan sebagai korupsi, menurut Williams (1994, 194), penyalahgunaan terhadap diskresi merujuk pada sebuah situasi dimana sebuah diskresi dilakukan diantaranya dengan: (1) tidak masuk akal; (2) irasionalitas; (3) motif tersembunyi; (4) tujuan yang tidak tepat; (5) kegagalan untuk memperhitungkan pertimbangan yang relevan; (6) mempertimbangkan pertimbangan yang tidak relevan; dan (7) itikad buruk. Sementara menurut Sathe (2009, 406), pelaksanaan diskresi dapat digugat dengan sejumlah alasan, yakni: (1) dilakukan di luar lingkup kewenangan yang diberikan oleh hukum, yaitu *ultra vires* terhadap hukum; (2) dilakukan tanpa pertimbangan atau berdasarkan pertimbangan yang tidak relevan atau tanpa memperhitungkan pertimbangan yang relevan; (3) dilakukan sewenang-wenang atau tidak wajar atau tidak proporsional; (4) ada maksud *mala fide* (dengan itikad buruk atau berniat jahat dalam tindakan mereka); dan (5) mengakibatkan pengingkaran terhadap harapan yang sah dari kebijakan atau praktik administrasi sebelumnya.

Pendapat dari Williams (1994) dan Sathe (2009) di atas dapat menunjukkan kepada kita bahwa sebuah penyalahgunaan diskresi yang kemudian menjadi tindak pidana korupsi adalah diskresi yang dilakukan karena motif tersembunyi serta dilakukan dengan itikad buruk atau berniat jahat. Pendapat ini mempertegas pemahaman terhadap kategori pidana dari sebuah tindakan dimana sebuah tindakan dapat dikategorikan sebagai sebuah perbuatan pidana ketika memenuhi sejumlah unsur pidana baik formal, material, subyektif, maupun obyektif. Unsur paling penting menurut sejumlah pakar hukum pidana adalah niat jahat (*mens rea*) berupa kesengajaan.

Dengan demikian, menurut pandangan peneliti, diskresi akan merupakan sebuah tindak pidana korupsi ketika dilakukan secara sengaja untuk memperkaya atau menguntungkan diri sendiri, orang lain ataupun korporasi dengan cara melawan hukum dan atau menyalahgunakan kewenangan. Terkait hal ini, apabila kita melihat kembali 5 (lima) studi kasus yang diangkat, maka untuk kasus Ismunarso misalnya, dapat diketemukan adanya karakteristik diskresi dimana menurut Ismunarso penempatan dana APBD dalam DOC dan investasi merupakan sebuah kebutuhan dalam meningkatkan pendapatan asli daerah selain bahwa penempatan dana dalam deposito merupakan sebuah hal yang dimungkinkan berdasarkan Kepmendagri 29/2002. Hanya saja dalam kasus tersebut ditemukan

fakta bahwa tindakan yang dilakukan tersebut dilakukan dengan sengaja untuk memperkaya atau menguntungkan diri sendiri, orang lain, ataupun korporasi. Tindakan mereka juga dilakukan dengan cara melawan hukum dan atau menyalahgunakan kewenangannya.

Menyangkut prosedur dan keterkaitannya dengan penyalahgunaan wewenang, maka menurut Nugraha dkk (2007, 28 dan 37) penyalahgunaan wewenang dapat dihindari dengan memberikan batas-batas kepada aparat pemerintah dalam menjalankan kewenangan yang dimilikinya serta dengan memberikan kewajiban untuk mengikuti aturan Hukum Administrasi Negara dalam penggunaan wewenang pemerintah. Berdasarkan pendapat ini, maka menurut peneliti, pengaturan mengenai diskresi dalam UU 30/2014 dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 32 merupakan sebuah hal yang tepat untuk dilakukan. Pengaturan tersebut diharapkan dapat memberikan rambu-rambu bagi pelaksanaan diskresi. Rambu-rambu ini juga dapat digunakan sebagai indikator untuk menentukan ada atau tidaknya itikad baik dalam melaksanakan diskresi oleh para pejabat termasuk Kepala Daerah. Permasalahannya sekarang adalah bagaimana memastikan agar rambu-rambu ini dapat dipatuhi oleh para Kepala Daerah di Indonesia sehingga diskresi yang mereka lakukan tidak menjadi tindak pidana korupsi.

5.2.2 Penyebab Kepala Daerah di Indonesia Terjerat dalam Tindak Pidana Korupsi

Berdasarkan informasi dari berbagai literatur dapat diketahui bahwa pada intinya, korupsi disebabkan sejumlah faktor baik yang memiliki kontribusi secara langsung maupun tidak langsung. Selain itu, faktor penyebab korupsi juga dapat dibedakan antara faktor yang terkait dengan karakteristik individual maupun pengaruh struktural.

Berangkat dari berbagai penyebab menurut literatur terkait dengan kenapa seseorang melakukan tindakan korupsi, maka dalam penelitian ini, peneliti juga mencoba untuk mendapatkan gambaran dari para narasumber yang ditemui mengenai kenapa seorang Kepala Daerah melakukan korupsi. Pandangan dari para narasumber ini kemudian peneliti analisis dan bandingkan dengan berbagai informasi lain yang berasal baik dari teori, putusan pengadilan, pemberitaan media massa, maupun sumber informasi lainnya. Setelah melalui proses analisis dan perbandingan tersebut, peneliti kemudian melakukan konstruksi terhadap penyebab korupsi oleh Kepala Daerah di Indonesia.

Terdapat setidaknya 5 (lima) penyebab dari terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh para Kepala Daerah di Indonesia, yaitu: **(1) ketidaktahuan terhadap peraturan perundang-undangan; (2) permasalahan terkait sistem pengawasan dan pengendalian; (3) mahal nya biaya politik; (4) rendahnya integritas; serta (5) gaya hidup.** Uraian dan analisis terhadap berbagai penyebab tersebut, peneliti uraikan dalam sub bab berikut.

5.2.2.1. Ketidaktahuan terhadap Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari sebuah kebijakan termasuk peraturan perundang-undangan adalah tingkat pemahaman dan pengetahuan para pelaksana kebijakan atas sebuah kebijakan. Terkait hal ini, hasil penelitian Ali (2011, 16) menunjukkan bahwa kekurangpahaman para manajer pendidikan telah menyebabkan konsekuensi yang

parah dalam implementasi kebijakan dan reformasi pendidikan di Pakistan. Berangkat dari pemahaman ini, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam berbagai kasus korupsi Kepala Daerah yang menjadi studi kasus, telah terjadi pelanggaran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang membuat para Kepala Daerah tersebut kemudian dipidana.

Terkait terjadinya pelanggaran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan oleh para Kepala Daerah, berdasarkan hasil wawancara mendalam yang peneliti lakukan terhadap sejumlah narasumber, penelitian ini menemukan bahwa 8 dari 12 narasumber mengungkapkan mengenai ketidaktahuan terhadap peraturan perundang-undangan sebagai salah satu hal yang dapat dikonstruksikan sebagai penyebab terjadinya korupsi oleh para Kepala Daerah.

Berbagai pendapat dari 8 narasumber dapat memberikan gambaran mengenai sebuah kondisi yang sangat mengkhawatirkan dimana masih banyaknya Kepala Daerah atau pejabat lainnya yang tidak memiliki pengetahuan yang memadai tentang pelaksanaan administrasi pemerintahan sebagai akibat dari latar belakang mereka sebelum menjabat. Kondisi ini tentu saja perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah sehingga dapat meminimalisir jumlah Kepala Daerah yang terkena masalah sebagai akibat kekurangpahaman ataupun ketidaktahuan mereka terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang ada.

Fakta mengenai ketidaktahuan terhadap peraturan perundang-undangan juga dapat diketahui dari hasil analisis yang peneliti lakukan terhadap putusan pengadilan dari para Kepala Daerah yang menjadi studi kasus, khususnya berdasarkan keterangan dari para Kepala Daerah tersebut yang diberikan ketika mereka menjalani persidangan. Dari 5 Kepala Daerah yang menjadi studi kasus, 2 diantaranya (Ismunarso dan Arwin AS) merupakan Kepala Daerah yang menurut peneliti dapat dikategorikan terjerat tindak pidana korupsi karena **ketidaktahuan** mereka terhadap peraturan perundang-undangan yang dilanggarnya. Sementara 3 Kepala Daerah lainnya (Abdullah Puteh, Mochtar Mohamad, dan Amran A Batalipu) merupakan Kepala Daerah yang menurut peneliti dapat dikategorikan mengetahui peraturan perundang-undangan tetapi dengan sengaja melakukannya.

Berdasarkan sejumlah pokok keterangan dari para Kepala Daerah dalam persidangan mereka, peneliti mengkategorikan bahwa tindakan yang dilakukan oleh Ismunarso dan Arwin AS terjadi karena ketidaktahuan mereka terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan. Pada kasus Ismunarso, beliau bahkan telah melakukan konsultasi kepada Kepala Badan Pengawas Daerah (Bawasda) dan menurut Kepala Bawasda penempatan dana untuk deposito pada BNI tidak melanggar aturan karena dimungkinkan oleh Kepmendagri 29/2002. Hanya saja berdasarkan pertimbangan majelis hakim, Ismunarso dianggap terbukti melakukan pelanggaran Pasal 41 ayat (5) UU 1/2004 karena penempatan dana pemerintah daerah pada pihak swasta yang tidak dilakukan melalui penerbitan Peraturan Daerah. Dengan demikian dapat terlihat ketidakpahaman yang memadai dari Ismunarso maupun Kepala Bawasda mengenai berbagai peraturan perundang-undangan. Kepmendagri 29/2002 memang memberikan pilihan dalam hal penggunaan dana pemerintah daerah sehingga membuka ruang untuk diskresi. Hanya saja ada aturan lain yakni UU 1/2004 yang mengikat bahwa penempatan dana pemerintah daerah pada pihak swasta harus dilakukan melalui Peraturan Daerah. Sehingga diskresi untuk menempatkan dana pemerintah daerah pada deposito sebagaimana dimungkinkan oleh Kepmendagri 29/2002 hanya bisa

dilakukan melalui penerbitan Peraturan Daerah. Terkait hal ini, apabila kita kaitkan dengan keberadaan pengaturan diskresi dalam UU 30/2014, maka diskresi yang dilakukan oleh Ismunarso dalam kasus penempatan dana Pemerintah Daerah pada deposito **tidak memenuhi persyaratan diskresi** sebagaimana diatur dalam Pasal 24 huruf b, yakni tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, pada kasus Arwin AS juga menunjukkan ketidaktahuan beliau terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur penerbitan IUPHHK-HT sehingga penerbitan izin bertentangan dengan sejumlah ketentuan dalam Kepmenhut 10.1/Kpts-II/2000 dan Kepmenhut 21/Kpts-II/2001. Berdasarkan keterangannya, Arwin AS mengaku baru mengetahui Kepmenhut 10.1/Kpts-II/2000 pada saat diperiksa di Polda Riau. Arwin AS juga mengaku tidak mengetahui proses administrasi dalam penerbitan IUPHHK-HT, maka dari itu beliau berpedoman dari telaah Dinas Kehutanan, dan ternyata telaah dari Dinas Kehutanan tidak memberikan informasi mengenai berbagai hal yang tidak sesuai dengan sejumlah peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dapat terlihat adanya ketidaktahuan dari Arwin AS terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan ketika menerbitkan izin IUPHHK-HT untuk sejumlah perusahaan.

Berdasarkan pendapat dari sebagian besar narasumber serta keterangan para Kepala Daerah dalam persidangan, maka penelitian ini menemukan faktor ketidaktahuan terhadap peraturan perundang-undangan sebagai salah satu penyebab terjadinya tindak pidana korupsi oleh Kepala Daerah di Indonesia. Ketidaktahuan ini menurut sejumlah narasumber serta hasil analisis peneliti terhadap keterangan para Kepala Daerah dalam persidangan, hanya terjadi pada sebagian kecil Kepala Daerah saja. Sementara banyak dari Kepala Daerah yang melakukan tindak pidana korupsi sebenarnya mengetahui keberadaan peraturan perundang-undangan yang terbukti dilanggarnya.

Temuan ini merupakan sebuah temuan yang cukup penting apabila dikaitkan dengan keberadaan teori korupsi, terlebih apabila dikaitkan dengan konteks korupsi yang terjadi di Indonesia serta negara berkembang lainnya. Berdasarkan hasil penelusuran peneliti terhadap berbagai literatur korupsi, khususnya yang dikembangkan oleh para ahli yang berasal dari negara maju, maka tidak terdapat satupun teori yang secara langsung menyebutkan mengenai faktor ketidaktahuan terhadap peraturan perundang-undangan sebagai salah satu penyebab korupsi. Teori yang ada tersebut umumnya mengemukakan bahwa penyebab korupsi kalaupun terkait dengan peraturan perundang-undangan adalah sebagai akibat dari faktor budaya sebagaimana misalnya yang dikemukakan oleh Holmes (1993) yang dikutip oleh Voskanyan (2000, 17). Menurut Holmes (1993), salah satu faktor budaya sebagai penyebab korupsi adalah sebagai akibat dari lemahnya tradisi dalam aturan hukum serta rendahnya tingkat penghormatan terhadap hukum. Artinya menurut Holmes, masyarakat mengetahui aturan tetapi tidak menghormatinya. Jadi bukan karena ketidaktahuan.

Dengan demikian, ketidaktahuan terhadap peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai faktor penyebab korupsi dalam konteks Indonesia dan negara berkembang lainnya, mengingat peneliti juga menemukan adanya literatur korupsi yang ditulis oleh penulis yang berasal dari negara berkembang menyebutkan mengenai ketidaktahuan terhadap peraturan perundang-undangan ini. Misalnya dalam Singh (2016, 5) yang mengungkapkan bahwa salah satu penyebab

utama korupsi pada India modern adalah kurangnya kesadaran atau ketidaktahuan akan peraturan dan hukum. Apabila dikaitkan dengan penyebab korupsi oleh faktor penyebab langsung dan tidak langsung sebagaimana dikemukakan Tanzi (1998, 565-576), serta faktor individual maupun struktural sebagaimana dikemukakan oleh Nas, Price dan Weber (1986, 109), maka faktor ketidaktahuan terhadap peraturan perundang-undangan dapat memberikan kontribusi terhadap kedua teori tersebut. Faktor ketidaktahuan terhadap peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai penyebab tidak langsung serta individual. Secara tidak langsung terkait dengan kualitas dari birokrasi sehingga bisa memperkuat pendapat Tanzi, sementara secara individual dapat menambahkan pendapat dari Nas, Price dan Weber.

5.2.2.2. Permasalahan terkait Sistem Pengawasan dan Pengendalian

Berdasarkan pendapat dari sejumlah narasumber serta hasil analisis peneliti terhadap sejumlah Putusan Pengadilan dan juga penelusuran terhadap sejumlah literatur dan dokumen, maka permasalahan yang terkait dengan sistem pengawasan dan pengendalian merupakan salah satu penyebab dari terjadinya tindak pidana korupsi oleh para kepala daerah yang dikonstruksikan dalam penelitian ini. Permasalahan sistem pengawasan dan pengendalian ini dihadapi baik oleh aparat pengawas internal maupun pengawas eksternal.

Berbagai pendapat narasumber menggambarkan betapa masalah pengawasan dan pengendalian di Indonesia masih memiliki banyak masalah dan turut berkontribusi bagi carut marutnya penyelenggaraan pemerintahan, termasuk terjadinya korupsi. Permasalahan pengawasan tidak hanya menyangkut pengawasan internal tetapi juga eksternal. Kasus korupsi yang melibatkan Ismunarso dapat memberikan gambaran bagaimana permasalahan pengawasan dan pengendalian terjadi, khususnya pengawasan dan pengendalian yang dilakukan secara internal oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP).

Dalam kasus korupsi yang melibatkan Ismunarso, berdasarkan Putusan Pengadilan terlihat bahwa sebenarnya sebelum dilakukan penempatan dana Pemerintah Daerah pada deposito di Bank BNI, Ismunarso telah melakukan konsultasi kepada Kepala Bawasda sebagai APIP. Namun demikian, Kepala Bawasda memberikan saran yang tidak tepat karena hanya memberikan saran berdasarkan ketentuan dalam sebagian peraturan perundang-undangan saja dan tidak memperhatikan sejumlah peraturan perundang-undangan yang lain. Sehingga apa yang dilakukan oleh Ismunarso oleh majelis hakim dianggap melanggar sejumlah ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak diperhatikan tersebut. Kondisi ini menurut peneliti terjadi sebagai akibat dari ketidaktahuan terhadap peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya. Dengan demikian, terlihat adanya masalah kurangnya kompetensi dari APIP sebagaimana dikemukakan oleh sejumlah narasumber.

Selain kasus korupsi yang melibatkan Ismunarso, kasus korupsi yang melibatkan Mochtar Mohamad juga menunjukkan permasalahan terkait sistem pengawasan dan pengendalian. Berdasarkan Putusan Pengadilan, kasus penyusunan yang dilakukan oleh Mochtar Mohamad terhadap anggota DPRD Kota Bekasi dalam upaya mempercepat pengesahan APBD Kota Bekasi Tahun 2010 dilakukan dengan bantuan sejumlah pihak, salah satunya adalah Inspektur Kota Bekasi. Kondisi ini tentu saja mengkonfirmasi permasalahan yang terjadi dalam sistem

pengawasan dan pengendalian di Pemerintah Daerah. Inspektorat selaku APIP yang seharusnya melakukan pengawasan justru terlibat dalam tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah.

Permasalahan terkait sistem pengawasan dan pengendalian sebagai salah satu penyebab korupsi oleh Kepala Daerah di Indonesia juga memberikan penegasan terhadap penyebab korupsi sebagaimana dikemukakan oleh Tanzi (1998, 565-576). Menurut Tanzi, salah satu penyebab tidak langsung dari korupsi adalah pengawasan institusi, diantaranya yang dilakukan oleh pengawas internal. Pengawasan Internal menurut Tanzi, merupakan bentuk pengawasan yang paling efektif karena pengawasan internal merupakan garis pertahanan pertama terhadap korupsi. Apa yang terjadi dalam kasus Ismunarso dan Mochtar Mohamad memberikan peringatan tentang terjadinya permasalahan sistem pengawasan internal di Indonesia yang perlu diperhatikan. Permasalahan terkait sistem pengawasan dan pengendalian ini apabila tidak diperbaiki dapat memberikan peluang bagi terjadinya korupsi, termasuk dalam pelaksanaan diskresi. Melalui sistem pengawasan dan pengendalian, diharapkan mampu melakukan pemantauan pelaksanaan diskresi oleh para Kepala Daerah sehingga dapat sesuai dengan tujuan, ruang lingkup, persyaratan, dan prosedur sebagaimana telah diatur dalam UU 30/2014.

5.2.2.3. Mahalnya Biaya Politik

Mahalnya biaya politik merupakan faktor lain yang dinilai oleh sejumlah narasumber sebagai penyebab terjadinya tindak pidana korupsi oleh para Kepala Daerah. Hasil analisis peneliti terhadap sejumlah Putusan Pengadilan dan juga penelusuran terhadap sejumlah literatur dan dokumen serta berbagai pemberitaan dan pendapat dari para pengamat juga mempertegas mengenai mahalnya biaya politik untuk menduduki jabatan politik di Indonesia termasuk Kepala Daerah.

Mengacu kepada berbagai pendapat narasumber, termasuk pendapat dari 2 (dua) orang Kepala Daerah yang masih aktif, dapat memberikan gambaran mengenai bagaimana biaya politik yang mahal memiliki pengaruh yang besar terhadap terjadinya tindak pidana korupsi. Untuk mengembalikan biaya politik yang besar tersebut, para Kepala Daerah ini kemudian melakukan sejumlah modus korupsi.

Apa yang diungkapkan oleh narasumber juga didukung oleh Hariadi Kartodihardjo, seorang akademisi dari Institut Pertanian Bogor (IPB), khususnya yang terkait bagaimana perizinan pemanfaatan sumber daya alam dimanfaatkan sebagai sarana untuk mendapatkan uang melalui suap/pemerasan. Menurut Kartodihardjo (2016, 32), didalam seluruh mata rantai perizinan, sebuah perusahaan tergantung tahapannya dalam satu tahun membelanjakan ongkos suap/peras antara Rp 680 juta sampai dengan Rp 22 milyar. Nilai tersebut turun pada tahun 2015, tetapi penurunan ini hanya terjadi pada transaksi di Pusat dan tidak terjadi di daerah baik Provinsi ataupun Kabupaten. Penurunan tersebut menurut Kartodihardjo sejalan dengan kondisi tata kelola hutan dan lahan tahun 2012 dan 2014 dimana indeks tata kelola hutan dan lahan Kabupaten lebih rendah daripada Provinsi dan Provinsi lebih rendah daripada di Pusat. Apa yang dikemukakan oleh Kartodihardjo tersebut mendukung argumentasi mengenai bagaimana korupsi oleh Kepala Daerah terjadi sebagai akibat dari biaya politik yang besar, yang diantaranya dilakukan melalui pemberian perizinan dalam pengelolaan sumber daya alam.

Pemberian perizinan dalam pengelolaan sumberdaya alam sebagai salah satu sarana Kepala Daerah dalam melakukan korupsi sebagai akibat dari biaya politik yang besar juga tidak dapat dilepaskan dari kondisi masih lemahnya mekanisme akuntabilitas pemberian izin, terutama yang terkait dengan keberadaan basis data perizinan yang sudah diterbitkan sehingga penerbitan izin dapat terpantau. Selama ini, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah tidak memiliki mekanisme akuntabilitas untuk memantau perizinan yang sudah diterbitkan sebagaimana dikemukakan oleh Samadhi, Santosa, Kosasih, Khatarina, Tresya dan Yowargana (2015, 15) yang mengutip hasil pendaftaran dan audit izin yang dilakukan oleh Tim Satu Informasi Perizinan Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) dan Badan Pengelola REDD+ (BP REDD+).

Tim SIP UKP4 dan BP REDD+ menemukan bahwa tidak terdapat satu catatan yang terkonsolidasi secara utuh dan lengkap, baik di tingkat Pemerintah Daerah penerbit izin maupun di tingkat pemerintah yang lebih tinggi, termasuk Pemerintah Propinsi dan Pemerintah tingkat Nasional atas seluruh izin yang telah dikeluarkan. Catatan yang terpisah-pisah tersebut juga kerap tidak disertai dengan dokumen pendukung yang lengkap. Ketiadaan mekanisme akuntabilitas dalam penerbitan izin ini tentu saja membuka peluang bagi adanya korupsi yang dilakukan oleh para pejabat termasuk Kepala Daerah yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan izin tersebut.

Kasus korupsi yang melibatkan Amran Abdulah Batalipu dapat memberikan konfirmasi bagaimana mahalannya biaya politik menyebabkan terjadinya korupsi oleh Kepala Daerah. Berdasarkan Putusan Pengadilan, terlihat bahwa penyuapan yang dilakukan kepada Amran Abdulah Batalipu terjadi sebagai akibat dari kebutuhan Amran Abdulah Batalipu untuk membiayai pencalonan kembali sebagai Bupati Buol. Kebutuhan biaya politik dalam rangka pemilihan Bupati itu kemudian dimanfaatkan oleh penyuapnya dengan imbalan berupa pemenuhan sejumlah persyaratan yang diperlukan dalam rangka penerbitan ijin usaha perkebunan serta hak guna usaha pada lokasi yang akan dijadikan lahan perkebunan tersebut.

Kasus korupsi Amran Abdulah Batalipu juga mengkonfirmasi salah satu penyebab korupsi sebagaimana dikemukakan oleh Tanzi (1998, 565-576). Menurut Tanzi, salah satu penyebab langsung dari korupsi adalah pembiayaan partai politik, dimana ketika uang publik tidak tersedia untuk aktivitas partai politik, tekanan besar akan meningkat untuk menghasilkan dana. Kondisi inilah yang menyebabkan sejumlah pihak seperti ICW melakukan advokasi untuk membatasi belanja kampanye pada pemilihan Kepala Daerah tahun 2015 sebagaimana dikemukakan oleh narasumber dari ICW.

5.2.2.4. Rendahnya Integritas

Dalam banyak literatur, korupsi selalu dikaitkan dengan integritas. Menurut Heywood dan Rose misalnya (2015, 104), gagasan tentang korupsi sebagai kebalikan dari integritas telah ada selama berabad-abad. Untuk mendukung pernyataannya, Heywood dan Rose mengutip definisi korupsi yang ditulis oleh Samuel Johnson pada tahun 1755 yang mendefinisikan korupsi baik dalam hal penyakit atau kerusakan jasmani dan sebagai “kesengsaraan; penyimpangan prinsip; dan kehilangan integritas”. Definisi integritas sendiri menurut Heywood

dan Rose (2015, 112), harus mengenai “melakukan hal yang benar” dan “melakukannya dengan cara yang benar”.

Terkait dengan integritas, berdasarkan pendapat dari sejumlah narasumber yang peneliti wawancara, maka rendahnya integritas dapat dikonstruksikan sebagai penyebab terjadinya tindak pidana korupsi oleh para Kepala Daerah. Berdasarkan pendapat dari sejumlah narasumber maka integritas dari seorang pejabat dapat menjadi faktor yang turut menentukan dalam terjadinya sebuah tindak pidana korupsi di Indonesia.

Indonesia merupakan salah satu negara yang diteliti oleh *Global Integrity* dalam penyusunan Laporan Integritas Global dan telah diteliti sebanyak 5 kali, yaitu pada tahun 2006, 2008, 2009, 2011 dan terakhir 2013. Berdasarkan laporan yang dibuat oleh *Global Integrity* mengenai Indonesia selama 5 kurun waktu tersebut, terlihat bahwa Indonesia masih memiliki masalah dalam hal integritas. Nilai skor keseluruhan yang didapat Indonesia selama 5 kurun waktu mengalami naik turun dalam kategori, lemah, kuat dan moderat. Untuk nilai kerangka hukum anti korupsi, nilai Indonesia berada pada posisi kuat dan sangat kuat. Namun untuk nilai pelaksanaan praktis dari kerangka hukum anti korupsi tersebut, nilai Indonesia berada pada posisi sangat lemah dan lemah. Nilai yang diperoleh Indonesia dalam Laporan Integritas Global tersebut dapat dilihat dalam tabel 5.10 berikut.

Tabel 5.10

Nilai yang Diperoleh Indonesia dalam Laporan Integritas Global

Tahun	Nilai Keseluruhan	Nilai Kerangka Hukum Anti Korupsi	Nilai Pelaksanaan Kerangka Hukum Anti Korupsi
2006	68 (lemah)	83 (kuat)	56 (sangat lemah)
2008	69 (lemah)	83 (kuat)	55 (sangat lemah)
2009	74 (moderat)	92 (sangat kuat)	56 (sangat lemah)
2011	81 (kuat)	95 (sangat kuat)	69 (lemah)
2013	77 (moderat)	94 (sangat kuat)	63 (lemah)

Sumber: <http://www.globalintegrity.org/research/indonesia/> (data diolah kembali)

Pentingnya masalah integritas juga menjadi perhatian dari KPK. Sejak tahun 2007 sampai dengan tahun 2014, KPK secara rutin melakukan survei integritas sektor publik. Dari survei integritas publik yang telah dilakukan KPK selama periode 2007-2014, terdapat 2 variabel yang digunakan yaitu pengalaman integritas dan potensi integritas. Kedua variabel itu kemudian membentuk apa yang disebut sebagai nilai integritas oleh KPK. Nilai Integritas, Pengalaman Integritas, maupun Potensi Integritas berada dalam kisaran angka 0-10. Hasil survei integritas sektor publik KPK 2007-2014 dapat menunjukkan bahwa integritas sektor publik di Indonesia masih bermasalah, terlebih di Pemerintahan Daerah. Tabel 5.11 berikut menggambarkan hasil survei integritas sektor publik yang telah dilakukan oleh KPK selama 2007-2014.

Tabel 5.11

Hasil Survei Integritas Sektor Publik KPK 2007-2014

Tahun	Tingkat	Nilai Integritas	Pengalaman Integritas	Potensi Integritas
2007	Nasional	5,53	2,96	5,34

2008	Pusat	6,84	7,21	5,96
	Daerah	6,69	7	5,94
2009	Nasional	6,5	6,71	5,87
	Pusat	6,64	6,85	5,99
	Provinsi	6,18	6,35	5,66
	Kab/Kota	6,46	6,68	5,82
2010	Nasional	5,42	5,7	4,86
	Pusat	6,16	6,56	5,34
	Instansi Vertikal	5,26	5,51	4,75
	Daerah	5,07	5,28	4,66
2011	Nasional	6,31	6,48	5,97
	Pusat	7,07	7,45	6,3
	Instansi Vertikal	6,4	6,55	6,1
	Daerah	6	6,14	5,7
2012	Nasional	6,37	6,89	5,34
	Pusat	6,86	7,31	5,97
	Instansi Vertikal	6,34	6,88	5,27
	Daerah	6,32	6,82	5,3
2013	Nasional	6,8	7,19	6,02
	Pusat	7,37	7,61	6,91
	Instansi Vertikal	6,71	7,1	5,91
	Daerah	6,82	7,23	6
2014	Pusat	7,22	7,41	6,83

Sumber: Laporan Survei Integritas Publik KPK 2007-2014 (diolah kembali)

5.2.2.5. Gaya Hidup

Salah satu faktor yang menurut peneliti dapat dikonstruksikan menjadi penyebab korupsi Kepala Daerah di Indonesia berdasarkan hasil wawancara dengan sejumlah narasumber serta analisis terhadap sejumlah teori dan dokumen adalah gaya hidup. Terkait gaya hidup ini, saat ini di berbagai negara telah dikembangkan apa yang disebut sebagai “audit gaya hidup” (*lifestyle check/audit/investigation*) sebagai salah satu metode yang digunakan untuk mencegah korupsi. Sejumlah negara yang mengembangkan “audit gaya hidup” ini diantaranya adalah Philipina (Canlapan, 2013, 108) dan Thailand (UNDP, 2005, 7).

Terdapat sejumlah penelitian dan teori yang mendukung untuk menempatkan gaya hidup sebagai salah satu penyebab korupsi. Kajian disertasi Leonard (2014) di Universitas London yang berjudul “*Luxury and Corruption: A Literary and Cultural Study, 1800-1875*” merupakan salah satu contohnya. Selain itu, buku dari Singleton dkk (2006) yang berjudul “*Fraud Auditing and Forensic Accounting*” juga membahas mengenai gaya hidup sebagai salah satu motivasi kenapa seseorang melakukan **penipuan** (*fraud*). Menurut Singleton dkk (2006, 128) dengan mengutip Lux dan Fitiani, perubahan dalam gaya hidup merupakan salah satu “bendera merah” (indikator) yang harus dilihat untuk menguji terjadinya *penyalahgunaan asset* oleh seorang pegawai atau pejabat. Selain itu menurut Singleton (2006, 135-136), perubahan gaya hidup juga menjadi salah satu “bendera merah” yang harus dilihat untuk menguji terjadinya *penyuapan* kepada pegawai atau pejabat serta *pencurian uang* oleh pegawai atau pejabat.

Terkait dengan gaya hidup pejabat, Instrumen yang saat ini dapat digunakan oleh aparat penegak hukum di Indonesia untuk menelusuri gaya hidup tersebut adalah Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) oleh KPK serta penelusuran transaksi keuangan melalui lembaga keuangan oleh Pusat Penelusuran Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Terkait dengan LHKPN, Tabel 5.12 berikut dapat memberikan gambaran mengenai jumlah harta yang dilaporkan dalam LHKPN oleh para Kepala Daerah yang menjadi studi kasus dalam penelitian ini.

Tabel 5.12

Jumlah Harta dalam LHKPN dari Kepala Daerah yang Menjadi Studi Kasus

Kepala Daerah	Nomor Harta Kekayaan (NHK)	Jumlah Harta
Abdullah Puteh	14557	2002: Rp 13.013.477.147,- & USD 38.462,-
		2016: Rp 55.823.477.147,- & USD 38.462,-
Ismunarso	48910	2006: Rp 3.454.906.000,-
Arwin AS	19885	2003: Rp 1.396.150.098,-
		2005: Rp 2.803.455.475,-
Mochtar Mohamad	98326	2007: Rp 3.381.800.000,-
		2010: Rp 3.131.430.719,-
Amran Abdulah Batalipu	37243	2006: Rp 2.016.309.931,-
		2011: Rp 6.402.403.000,-

Sumber: <https://acch.kpk.go.id/aplikasi-lhkpn/> (diolah kembali)

5.3 Solusi agar Kepala Daerah di Indonesia tidak Terjerat dalam Tindak Pidana Korupsi

Berdasarkan uraian pembahasan pada sub bab sebelumnya, maka penelitian ini mengkonstruksikan setidaknya 6 (enam) upaya atau solusi yang dapat ditempuh dalam rangka mencegah korupsi oleh Kepala Daerah. Keenam upaya atau solusi tersebut adalah: (1) Peningkatan kapasitas dari Kepala Daerah; (2) Perbaikan terhadap sistem pengawasan; (3) Upaya untuk mengurangi biaya politik; (4) Membangun budaya integritas pejabat; (5) Membangun akuntabilitas kebijakan; serta (6) Membangun budaya anti korupsi di masyarakat. Keenam upaya atau solusi tersebut selanjutnya diuraikan sebagai berikut.

Peningkatan kapasitas dari Kepala Daerah. Berdasarkan pembahasan dapat diketahui bahwa salah satu hal yang menyebabkan terjadinya tindak pidana korupsi oleh para Kepala Daerah adalah karena ketidaktahuan dari para Kepala Daerah terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang ada dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Hal ini terjadi salah satunya sebagai akibat dari latar belakang Kepala Daerah yang sangat bertolak belakang dengan kegiatan pemerintahan.

Sehubungan dengan kondisi tersebut, maka penelitian ini mengusulkan adanya kegiatan dalam rangka meningkatkan kapasitas dari Kepala Daerah, khususnya Kepala Daerah yang baru terpilih. Melalui kegiatan ini, kepada para Kepala Daerah yang baru terpilih akan diberikan pemahaman mengenai berbagai peraturan perundang-undangan, pemahaman mengenai batas kewenangan, serta berbagai pengalaman dari Kepala Daerah lain yang lebih berpengalaman.

Terkait peningkatan pengetahuan dan pemahaman Kepala Daerah, maka salah satu peraturan perundang-undangan terpenting yang perlu dipahami adalah UU 30/2014 yang dalam pandangan peneliti dirasakan dapat membantu untuk melindungi pejabat atau Kepala Daerah yang terkena masalah sebagai akibat ketidaktahuan mereka terhadap peraturan perundang-undangan, selain tentu saja UU 30/2014 memiliki pengaturan mengenai diskresi. Selain mengatur tentang diskresi, UU 30/2014 juga memberikan penekanan mengenai pentingnya pengujian terhadap penyalahgunaan kewenangan. Melalui pengujian ini dapat terlihat mana tindakan yang disengaja atau yang tidak disengaja karena ketidaktahuan seorang Kepala Daerah.

Selain pelatihan, upaya peningkatan kapasitas dari Kepala Daerah juga harus didukung oleh pembuatan *database* yang dapat digunakan oleh Kepala Daerah dalam pengambilan kebijakan. Dengan *database* ini maka Kepala Daerah dapat mengetahui peraturan apa saja yang sudah tersedia dan harus diikuti, serta berbagai informasi lainnya yang dibutuhkan dalam proses penerbitan izin. Selain itu, melalui *database* ini juga dapat memantau berbagai kebijakan yang dibuat oleh para Kepala Daerah sehingga dapat menjadi sarana dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan Kepala Daerah termasuk dalam hal perizinan.

Upaya lain yang dapat dilakukan untuk mengurangi ketidaktahuan terhadap peraturan perundang-undangan adalah dengan mengoptimalkan peran aparat penegak hukum seperti Kejaksaan dan KPK serta Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dalam memberikan konsultasi kepada Kepala Daerah sebelum membuat sebuah kebijakan. Terkait dengan keterlibatan APIP dalam pemberian konsultasi, maka dengan melihat kepada kasus Ismunarso yang sebelum melakukan penempatan dana Pemerintah Daerah untuk Deposito telah meminta saran APIP, maka perlu dipastikan terlebih dahulu kompetensi dan profesionalitas dari APIP. Sehingga APIP tidak akan memberikan saran yang tidak tepat seperti yang terjadi pada kasus Ismunarso. Peningkatan terhadap kompetensi dan profesionalitas APIP lebih lanjut diuraikan dalam usulan upaya atau solusi berikutnya.

Perbaikan terhadap sistem pengawasan. Berdasarkan hasil pembahasan juga diketahui mengenai sistem pengawasan yang masih bermasalah baik pengawasan oleh pengawas internal maupun pengawasan oleh aparat pengawas internal pemerintah. Permasalahan dalam hal pengawasan yang terjadi selama ini mulai dari tumpang tindih pengawasan sampai dengan kompetensi dari para aparat pengawas dalam menjalankan tugasnya. Melalui perbaikan sistem pengawasan ini perlu dilakukan sinkronisasi terhadap berbagai lembaga pengawas maupun mengenai substansi pengawasan. Sinkronisasi terhadap lembaga pengawas perlu dilakukan sehingga dapat menciptakan sinergi diantara lembaga pengawas dan mengurangi tumpang tindih pengawasan. Sinkronisasi yang dapat dilakukan salah satunya dengan merevitalisasi kelembagaan aparat pengawas internal pemerintah sehingga menjadi lebih kompeten dan independen sehingga mampu mendukung pelaksanaan pengawasan oleh pengawas eksternal. Hal ini perlu dilakukan dengan mengingat tugas yang semakin berat dari aparat pengawas internal seiring dengan pemberlakuan UU 30/2014 serta UU 23/2014 yang memberikan peran penting kepada aparat pengawas internal pemerintah. Revitalisasi juga perlu dilakukan dengan membuka peluang keterlibatan yang lebih luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengawasan. Dalam hal substansi pengawasan, perlu dilakukan kembali pengaturan terhadap berbagai jenis audit sehingga sesuai dengan

kebutuhan dan waktu yang pas. Audit seyogyanya dilakukan sebelum kegiatan atau pada setiap tahapan dari kegiatan. Selain itu berbagai instrumen pengawasan lainnya seperti *fraud control system* juga perlu untuk dikembangkan.

Terkait dengan upaya memperbaiki sistem pengawasan internal, saat ini pemerintah dalam hal ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi juga sedang menyusun kembali Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang mengenai Sistem Pengawasan Internal Pemerintah. Langkah ini diharapkan mampu memperbaiki kondisi pengawasan yang saat ini terjadi.

Upaya untuk mengurangi biaya politik. Tingginya biaya politik dalam pemilihan Kepala Daerah dianggap sebagai salah satu penyebab utama dari terjadinya tindak pidana korupsi. Sudah banyak sekali kajian ataupun pendapat mengenai besarnya biaya politik dan perannya terhadap tindak pidana korupsi. Karenanya, upaya yang sistematis untuk mengurangi biaya politik menjadi sebuah kebutuhan. Upaya untuk mengurangi biaya politik ini dapat dilakukan melalui sejumlah cara seperti perbaikan aturan terhadap pembiayaan partai politik maupun pembiayaan pencalonan untuk jabatan politik. Melalui perbaikan aturan ini diharapkan dapat ditetapkan batas atas dari biaya kampanye yang harus dipatuhi oleh semua kontestan. Sumber pembiayaan pun harus dipastikan bebas dari konflik kepentingan. Membangun sistem kepartaian yang berbasis *merit* juga dapat menjadi solusi bagi pengurangan biaya politik. Sistem kader yang berjalan efektif diharapkan akan mampu mengurangi munculnya para avonturir politik. Penyederhanaan proses pemilihan Kepala Daerah melalui pemilihan serentak seperti yang baru saja berjalan perlu untuk terus didukung selain dengan membangun jejaring relawan yang pada sejumlah kasus terbukti mampu mengurangi biaya politik. Catatannya, semua hal tersebut harus dilakukan secara sistematis.

Membangun budaya integritas pejabat. Integritas dari para pejabat juga dianggap sebagai faktor penting yang harus dibangun dalam upaya pencegahan korupsi. Pembangunan integritas ini bukan hanya sekedar seremonial belaka seperti yang selama ini dilakukan. Tetapi harus mampu mengembangkan atau mengubah perilaku para pejabat yang anti korupsi, termasuk didalamnya gaya hidup mereka. Karenanya upaya membangun integritas juga harus dimulai sejak pertama seseorang itu mengabdikan sebagai aparatur negara. Untuk itu sistem perekrutan dan pengembangan sumber daya manusia aparatur akan memainkan peran penting dalam upaya ini.

Membangun akuntabilitas kebijakan. Salah satu hal yang perlu dihindari terkait kebijakan adalah bagaimana memastikan bahwa kebijakan yang dibuat oleh para pejabat atau Kepala Daerah adalah kebijakan yang bebas dari korupsi dan bukan kebijakan yang justru didesain untuk melindungi perbuatan korupsi. Untuk kepentingan itu, pembangunan akuntabilitas kebijakan merupakan hal yang penting untuk dilakukan. Melalui upaya ini proses pembuatan kebijakan akan dipantau melalui berbagai media termasuk dengan menggunakan kemajuan teknologi informasi. Selain itu, prosedur pembuatan kebijakan harus jelas dalam setiap tahapannya. Terkait masalah akuntabilitas kebijakan ini, maka hal lain yang perlu dilakukan adalah membangun sebuah forum konsultasi yang dapat dimanfaatkan oleh Kepala Daerah dalam proses penyusunan kebijakan sehingga dari awal para

Kepala Daerah ini sudah mendapatkan masukan mengenai kebijakannya telah memadai dan bebas dari pelanggaran peraturan perundang-undangan.

Membangun budaya anti korupsi di masyarakat. Hal lain yang perlu mendapatkan perhatian bersama adalah bahwa sebuah tindakan korupsi terjadi sebagai akibat dari sikap permisif yang ada di masyarakat. Uraian mengenai perilaku masyarakat yang sering meminta bantuan dana kepada pejabat merupakan salah satu bentuk dari sikap tersebut. Karenanya perlu dilakukan upaya serius dalam membangun budaya anti korupsi didalam masyarakat. Upaya ini harus dilakukan secara terintegrasi mulai dari tingkat pendidikan dasar sampai perguruan tinggi, serta mulai dari rumah sampai ke sekolah ataupun tempat kerja. Inti dari upaya ini adalah pendidikan terhadap masyarakat serta pengembangan norma dan etika yang anti korupsi sehingga dapat membuat masyarakat yang tidak memiliki sikap yang mendukung terhadap terjadinya perilaku korup dari para pejabat atau Kepala Daerah. Mengacu kepada pendapat narasumber, maka bagaimana melakukan upaya untuk mencegah korupsi akan membutuhkan peranan dari banyak pihak termasuk masyarakat. Niat jahat dari Kepala Daerah untuk melakukan korupsi dapat timbul sebagai akibat dari perilaku masyarakat yang mendukung terhadap perilaku korup dari pejabat atau karena masyarakat yang menginisiasi tindakan korup tersebut. Pada sisi lainnya, masyarakat juga dapat berperan dalam membantu mendeteksi dini niat jahat dari pejabat.

5.4 Implikasi Temuan Penelitian terhadap Teori Korupsi dan Diskresi

Berdasarkan temuan yang diperoleh peneliti, maka terdapat sejumlah implikasi dari temuan penelitian tersebut terhadap teori korupsi dan diskresi yang dirujuk dalam penelitian ini.

Pertama, terkait dengan diskresi sebagai salah satu penyebab dari korupsi sebagaimana dikemukakan oleh Klitgaard bahwa $C = M + D - A$ (1998a dan 1998b), maka hasil penelitian ini menunjukkan bahwa diskresi bukanlah penyebab kasus korupsi oleh Kepala Daerah di Indonesia. Berbagai kasus korupsi yang dikaji dalam penelitian ini menunjukkan bahwa penyebabnya adalah penyalahgunaan wewenang dan bukan diskresi karena pada berbagai kasus tersebut terlihat tidak tersedianya diskresi karena berbagai tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah adalah terikat oleh berbagai pengaturan yang ada. Berbagai tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah tersebut merupakan penyalahgunaan wewenang yakni melampaui wewenang yang dimiliki dengan melakukan tindakan yang bertentangan dengan berbagai peraturan perundang-undangan. Ketika ternyata dalam kasus korupsi tersebut terdapat diskresi seperti dalam kasus penempatan dana deposito oleh Ismunarso, maka diskresi itupun menjadi korupsi ketika dilakukan secara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dengan kata lain telah terjadi penyalahgunaan diskresi. Apabila dikaitkan dengan keberadaan UU 30/2014 yang memiliki pengaturan mengenai persyaratan untuk melakukan diskresi, dimana salah satu persyaratannya adalah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka diskresi yang dilakukan oleh Ismunarso pun tidak memenuhi syarat apabila merujuk kepada UU 30/2014.

Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa monopoli seperti yang dimaksud oleh Klitgaard memang sesuatu yang seharusnya dilakukan. Berbagai tindakan yang dilakukan oleh para Kepala Daerah dalam kasus ini merupakan tindakan yang memang harus diambil oleh pejabat dan tidak bisa dilakukan oleh

pihak lain. Sementara itu, penelitian ini juga mempertegas bahwa ketiadaan atau tidak memadainya mekanisme akuntabilitas merupakan salah satu faktor yang menyebabkan korupsi terjadi. Dengan demikian penelitian ini mengusulkan perbaikan formulasi korupsi oleh Klitgaard menjadi $C = M + AP - A$ (*corruption = monopoly + abuse of power - accountability*) atau korupsi sama dengan monopoli ditambah penyalahgunaan wewenang minus akuntabilitas.

Kedua, integritas harus dipertimbangkan sebagai salah satu penyebab langsung dari korupsi. Temuan ini dengan demikian menambahkan pendapat dari Tanzi (1998) tersebut.

Ketiga, terkait penyebab korupsi yang berasal dari karakteristik individu sebagaimana dikemukakan oleh Nas, Price, dan Weber (1986), maka gaya hidup merupakan salah satu penyebab yang harus dipertimbangkan berdasarkan hasil penelitian ini.

Keempat, terkait dengan strategi pemberantasan korupsi menurut Gillespie dan Okruhlik (1991), maka pengembangan kapasitas merupakan salah satu strategi yang harus ditambahkan sebagai strategi terkait kelembagaan.

Kelima, dalam hal diskresi, terkait dengan pendapat Alexander dan Richmond (2007) bahwa diskresi yang bertentangan dengan mandat dapat dilakukan sepanjang memenuhi sejumlah kondisi tersebut, maka hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kondisi tersebut tidak dapat diterapkan di Indonesia. Salah satu persyaratan dalam ketentuan perundang-undangan yang mengatur diskresi yakni UU 30/2014 tidak memungkinkan hal tersebut yakni diskresi tidak boleh dilakukan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB 6 PENUTUP

6.1 Simpulan

Berdasarkan pembahasan yang dilakukan, terdapat sejumlah kesimpulan sebagai berikut.

Pertama, tidak terdapat diskresi dalam tindakan korupsi yang dilakukan oleh para Kepala Daerah yang menjadi kasus dalam penelitian ini. Para Kepala Daerah tersebut terbukti melakukan tindakan yang melanggar berbagai peraturan perundang-undangan, yang dilakukan secara bersama-sama ataupun dibantu oleh pihak lain, serta dilakukan untuk memberikan keuntungan pribadi dan bukan untuk kepentingan umum. Pelanggaran berbagai peraturan perundang-undangan tersebut apabila dianalisis dengan menggunakan norma yang ada dalam UU 30/2014 adalah merupakan penyalahgunaan wewenang karena melampaui kewenangan yang dimilikinya. Tindakan korupsi yang dilakukan berupa tindakan yang merugikan keuangan negara ataupun tindakan suap menyuap.

Kedua, terdapat sejumlah hal yang menyebabkan terjadinya korupsi oleh Kepala Daerah, yaitu (1) ketidaktahuan dari para pejabat atau Kepala Daerah mengenai berbagai peraturan; (2) permasalahan pengawasan atau pengendalian baik yang dilakukan oleh aparat pengawas internal maupun pengawas eksternal; (3) mahal biaya politik untuk menduduki jabatan politik di Indonesia termasuk Kepala Daerah; (4) permasalahan rendahnya integritas; serta (5) gaya hidup dari pejabat.

Ketiga, terdapat 6 (enam) upaya atau solusi yang diusulkan untuk mencegah agar Kepala Daerah di Indonesia tidak terjerat dalam tindak pidana korupsi, yaitu: (1) Peningkatan kapasitas dari Kepala Daerah; (2) Perbaikan terhadap sistem pengawasan; (3) Upaya untuk mengurangi biaya politik; (4) Membangun budaya integritas pejabat; (5) Membangun akuntabilitas kebijakan; serta (6) Membangun budaya anti korupsi di masyarakat.

6.2 Saran

Terdapat sejumlah saran yang perlu dilakukan berdasarkan sejumlah temuan dari penelitian ini.

Pertama, untuk memastikan bahwa sebuah diskresi tidak menjadi korupsi, maka pengaturan mengenai diskresi dalam UU 30/2014 merupakan indikator yang dapat dipergunakan untuk memastikan hal tersebut. Pengujian terhadap penyalahgunaan wewenang dalam UU 30/2014 tersebut juga perlu diterapkan secara hati-hati sehingga tidak menjadi sarana untuk melindungi terhadap tindakan yang memang korupsi.

Kedua, untuk mengurangi terjadinya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan oleh Kepala Daerah, khususnya yang disebabkan oleh ketidaktahuan, maka perlu dioptimalkan peran Kejaksaan dan APIP dalam memberikan konsultasi kepada Kepala Daerah sebelum membuat sebuah keputusan. Khusus untuk APIP, agar dapat berperan secara memadai dalam memberikan konsultasi maka perlu ditingkatkan kompetensi dan profesionalitasnya.

Ketiga, terdapat sejumlah hal yang perlu diperhatikan terkait dengan penyebab korupsi yakni bagaimana memastikan bahwa niat jahat untuk melakukan korupsi oleh seorang Kepala Daerah dapat diminimalisir ataupun dideteksi sejak dini, serta bagaimana kita bisa melakukan pengawasan terhadap proses pembuatan kebijakan sehingga dapat meminimalisir kebijakan yang sengaja dibuat untuk melindungi perilaku korup. Hal lainnya yang perlu diupayakan adalah bagaimana membuat masyarakat yang tidak memiliki sikap yang mendukung terhadap terjadinya perilaku korup dari para pejabat atau Kepala Daerah.

Keempat, untuk menjamin keberhasilan dari upaya atau solusi yang diusulkan, diperlukan komitmen yang sungguh-sungguh dari pemerintah. Tanpa komitmen yang sungguh-sungguh dari pemerintah, maka upaya mengurangi korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah merupakan hal yang sangat sulit untuk diwujudkan.

Kelima, dengan mempertimbangkan sejumlah keterbatasan yang dimiliki dari penelitian ini, khususnya menyangkut *locus* dari kasus maupun masa waktu berlakunya kasus, serta pendekatan normatif yang digunakan, maka penelitian ini menyarankan dilakukannya kajian sejenis untuk kasus-kasus korupsi yang ditangani oleh aparat penegak hukum lain seperti Kejaksaan dan Kepolisian. Selain itu, perlu juga mempelajari kasus korupsi Kepala Daerah yang terjadi setelah berlakunya UU 30/2014 karena dalam UU ini sudah ada pengaturan yang lebih memadai mengenai penyalahgunaan wewenang maupun diskresi. Penelitian yang membandingkan antara kasus korupsi yang membandingkan sebelum dan sesudah adanya KPK juga perlu untuk dilakukan sehingga dapat lebih memperjelas perbedaan kasus diantara periode waktu yang berbeda tersebut. Pendekatan yang digunakan juga harus mampu menjawab alasan kenapa sebuah keputusan atau tindakan yang melanggar peraturan perundang-undangan dilakukan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

BUKU

- Alatas, Syed Hussein, 1986, *The Problem of Corruption*, Revised Edition, Singapore: Times Book International
- Batten, Donna (Editor), 2010b, *Gale Encyclopedia of American Law*, Vol. 3, 3rd Edition, Detroit: Gale
- _____, 2010a, *Gale Encyclopedia of American Law*, Vol. 1, 3rd Edition, Detroit: Gale
- Bull, Martin J and James L. Newell (Editor), 2003, *Corruption in Contemporary Politics*, New York: Palgrave Macmillan
- Callahan, Kathe, 2007, *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*, Florida: CRC Taylor & Francis Group
- Chazawi, Adami., 2005, *Hukum Pidana Materil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Cetakan Kedua, Malang: Bayumedia Publishing
- Cooper, Karyn and Robert E. White, 2012, *Qualitative Research in the Post-Modern Era: Contexts of Qualitative Research*, New York: Springer
- Creswell, John W., 2003, *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, Second Edition, Thousand Oaks: Sage Publications
- Gerston, Larry N, 2002, *Public Policy Making in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*, Armonk: M. E. Sharpe
- Glaeser, Edward Ludwig and Caludia Dale Goldin, 2006, *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*, Chicago: University of Chicago Press
- Groves, Matthew and HP Lee, 2007, *Australian Administrative Law: Fundamentals, Principles and Doctrines*, Cambridge: Cambridge University Press
- Hadjon, Philipus M, dkk, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Heywood, Paul M and Jonathan Rose, 2015, "Curbing Corruption or Promoting Integrity? Probing the Hidden Conceptual Challenge", in Peter Hardi, Paul M. Heywood and Davide Torsello (Eds), *Debates of Corruption and Integrity: Perspectives from Europe and the US*, New York: Palgrave MacMillan
- Holt, Lucius Hudson, 1927, *The Elementary Principles of Modern Government*, New York: The Mac Millan Company
- Hunold, Christian and B. Guy Peters, 2008, "Bureaucratic Discretion and Deliberative Democracy", in Ari-Veikko Anttiroiko, *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, Vol. 6, Hershey, PA: Information Science Reference
- Indonesia Corruption Watch (ICW), 2004, *Laporan Akhir Tahun 2004*, Jakarta: ICW
- Irawan, Ade, Abdullah Dahlan dan Apung Widadi, 2012, *Korupsi Pemilukada*, Jakarta: ICW
- Irawan, Prasetya, 2006, *Penelitian Kualitatif & Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI

- Jones, Rian and Katharine Thompson, 2002, "Administrative Law in the United Kingdom", in Rene Seerden and Frits Stroink (Editors), *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis*, Groningen: Intersentia Uitgevers Antwerpen
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), 2006, *Memahami untuk Membasmi: Buku Saku untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: KPK
- _____, 2007, *Integritas Sektor Publik 2007*, Jakarta: KPK
- _____, 2009, *Integritas Sektor Publik Indonesia Tahun 2008: Fakta Korupsi dalam Layanan Publik*, Jakarta: KPK
- _____, 2010, *Integritas Sektor Publik Indonesia Tahun 2009: Fakta Korupsi dalam Layanan Publik*, Jakarta: KPK
- _____, 2011, *Integritas Sektor Publik Indonesia Tahun 2010: Fakta Korupsi dalam Layanan Publik*, Jakarta: KPK
- _____, 2012, *Integritas Sektor Publik Indonesia Tahun 2011: Fakta Korupsi dalam Layanan Publik*, Jakarta: KPK
- _____, 2013, *Integritas Sektor Publik Indonesia Tahun 2012: Fakta Korupsi dalam Layanan Publik*, Jakarta: KPK
- _____, 2014, *Integritas Sektor Publik Indonesia Tahun 2013: Fakta Korupsi dalam Layanan Publik*, Jakarta: KPK
- _____, 2015, *Integritas Sektor Publik Indonesia Tahun 2014: Fakta Korupsi dalam Layanan Publik*, Jakarta: KPK
- Mawhood, Philip (Editor), 1983, *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chicester: John Wiley & Sons
- Minogue, Martin and Ledivina Carino (Eds), 2006, *Regulatory Governance in Developing Countries*, Cheltenham: Edward Elgar
- Neuman, W Lawrence, 2000, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach*, Fourth Edition, Boston: Allyn and Bacon
- Norton, Alan, 1994, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Cheltenham: Edward Elgar
- Nugraha, Safri, dkk, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Depok: CLGS FH UI
- Prasojo, Eko, 2009, *Reformasi Kedua: Melanjutkan Estafet Reformasi*, Jakarta: Penerbit Salemba Humanika
- Prasojo, Eko, Irfan Ridwan Maksun and Teguh Kurniawan, 2006, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI
- Rinaldi, Taufik, Marini Purnomo dan Dewi Damayanti, 2007, *Memerangi Korupsi di Indonesia yang Terdesentralisasi: Studi Kasus Penanganan Korupsi Pemerintahan Daerah*, Bank Dunia: Justice for the Poor Project
- Rondinelli, Dennis A, John R Nellis dan G Shabbir Cheema, 1983, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington DC: The World Bank
- Rosenbloom, David H. and Robert S. Kravchuk, 2005, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Sixth Edition, Boston: Mc Graw Hill

- Sainsbury, Roy, 2001, "Administrative Justice: Discretion and Procedure in Social Security Decision-Making", in Keith Hawkins (editor), *Oxford Socio-Legal Studies: The Uses of Discretion*, reprinted, Oxford: Oxford University Press
- Samadhi, Tjokorda Nirarta dkk, 2015, "Satu Informasi Perizinan (SIP): Gagasan, Desain, dan Pengembangan", dalam Tjokorda Nirarta Samadhi dan Sonny Mumbunan (Editor), *Tambang, Hutan, dan Kebun: Tata Kelola Perizinan dan Penerimaan Negara di Sektor Berbasis Lahan*, Bogor: IPB Press
- Sathe, S P, (2009), *Administrative Law*, Seventh Edition, Delhi: Lexis Nexis
- Seerden, Rene and Frits Stroink, 2002, "Administrative Law in the Netherlands", in Rene Seerden and Frits Stroink (Editors), *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis*, Groningen: Intersentia Uitgevers Antwerpen
- Senior, Ian, 2006, *Corruption - the World's Big C: Cases, Causes, Consequences, Cures*, London: The Institute of Economic Affairs
- Shah, Anwar, (Editor), 2007, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington DC: The World Bank
- Singleton, Tommie, Aaron Singleton, Jack Bologna and Robert Lindquist (eds), 2006, *Fraud Auditing and Forensic Accounting*, Third Edition, New Jersey: John Wiley & Son Inc
- Sullivan, Larry E. (Editor), 2009, *The SAGE Glossary of the Social and Behavioral Sciences*, Thousand Oaks, CA: Sage Reference
- United Nations Development Programme (UNDP), 2005, *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*, Bangkok: UNDP
- World Bank, 2003, *Combating Corruption in Indonesia: Enhancing Accountability for Development*, EAPREMU World Bank
- World Bank Institute (WBI), 2001, *Improving Governance and Controlling Corruption: Towards a Participatory and Action-Oriented Approach Grounded on Empirical Rigor*, Washington DC: World Bank

ARTIKEL JURNAL

- Aguilera, Ruth V. and Abhijeet K. Vadera, 2008, "The Dark Side of Authority: Antecedents, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption", *Journal of Business Ethics*, Vol.77, No. 4, pp 431-449
- Alexander, Jennifer and Samuel A. Richmond. 2007. "Administrative Discretion: Can We Move Beyond Cider House Rules?". *The American Review of Public Administration*. Vol. 37, No. 1, pp 51-64
- Ali, Sajid. 2011. "Deficient Policy Communication Deficient Outcomes – Capacity Building Policy under Education Reforms in Sindh, Pakistan". *Bulletin of Education and Research*, Vol. 33, No. 1, pp 1-19
- Barth, Thomas J and Eddy Arnold. 1999. "Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Implications for Public Administration". *The American Review of Public Administration*. Vol. 29, No. 4, pp 332-351
- Bayar, Guzin, 2005, "The role of intermediaries in corruption", *Public Choice*, Vol. 122, pp 277-298
- Bjedov, Tjasa, Thierry Madies and Simon Schnyder, 2010, "Corruption and Decentralization: What Economists Have to Say about It", *Urban Public Economic Review*, No. 3, pp 12-33

- Caiden, Gerald E, 1981, "Public Maladministration and Bureaucratic Corruption", *Hong Kong Journal of Public Administration*, Vol. 3, No. 1, pp 56-71
- _____, 1991, "What Really is Public Mal Administration?", *Public Administration Review*, Volume 51, No. 6, pp 486-493
- Desta, Yemane, 2006, "Designing Anti-Corruption Strategies for Developing Countries: A Country Study of Eritrea", *Journal of Developing societies*, Vol. 22, No. 4, pp 421-449
- Feng, Kenny, 2004, "The Human Rights Implications of Corruption: An Alien Tort Claims-Act Based Analysis", *Wharton Research Scholars Journal*, WH-299-301, April
- Gillespie, Kate and Gwenn Okruhlik, 1991, "The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis", *Comparative Politics*, Vo. 24, No. 1, pp 77-95
- Haque, Akhlaque, 2004, "Ethics and Administrative Discretion in A Unified Administration: A Burkean Perspective", *Administration & Society*, Vol. 35, No. 6, pp 701-716
- Holzer, Marc and Kaifeng Yang, 2005, "Administrative Discretion in A Turbulent Time: An Introduction", *Public Administration Quarterly*, spring, 29, 1/2, p. 128-139
- Johnson, Craig, 2001, "Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy", *Development Policy Review*, Vol. 19, No. 4, pp 521-532
- Kang, Hwang-Sun, 2005, "Administrative Discretion in the Transparent Bureaucracy", *Administration Quarterly*, Vol. 29, No. 1, pp 162-185
- King, Dwight Y, 2000, "Corruption in Indonesia: A Curable Cancer?", *Journal of International Affairs*, Volume 53, No. 2, pp 603-624
- Klitgaard, Robert, 1998a, "International Cooperation Against Corruption", *Finance & Development*, Vol. 35, No. 1, pp 3-6
- _____, 1998b, "Combating Corruption", *United Nations Chronicle*, Vol. 35, No. 1, pp 90-92
- Kuncoro, Ari, 2006b, "Corruption and Business Uncertainty in Indonesia", 2006, *ASEAN Economic Bulletin*, Volume 23, No. 1, pp 11-30
- Lee, Seung-Hyun and Kyeungrae Kenny Oh, 2007, "Corruption in Asia: Pervasiveness and arbitrariness", *Asia Pacific J Manage*, Vol. 24, pp 97-114
- Lessmann, Christian and Gunther Markwardt, 2010, "One Size Fits All? Decentralization, Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats", *World Development*, Vol. 38, No. 4, pp 631-646
- Mahmood, Mabroor, 2005, "Corruption in Civil Administration: Causes and Cures", *Humanomics*, Volume 21, No. 3 / 4, pp 62-84
- Monte, Alfredo Del and Erasmo Papagni, 2007, "The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis", *European Journal of Political Economy*, Vol. 23, pp 379-396
- Nas, Tevfik F, Albert C Price, and Charles T Weber, 1986, "A Policy-Oriented Theory of Corruption", *The American Political Science Review*, Vol 80, No. 1, pp 107-119
- Nordholt, H. Schulte, 2003, "Renegotiating boundaries: Access, Agency and Identity in Post-Soeharto Indonesia", *Land- en Volkenkunde*, Vol. 159, No. 4, pp 550-589

- Pellegrini, Lorenzo and Reyer Gerlagh, 2008, "Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results", *Economics of Governance*, Vol. 9, pp 245-263
- Quah, Jon S T, 1999, "Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt", *Asian Review of Public Administration*, Vol. XI, No. 2, p.71-90
- Renoe, Curtis E, 2002, "Institutionalized 'Corruption': Implications for Legal Reform in Indonesia and the Need to Make Haste Slowly", *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Volume 2, pp 102-113
- Robbins, Donijo, 2005, "Administrative Discretion: Its Use in Budgetary Analysis", *Public Administration Quarterly*, Vol. 29, No. 1, pp 186-200
- Singh, Dhanpal, 2016, "Different Dimensions of Corruption in India: Some Suggestions for Prevention", *Research Journal of Philosophy & Social Sciences*, Vol. 42: No. 1, pp 1-6
- Sinaga, Edward J, 2016, "Analisis Rendahnya Penyerapan Anggaran Kementerian/Lembaga (K/L) dan Pemerintah Daerah", *Jurnal RechtsVinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 5: No. 2, pp 261-274
- Smith, Theodore M, 1971, "Corruption, Tradition and Change", *Indonesia*, Vol. 11, pp 21-40
- Snape, Fiona Robertson, 1999, "Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia", *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, pp 589-602
- Sowa, Jessica E and Sally Coleman Selden, 2003, "Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy", *Public Administration Review*, Nov/Dec, 63, 6, p.700-710
- Warren, Mark E, 2004, "What Does Corruption Mean in a Democracy", *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, pp 328-343
- Widjajabrata, Safaat and Nicholas M Zacchea, 2004, "International Corruption: The Republic of Indonesia is Strengthening the Ability of Its Auditors to Battle Corruption", *The Journal of Government Financial Management*, Volume 53, No. 3, pp 34-43
- Williams, Sir David David Q. C., (1994), "Law and Administrative Discretion", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 2, Iss. 1, Article 13, Available at: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol2/iss1/13>

LAPORAN DAN PRESENTASI ILMIAH

- Brinkerhoff, Derick W. and Arthur A. Goldsmith, 2002, "Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming", *Report prepared for U.S. Agency for International Development (USAID), Office of Democracy and Governance*, pp 1-49
- Canlapan, ASP Niven R, 2013, "Investigative Practice in Immigration Corruption Cases in the Philippines", *Paper presented at the Seventh Regional Seminar on Good Governance for Southeast Asian Countries, Kuala Lumpur, Malaysia 3-5 December*, pp 107-111
- Ferraz, Claudio and Frederico Finan, 2007, "Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports", *Discussion Paper*, No. 2843, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), pp 1-46

- Hadjon, Philipus M, 1994, “Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih”, *Pidato* diucapkan pada peresmian penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, pada hari Senin tanggal 10 Oktober
- Kartodihardjo, Hariadi, 2016, “Diskursus dan Kebijakan Institusi-Politik Kawasan Hutan: Menelusuri Studi Kebijakan dan Gerakan Sosial Sumber Daya Alam di Indonesia”, *Orasi Ilmiah Guru Besar IPB*, 13 Februari
- Kauzya, John-Mary, 2005, “Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development”, *DPADM Discussion Paper*, DPADM, DESA, UN, pp 1-18
- Khan, Mohammad Mohabbat, 2000, “Problems of Democracy: Administrative Reform and Corruption”, *paper* presented at the Norwegian Association for Development Research Annual Conference on the State under Pressure, Bergen, Norway 5-6 October, pp 34-54
- Kuncoro, Ari, 2006a, “Decentralization and Corruption in Indonesia: Manufacturing Firms Survival Under Decentralization”, *Working Paper*, Volume 2006-25, The International Centre for the Study of East Asian Development, Kitakyushu, pp 1-33
- Leonard, Rachel Samantha, 2014, “Luxury and Corruption: A Literary and Cultural Study, 1800-1875”, *PhD thesis*, Birkbeck, University of London
- Lo, Sonny Shiu Hing, 2006, “Ethical Governance and Anti-Corruption in Greater China: A Comparison of Mainland China, Hongkong and Macao”, *paper* presented in Canadian Political Science Association (CPSA) Conference, pp 1-17
- Seldadyo, Harry and Jakob de Haan, 2006, “The Determinants of Corruption: A Literature Survey and New Evidence”, *Paper*, presented in 2006 EPCS Conference, Turku Finland, 20-23 April, pp 1-60
- Shah, Anwar, 1998, “Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization”, *Policy Research Working Paper*, No. 2021, World Bank, pp 1-41
- Tanzi, Vito, 1998, “Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures”, *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4
- Voskanyan, Frunzik, 2000, “A Study of the Effects of Corruption on Economic and Political Development of Armenia”, *Master Essay*, American University of Armenia

WAWANCARA

- Hamzah, M. Guntur. Wawancara Mendalam. 12 Juni 2015
- Elmy, Iswan. Wawancara Mendalam. 16 Juni 2015
- Kristiadi, JB. Wawancara Mendalam. 18 Juni 2015
- Pamungkas, Bambang. Wawancara Mendalam. 18 Juni 2015
- Fariz, Donal. Wawancara Mendalam. 26 Juni 2015
- Atmasasmita, Romli. Wawancara Mendalam. 2 Juli 2015
- Abubakar, Azwar. Wawancara Mendalam. 4 Juli 2015
- Hamzah, Chandra M. Wawancara Mendalam. 13 Juli 2015
- Pranowo, Ganjar. Wawancara Mendalam. 28 Juli 2015
- Subiyantoro, Heru. Wawancara Mendalam. 30 Juli 2015
- Purnama, Basuki T. Jawaban Tertulis. 31 Juli 2015
- Wibisono, Feri. Wawancara Mendalam. 6 Agustus 2015

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3848
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai

- Daerah Otonom, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4022
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578
- Republik Indonesia, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3931
- Republik Indonesia, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi
- Republik Indonesia, Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor 10.1/Kpts-II/2000 tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman
- Republik Indonesia, Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 451/KMK.07/2001 tentang Penetapan Rincian Jumlah Dana Kontinjensi untuk Bantuan Kepada Pemerintah Daerah yang Mengalami Surplus Marjinal setelah Pengalihan Personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumen (P3D) dan Daerah yang Membutuhkan Bantuan Perlakuan Khusus
- Republik Indonesia, Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor 21/Kpts-II/2001 tentang Kriteria dan Standar Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman pada Hutan Produksi
- Republik Indonesia, Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

PUTUSAN PENGADILAN

- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 25/PUU-XIV/2016
- Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No: 01/PID.B/TPK/2004/PN.JKT.PST
- Putusan Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta No. 01/PID/TPK/2005/PT.DKI
- Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia No: 1344K/Pid/2005
- Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No: 10/PID.B/TPK/2009/PN.JKT.PST
- Putusan Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta No. 15/PID/TPK/2009/PT.DKI

Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia No: 224K/Pid.Sus/2010
 Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Pekanbaru No:
 10/PID.SUS/2011/PN.PBR
 Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Bandung No:
 22/PID.SUS/TPK/2011/PN.BDG
 Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia No: 2547K/Pid.Sus/2011
 Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat
 No: 64/PID.B/TPK/2012/PN.JKT.PST
 Putusan Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Tinggi DKI
 Jakarta No. 12/PID/TPK/2013/PT.DKI

MEDIA MASSA DAN SUMBER ONLINE

Prasojo, Eko, 2011, "Republik Tersandera Korupsi", *Kompas*, 24 Januari 2011
<https://acch.kpk.go.id/aplikasi-lhkpn/>
<http://acch.kpk.go.id/web/10180/jejak-kasus>
[http://bali.bisnis.com/read/20140324/9/43889/ma-vonmantan-bupati-jembrana-
 winasa-](http://bali.bisnis.com/read/20140324/9/43889/ma-vonmantan-bupati-jembrana-winasa-)
[http://bisnis.liputan6.com/read/2568846/jokowi-kesal-penyerapan-apbd-masih-
 rendah](http://bisnis.liputan6.com/read/2568846/jokowi-kesal-penyerapan-apbd-masih-rendah)
[https://globalanticorruptionblog.com/2014/05/27/klitgaards-misleading-
 corruption-formula/](https://globalanticorruptionblog.com/2014/05/27/klitgaards-misleading-corruption-formula/)
<http://www.globalintegrity.org/research/indonesia/>
<http://www.jpnn.com/news/pejabat-takut-dipidana-serapan-apbd-rendah>
[http://www.kemendagri.go.id/news/2016/05/26/menkopolhukam-apresiasi-
 pelatihan-kepala-daerah-di-kemendagri](http://www.kemendagri.go.id/news/2016/05/26/menkopolhukam-apresiasi-pelatihan-kepala-daerah-di-kemendagri)
<http://keuda.kemendagri.go.id/datin/index/5>
<http://m.jpnn.com/news/penyerapan-anggaran-daerah-jalan-di-tempat>
[http://m.tempo.co/read/news/2012/11/08/063440456/Mantan-Bupati-Sragen-
 Segera-Dijebloskan-ke-Penjara](http://m.tempo.co/read/news/2012/11/08/063440456/Mantan-Bupati-Sragen-Segera-Dijebloskan-ke-Penjara)
[http://nasional.harianterbit.com/nasional/2016/03/23/58816/0/25/17-Kepala-
 Daerah-Jateng-Pelatihan-Anti-Korupsi](http://nasional.harianterbit.com/nasional/2016/03/23/58816/0/25/17-Kepala-Daerah-Jateng-Pelatihan-Anti-Korupsi)
[http://regional.kompas.com/read/2012/07/13/03112951/213.Kepala.Daerah.Terjer-
 at.Korup](http://regional.kompas.com/read/2012/07/13/03112951/213.Kepala.Daerah.Terjerat.Korup)
[http://rimanews.com/nasional/politik/read/20150825/230509/Luhut-Penyerapan-
 Anggaran-Daerah-Masih-Terkendala-Masalah-Hukum](http://rimanews.com/nasional/politik/read/20150825/230509/Luhut-Penyerapan-Anggaran-Daerah-Masih-Terkendala-Masalah-Hukum)

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Keterangan Perorangan

Nama Lengkap : Teguh Kurniawan
 Tempat dan Tanggal Lahir : Jakarta, 26 Juni 1976
 NIP : 197606262010121001
 Pangkat dan Golongan : Penata / III-c
 Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
 Jenis Kelamin : Pria
 Agama : Islam
 Status Pernikahan : Menikah
 Alamat Rumah : Jalan Gardu No. 3 Rt. 04 Rw. 11, Pejaten Timur,
 Pasar Minggu, Jakarta Selatan
 Kode Pos : 12510
 Nomor Telepon : 021-22780751
 Nomor HP : 0811833093
 Email : teguh.kurniawan@ui.ac.id
 Website : <http://kurniawans.net>

Keluarga

Isteri : Ir. Epakartika, ME, MH
 Anak : Muhammad Al Fatih Kurniawan
 Shalahuddin Al Ayyubi Kurniawan

Pendidikan Tinggi

2010-2017 : Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
 Universitas Indonesia
 2007-2008 : Program Sarjana Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas
 Nasional (Mengundurkan Diri)
 2006-2010 : Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu
 Politik, Universitas Gadjah Mada (Mengundurkan Diri)
 2000-2001 : Program Magister Ilmu Geografi, Fakultas Matematika dan Ilmu
 Pengetahuan Alam, Universitas Indonesia (Mengundurkan Diri)
 2001-2003 : Master of Science in Urban Environmental Management,
 Wageningen University and Institute for Housing and Urban
 Development Studies, the Netherlands
 1994-2000 : Sarjana Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu
 Politik, Universitas Indonesia

Riwayat Penugasan Struktural di Universitas Indonesia

Desember 2016 – sekarang : Kepala Unit Penjaminan Mutu Akademik dan
 Satuan Pengawas Internal, Fakultas Ilmu
 Administrasi, Universitas Indonesia
 Juli 2015 – Desember 2016 : Penanggung Jawab Kemahasiswaan, Fakultas Ilmu

Administrasi, Universitas Indonesia
 April 2013 – Desember 2016 : Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara,
 Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas
 Indonesia

Publikasi Buku

1. ASEAN & Asia Studies Center (AASC), National Institute of Development Administration (NIDA) Thailand, 2015, *Comparative Politics in ASEAN*, Bangkok, Semadhama Publishing House
2. Prasajo, Eko dkk, 2015, *Pemerintahan Daerah*, Buku Materi Pokok, Jakarta: Universitas Terbuka
3. Prasajo, Eko dkk, 2010, *Dampak Desentralisasi terhadap Pemanfaatan Sumber Daya Alam dan Kerusakan Lingkungan*, Depok, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI
4. Wibawa, Samodara (Editor), 2009, *Administrasi Negara: Isu-Isu Kontemporer*, Yogyakarta: Graha Ilmu
5. Sumarno (Editor), 2009, *Perempuan di Lembaga Legislatif: Panduan Bagi Perempuan Menjadi Anggota Legislatif*, Jakarta: The Habibie Center and Hanns Seidel Foundation
6. Prasajo, Eko, Irfan Ridwan Maksum, Epakartika & Teguh Kurniawan, 2007, *Deregulasi & Debirokratisasi Perizinan di Indonesia*, Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI
7. Prasajo, Eko, Teguh Kurniawan & Defny Holidin, 2007, *State Reform in Indonesia*, Depok Administrative Sciences Department Faculty of Social and Political Sciences University of Indonesia
8. Prasajo, Eko, Teguh Kurniawan & Defny Holidin, 2007, *Reformasi & Inovasi Birokrasi: Studi di Kabupaten Sragen*, Jakarta: Yappika & Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI,
9. Prasajo, Eko dkk, 2007, *Pemerintahan Daerah*, Buku Materi Pokok, Jakarta: Universitas Terbuka
10. Kurniawan, Teguh (editor), 2006, *Kinerja Pelayanan Publik: Persepsi Masyarakat terhadap Kinerja, Keterlibatan dan Partisipasi dalam Pelayanan Bidang Pendidikan, Kesehatan dan Kependudukan*, Jakarta: Yappika
11. Prasajo, Eko, Irfan Ridwan Maksum & Teguh Kurniawan, 2006, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI
12. Prasajo, Eko, Teguh Kurniawan & Azwar Hasan, 2004, *Reformasi Birokrasi dalam Praktek: Kasus di Kabupaten Jembrana*, Depok: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota

Publikasi Jurnal

1. Ndaru, Felix Aglen & Teguh Kurniawan, "Corporate Social Responsibility Partnership to Alleviate Poverty in Kulon Progo Regency", *Bisnis & Birokrasi* (ISSN: 0854-3844), Vol. 22, No. 3 September 2015, pp 145-155

2. Santoso, Tulus & Teguh Kurniawan, “Analisis Kinerja Bagian Pengaduan Masyarakat Sekretariat Jenderal DPR RI”, *Mimbar* (ISSN: 028-175, EISSN 2303-2499), Vol. 31, No. 1 Juni 2015, pp 167-176
3. Zakiyah, Isnaeni Nur & Teguh Kurniawan, “Kajian Pembangunan Pariwisata Pantai suwuk Kabupaten Kebumen ditinjau dari Partisipasi Masyarakat: Studi pada Masyarakat Dukuh Suwuk Desa Tambakmulya”, *Pariwisata* (ISSN: 1411-1527), Vol. 19, No. 2 Juli 2014, pp
4. Asterina, Nina & Teguh Kurniawan, “The Policy Implementation of Modern Market Land-Use Control in Municipality of Cirebon”, *Bisnis & Birokrasi* (ISSN: 0854-3844), Vol. 20, No. 3 September 2013, pp 137-143
5. Kurniawan, Teguh, “Paradoks Implementasi Good Governance Dalam Pelaksanaan Program Inovasi Daerah: Kasus di Kota Parepare”, *Analisis CSIS* (ISSN: 1829-5908), Vol. 42, No. 1, Maret 2013, pp 131-160
6. Kurniawan, Teguh, “Peranan Akuntabilitas Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi di Pemerintahan: Perspektif Teoritis”, *Bisnis & Birokrasi* (ISSN: 0854-3844), Vol. 16, No. 2 Mei 2009, pp 112-116
7. Kurniawan, Teguh, “After the 2009 Election: Some Suggestions to Improve Capacity of Regional Government Apparatus in SBY-Boediono Administration”, *PostScript* (ISSN: 2087-1619), Vol. VI, No. 4, July-August 2009, pp 17-23
8. Kurniawan, Teguh, “Pergeseran Paradigma Administrasi Publik: Dari Perilaku Model Klasik dan NPM ke Good Governance”, *Jurnal Ilmu Administrasi Negara—JIANA* (ISSN: 1411-948X), Vol. 7, No. 1 Januari 2007, pp 52-70
9. Kurniawan, Teguh, “Masalah dan Tantangan dalam Pengelolaan Jakarta: Aspek Populasi, Ruang Muka Bumi dan Infrastruktur Kota”, *Bisnis & Birokrasi* (ISSN: 0854-3844), Vol. XIV, No. 4 Desember 2006, pp 732-743
10. Kurniawan, Teguh, “Kepemerintahan Kawasan Metropolitan: Sumbangan Pemikiran untuk Revisi UU 34/1999”, *Jurnal Industri dan Perkotaan* (ISSN: 1410-3575), Vol. X, No. 18, Agustus 2006, pp 1188-1207
11. Kurniawan, Teguh, “Perbaikan Pelayanan Publik di Era Otonomi: Antara Harapan dan Kenyataan”, *Aliansi* (ISSN: 1412-5927), YAPPIKA Foundation, Vol. 27, No. XXXI, Januari 2006
12. Prasajo, Eko & Teguh Kurniawan., “Bebas Iuran Sekolah dan JKJ: Inovasi Pro Masyarakat Miskin di Jembrana”, *Jurnal PSPK* (ISSN: 1412-3479), Volume VIII, 2006, pp 100-135
13. Prasajo, Eko, Teguh Kurniawan & Azwar Hasan, “Efisiensi Anggaran Sebagai Faktor Kunci Keberhasilan Pelaksanaan Program Inovasi di Kabupaten Jembrana”, *Administrasi Publik* (ISSN: 1978-7243), Vol. V, No. 2, Maret-Agustus 2005, pp 77-189
14. Prasajo, Eko, Teguh Kurniawan & Azwar Hasan, “Peran Kepemimpinan dalam Program Inovasi Daerah: Studi Kasus Kabupaten Jembrana”, *Bisnis & Birokrasi* (ISSN: 0854-3844), Vol. XII, No. 3 September 2004, pp 52-60
15. Kurniawan, Teguh., “Manajemen Kota Berkelanjutan di Indonesia: Indikator dalam Upaya Mengembangkan Kebijakan Kota Berkelanjutan oleh Pemerintah Kota di Indonesia: Studi Kasus pada Kota Depok, Bogor, dan Bandung”, *Bisnis & Birokrasi* (ISSN: 0854-3844), Vol. XI, No. 1 Januari 2003, pp 28-36

Publikasi dan atau Presentasi dalam Konferensi/Seminar/Diskusi

1. Kurniawan, Teguh & Rudiarto Sumarwono, "Integrity Analysis in Corruption Cases by Head of Local Governments in Indonesia", 2017 KRI-OPDC Reform Policy Symposium & Research Workshop: Public Sector and Policy Reforms for National Development in ASEAN and Korea – Policy Formation and Implementation, Phnom Penh, Cambodia, 27 - 28 April 2017
2. Kurniawan, Teguh, "Discretion and Corruption of The Head of Regions in Indonesia", IAPA International Conference 2016: Towards a Global and Digital Society Exploring the Role of Public Administration: Theory and Practice, Gadjah Mada University, Yogyakarta, Indonesia, 6-8 October 2016
3. Kurniawan, Teguh, "The Corrupt of Head of Regions in Indonesia", Biannual International Conference on Indonesian Politics and Government (BICOIPG) 2015: Directions of Democratic Reforms and Government Effectiveness, Department of Political Science, University of Indonesia, Depok. Indonesia, 2-3 November 2015
4. Wangsaatmaja, Setiawan & Teguh Kurniawan, "Bureaucratic Reform through Implementation of Admission Selection for Public Servants in Indonesia by using Computer Assisted Test (CAT) for Strengthen the Nation Competitiveness", 1st KF-KRI Regional Policy Workshop: State Capacity for Public Sector Reform for National Growth, Phnom Penh, Cambodia, 24 April 2015
5. Kurniawan, Teguh, "Internal Government Monitoring (IGM) Systems in Indonesia: A New Model in Arranging IGM Institutions at National and Local Level", Asian Group on Public Administration (AGPA) Conference 2013, Singapore, 26-28 September 2013
6. Kurniawan, Teguh, Muh. Azis Muslim & Eko Sakapurnama, "The Challenges and Obstacles in Implementation of Regulatory Impact Assessment (RIA's) in Indonesia: Case Studies from Central and Local Government", Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA) Conference 2012, Jakarta, 29 October - 1 November 2012
7. Rahayu, Amy, Rachma Fitriati & Teguh Kurniawan, "Analysis of Doing Business to Promote Quality Improvement in Public Service for Investment Sector (Case Study in Jakarta, Batam, and Yogyakarta)", EROPA 2012, Eastern Regional Organization for Public Administration Conference, Jakarta, 29 October - 1 November 2012
8. Kurniawan Teguh, "ICT Development and Regional Governments Transparency in Indonesia: Some Issues and Prospects", EROPA 2011, Eastern Regional Organization for Public Administration, The 23rd General Assembly and Conference, Bangkok, 20-23 February 2012
9. Kurniawan, Teguh, "Democratic Decentralization and Corruption in Indonesia: Why Decentralization has Caused Head of Regions Affected by Corruption Cases", the 2011 Conference on Decentralization and Democratization in Southeast Asia, held by the Freiburg Southeast Asia Study Group, University of Freiburg, Freiburg, Germany, June 15-17, 2011
10. Kurniawan, Teguh, "Mewujudkan Otonomi Daerah sebagai Penggerak Pembangunan Bangsa", Adm Days, Himpunan Mahasiswa Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Depok, 13 Oktober 2009

11. Kurniawan, Teguh, “Membasmi Korupsi di Birokrasi”, Diskusi Terbuka Membasmi Korupsi di Birokrasi, UI-Center for the Study of Governance, Depok, 28 Mei 2009
12. Kurniawan, Teguh, “Sistem Pemerintahan Presidensial vs Parlementer”, Badan Kesbang DKI, Cisarua, 27 Mei 2009
13. Kurniawan, Teguh, “Isu dan Masalah dalam Upaya Menggali Potensi Pajak/Retribusi Daerah dari Sektor Informal”, Seminar “Menggali Potensi Pajak dari PKL di Jakarta dan Bandung: Kesempatan dan Tantangan”, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial, Bandung, 21 Januari 2009
14. Prasojo, Eko & Teguh Kurniawan, “Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah”, the 5th International Symposium of Journal Antropologi Indonesia, Banjarmasin, 22-25 Juli 2008
15. Kurniawan, Teguh, “Calon Perseorangan di Masa Transisi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung”, Konferensi “Administrasi Negara”, Pogram Pasca Sarjana Ilmu Administrasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 27-28 Juni 2008
16. Kurniawan, Teguh, “Penerapan Corporate Social Responsibility (CSR): Perspektif Administrasi Publik”, Seminar “SEBUMI”, Universitas Kebangsaan Malaysia & Universitas Indonesia, Depok, 24-25 Juni 2008
17. Kurniawan, Teguh, “Perspektif Kelembagaan dalam Strategi Pembangunan Wilayah di Indonesia”, Seminar “SEBUMI”, Universitas Kebangsaan Malaysia & Universitas Indonesia, Depok, 24-25 Juni 2008
18. Kurniawan, Teguh, “Global Warming: Perspective Politics and Policy”, Diskusi Publik Hizbut Tahrir Kota Depok, Depok, 30 Desember 2007
19. Kurniawan, Teguh, “Penguatan Civil Society di Era Otonomi Daerah”, Pelatihan Kepemimpinan Nasional KAMMI Pusat, Cisarua, 23 Desember 2007
20. Kurniawan, Teguh, “Mewujudkan Good Governance di Era Otonomi Daerah: Perspektif UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, The 1st Accounting Conference, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Depok, 7-9 November 2007
21. Kurniawan, Teguh, “Kerangka Kebijakan dalam Bidang Administrasi Umum (Perizinan dan Non Perizinan/Kependudukan): Telaah Kritis Berdasarkan Pendekatan Berbasis Hak”, Diskusi Isu Administrasi Umum untuk Aktivist LSM Aceh, Jakarta, 9 Februari 2007
22. Kurniawan, Teguh, “Sistem Pengawasan Birokrasi di Era Governance”, Lokakarya Sosialisasi Sistem Pengawasan, Kementerian Pertanian, 13 Desember 2006
23. Kurniawan, Teguh, "Strategi Pengelolaan Kawasan Perkotaan di Indonesia: Kasus Jakarta dan Wilayah Sekitarnya (Sebuah Temuan Awal)", Research Days 2006, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Depok 13 September 2006
24. Kurniawan, Teguh, “Sosialisasi Implementasi Kebebasan Berserikat dan Berpendapat bagi Tokoh Masyarakat, Ormas dan LSM di Provinsi DKI Jakarta”, Badan Kesbang DKI, Cisarua, 24 Agustus 2006
25. Kurniawan, Teguh, “Pengawasan Kinerja Pemerintahan oleh DPRD: Perspektif Teori”, Workshop Bimbingan Teknis Bidang Pengawasan DPRD Kota Depok, Depok 27 Juli 2006

26. Kurniawan, Teguh, “Penerapan Kovenan Ecosoc dalam Pemenuhan Hak Pendidikan dan Kesehatan melalui Internalisasi Kovenan Ecosoc dalam Kebijakan Publik di Daerah”, Seminar Pemenuhan Hak Pendidikan dan Kesehatan Masyarakat melalui Kovenan Ecosoc, Pattiro Banten, Serang 26 Juli 2006
27. Kurniawan, Teguh, “Telaah Perencanaan Pembangunan Daerah: Upaya Memperkuat DPRD dalam Pembangunan”, Capacity Building untuk Anggota DPRD Kabupaten Pandeglang, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Carita, 12 Mei 2006
28. Kurniawan, Teguh, “Hambatan dan Tantangan dalam Mewujudkan Good Governance melalui Penerapan E-Government di Indonesia”, Konferensi Nasional Sistem Informasi 2006, Jurusan Teknik Informatika, Universitas Pasundan dan Departemen Teknik Informatika, Institut Teknologi Bandung, Bandung, 18 Februari 2006, dipublikasikan dalam buku: Prosiding Konferensi Nasional Sistem Informasi 2006 oleh Penerbit Informatika, Bandung, ISBN 979-3338-71-7
29. Kurniawan, Teguh (anggota tim), “Hasil Pandangan Masyarakat tentang Kinerja Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Bulukumba”, Workshop Studi Pelayanan Publik yang Melibatkan Partisipasi Rakyat di Kabupaten Bulukumba, Bulukumba, 13 Desember 2005
30. Kurniawan, Teguh (anggota tim), “Hasil Pandangan Masyarakat tentang Kinerja Pelayanan Pendidikan di Kota Makassar”, Workshop Studi Pelayanan Publik yang Melibatkan Partisipasi Rakyat di Kota Makassar, Makassar, 12 Desember 2005
31. Kurniawan, Teguh, “Expert Meeting Penguatan Reformasi Birokrasi Melalui Penggalangan Kesadaran Publik dalam Pengadaan PNS 2005”, PIRAC, Jakarta 4 Oktober 2005
32. Kurniawan, Teguh, “Forum Dialogis antara DPRD, Eksekutif dan Civitas Akademika”, Badan Kesbang DKI, Cisarua, 22 September 2005
33. Epakartika & Teguh Kurniawan, “Integrasi Komunikasi Penyelenggaraan Pasar Lelang di Indonesia”, Pertemuan Mitra Praja Utama, Jakarta, 2 Desember 2004
34. Kurniawan, Teguh., “Sustainable City Management in Indonesia: Indicators for Developing Sustainable City Policies by Municipality Governments in Indonesia (a Case Study from Municipalities of Depok, Bogor, and Bandung)”, the 5th IRSA (Indonesian Regional Science Association) International Conference on “Regional Development in a Decentralized Era: Public Services, Poverty, and the Environment”, Session 2.C (Agriculture and Sustainable Development), Bandung, July 18-19, 2003