

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penerapan otonomi daerah pasca reformasi pada dasarnya dimaksudkan sebagai upaya mendekatkan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat melalui pendelegasian kewenangan politik dan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Melalui kebijakan desentralisasi tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik secara lebih efektif dan efisien, mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, serta memperkuat praktik demokrasi dan akuntabilitas di tingkat lokal. Dengan ruang kewenangan yang lebih luas, pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pembangunan yang disesuaikan dengan kebutuhan serta karakteristik daerahnya masing-masing.

(Sakti, Fajar Tri, Edi Wahyudi, 2022) menyatakan bahwa implementasi otonomi daerah telah memicu penyebaran praktik korupsi dari pusat ke daerah karena kelemahan akuntabilitas lokal, sehingga fenomena korupsi kepala daerah menjadi bagian dari realitas sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Akan tetapi, dalam implementasinya pelaksanaan otonomi daerah justru dihadapkan pada persoalan serius berupa maraknya tindak pidana korupsi yang melibatkan kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi di daerah. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa perluasan kewenangan yang tidak disertai dengan penguatan sistem pengawasan dan mekanisme

akuntabilitas yang memadai telah membuka celah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah dan pengambilan kebijakan strategis, sehingga tujuan ideal otonomi daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan berorientasi pada kepentingan publik belum sepenuhnya tercapai (Agus Riwanto & Sukarni Suryaningsih, 2024).

(Newin Ananta Aji Saputra & Doddy Setiawan, 2021) menemukan bahwa desentralisasi fiskal dan akuntabilitas memiliki pengaruh terhadap indikator korupsi di pemerintah daerah, menunjukkan hubungan empiris antara hilangnya pengendalian pusat dan peluang penyelewengan anggaran daerah. Fenomena korupsi yang melibatkan kepala daerah menunjukkan bahwa pelaksanaan desentralisasi kewenangan tidak selalu berbanding lurus dengan terwujudnya tata kelola pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Pelimpahan kewenangan politik dan fiskal kepada pemerintah daerah, yang semula dimaksudkan untuk memperkuat prinsip *good governance*, dalam praktiknya justru kerap dimanfaatkan oleh elite lokal sebagai ruang untuk menyalahgunakan kekuasaan. Dalam konteks tersebut, praktik korupsi kepala daerah sering kali tidak dapat dilepaskan dari pola patronase politik serta penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah, yang kemudian membentuk pola korupsi yang bersifat sistemik dan terorganisasi. Realitas tersebut tercermin dari tingginya intensitas Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap kepala daerah dalam beberapa tahun terakhir, yang mengindikasikan bahwa korupsi di tingkat daerah tidak lagi bersifat kasuistik atau individual, melainkan

telah membentuk pola yang sistemik dan terorganisasi (Emirzal; Gultom, Y. M. L.; Adrison, V.; & Brata, 2023). Praktik-praktik korupsi tersebut umumnya berkaitan dengan pengelolaan dan pengendalian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), rekayasa dalam proses pengadaan barang dan jasa, penyalahgunaan kewenangan perizinan, serta penempatan jabatan birokrasi yang sarat kepentingan politik dan ekonomi. Dalam konteks ini, korupsi tidak semata-mata berfungsi sebagai sarana memperoleh keuntungan pribadi, tetapi juga menjadi instrumen untuk mengonsolidasikan kekuasaan melalui jaringan patronase dan rente. (Maria, Evi, Abdul Halim, 2019) menunjukkan bahwa semakin besar desentralisasi fiskal, semakin tinggi probabilitas korupsi di pemerintah daerah, terutama jika pengendalian internal belum kuat. Pola tersebut sejalan dengan konsep *state capture*, di mana aktor politik dan ekonomi secara sistematis memengaruhi kebijakan serta institusi pemerintahan daerah untuk melayani kepentingan kelompok tertentu, sehingga berdampak pada melemahnya akuntabilitas publik, terganggunya iklim investasi, dan semakin menjauhnya praktik pemerintahan daerah dari tujuan awal desentralisasi.

Kewenangan diskresioner yang dimiliki oleh kepala daerah dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik dapat menjadi salah satu titik yang rentan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks otonomi daerah, kepala daerah memegang posisi strategis dalam menentukan arah pembangunan daerah, mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), mengambil keputusan terkait pengadaan barang dan jasa pemerintah, serta menetapkan kebijakan kepegawaian melalui pengangkatan,

mutasi, dan promosi aparatur sipil negara. Ruang kewenangan yang luas tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas kepada pemerintah daerah agar mampu merespons kebutuhan masyarakat secara lebih efektif dan kontekstual sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing.

(Kisna Mukti, 2024) menyoroti bahwa kurang maksimalnya implementasi desentralisasi membuka celah bagi pejabat daerah untuk menyalahgunakan wewenang, sehingga peningkatan mekanisme pengawasan diperlukan. Namun demikian, ketika kewenangan tersebut tidak disertai dengan sistem pengawasan yang kuat, independen, dan berfungsi secara efektif, maka ruang diskresi justru berpotensi dimanfaatkan untuk kepentingan di luar tujuan publik. Lemahnya pengawasan internal dan eksternal menyebabkan berbagai bentuk penyimpangan, seperti rekayasa anggaran, pengaturan proyek, serta intervensi dalam birokrasi, sulit teridentifikasi sejak dini. Kondisi ini semakin diperburuk oleh pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang belum optimal serta rendahnya independensi dan kapasitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di daerah, yang seharusnya berperan sebagai instrumen utama pencegahan korupsi (Farhan Shidqi & Zef Afiansyah, 2025). Akibatnya, fungsi pengendalian internal kerap berhenti pada pemenuhan prosedur administratif semata dan belum mampu menjalankan perannya secara substantif dalam mengawasi dan membatasi potensi penyalahgunaan kewenangan kepala daerah.

Selain dimensi kelembagaan, dinamika politik di tingkat lokal turut menjadi faktor penting yang memperkuat kecenderungan terjadinya korupsi

oleh kepala daerah. Proses pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang membutuhkan biaya politik besar mulai dari pembiayaan kampanye, penggalangan dukungan politik, hingga penguatan basis partai kerap menimbulkan beban finansial yang signifikan bagi kandidat. Setelah terpilih, kondisi tersebut mendorong kepala daerah untuk mencari cara mengembalikan modal politik yang telah dikeluarkan, salah satunya dengan memanfaatkan kewenangan dalam pengelolaan anggaran daerah serta penguasaan proyek-proyek publik yang bersumber dari APBD. Dalam situasi seperti ini, orientasi kebijakan publik berpotensi bergeser dari kepentingan masyarakat menuju pemenuhan kepentingan politik dan ekonomi kelompok tertentu (Susdarwono, E. & Surahmadi, 2023).

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa korupsi kepala daerah tidak dapat dipandang semata-mata sebagai perilaku individual yang menyimpang, melainkan sebagai bagian dari pola politik balas jasa yang terstruktur. Hubungan patronase yang terbangun antara kepala daerah, kontraktor, elite partai politik, dan birokrasi daerah menciptakan jejaring kepentingan yang saling bergantung dan saling menguntungkan. Melalui jejaring tersebut, akses terhadap proyek pembangunan, perizinan usaha, maupun jabatan strategis dalam birokrasi kerap dijadikan instrumen pertukaran kepentingan politik. Pola ini menjadikan praktik penyalahgunaan kewenangan cenderung berulang dan sulit dihentikan, sekaligus melemahkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Kondisi tersebut kemudian melahirkan fenomena yang dalam kajian akademik dikenal sebagai kemunculan “raja-raja kecil” di tingkat lokal, yaitu kepala daerah yang memiliki kemampuan untuk memusatkan kekuasaan politik dan ekonomi dalam satu kendali. Konsentrasi kekuasaan tersebut terbentuk melalui penguasaan terhadap anggaran daerah, pengendalian berbagai proyek strategis, serta dominasi dalam struktur birokrasi pemerintahan daerah (Mohammad Hidayaturrehman, Astriana Baiti Sinaga, 2025). Luasnya kewenangan yang dimiliki menyebabkan kepala daerah tidak hanya menjalankan fungsi administratif semata, tetapi juga membangun hubungan kekuasaan yang bersifat personal dan transaksional dengan berbagai aktor, seperti elite partai politik, kontraktor, maupun aparatur birokrasi. Kondisi ini pada akhirnya membentuk jaringan loyalitas yang turut memperkuat posisi kekuasaan kepala daerah di tingkat lokal.

Penumpukan kekuasaan pada satu figur kepala daerah tersebut berimplikasi pada melemahnya mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peran pengawasan yang semestinya dijalankan oleh DPRD, aparat pengawasan internal, maupun masyarakat menjadi tidak optimal karena tersandera oleh kepentingan oligarkis yang telah mengakar. Dalam kondisi demikian, proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik cenderung diarahkan untuk mengakomodasi kepentingan kelompok yang berada dalam lingkaran kekuasaan, bukan untuk menjawab kebutuhan masyarakat secara luas. Pola ini menunjukkan bahwa praktik korupsi di daerah tidak berdiri sebagai tindakan individual semata, melainkan

merupakan bagian dari korupsi kolektif yang terorganisasi dan berkelanjutan dalam struktur oligarki lokal.

Praktik korupsi yang melibatkan kepala daerah membawa dampak yang jauh melampaui sekadar kerugian keuangan negara atau daerah, karena secara langsung memengaruhi mutu pelayanan publik dan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Berbagai bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah, seperti pengalihan anggaran ke proyek-proyek yang tidak efektif, pengadaan fiktif, serta pembengkakan biaya pembangunan, mengakibatkan berkurangnya kemampuan fiskal pemerintah daerah untuk mendanai sektor-sektor strategis yang berkaitan langsung dengan kebutuhan dasar masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar (Haryono Pasang Kamase, Gilbert Pore, M. Ikbal Abdullah, 2024). Akibatnya, kualitas pelayanan publik cenderung menurun, akses masyarakat terhadap layanan esensial menjadi terbatas dan upaya pemerataan kesejahteraan mengalami hambatan yang signifikan. Dalam jangka panjang, pola pengelolaan anggaran yang sarat korupsi tersebut memperbesar kesenjangan sosial dan ekonomi, karena kelompok masyarakat berpenghasilan rendah menjadi pihak yang paling merasakan dampaknya akibat minimnya belanja publik yang produktif dan berorientasi pada kepentingan rakyat. Dengan demikian, korupsi kepala daerah tidak hanya melemahkan kinerja keuangan daerah, tetapi juga berperan dalam melanggengkan kemiskinan struktural akibat tidak optimalnya pemanfaatan sumber daya publik untuk tujuan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat secara luas.

Berangkat dari kondisi tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna mengkaji secara mendalam bagaimana praktik korupsi kepala daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah tidak hanya merupakan pelanggaran hukum, tetapi juga persoalan struktural yang berkaitan dengan desain kewenangan, sistem pengawasan, serta relasi kekuasaan politik di tingkat lokal. Penelitian ini memiliki urgensi akademik dan praktis karena berupaya memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai hubungan antara otonomi daerah, patronase politik, dan pengelolaan keuangan daerah dalam memunculkan praktik korupsi yang bersifat sistemik.

Keunikan penelitian ini terletak pada pendekatan analisis yang tidak hanya menempatkan korupsi kepala daerah sebagai perbuatan pidana individual, tetapi juga memahaminya sebagai fenomena yang muncul dari interaksi antara struktur hukum, dinamika politik, dan tata kelola pemerintahan daerah. Dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif yang diperkuat oleh analisis terhadap kasus-kasus konkret korupsi kepala daerah, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi teoritis dan rekomendatif dalam upaya pembenahan sistem otonomi daerah agar sejalan dengan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan keadilan sosial.

1.2 Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah keterkaitan antara pelaksanaan otonomi daerah dan munculnya praktik korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimanakah peran pola patronase politik dan pengelolaan keuangan daerah dalam membentuk praktik korupsi kepala daerah yang bersifat sistemik dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis secara yuridis praktik korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, khususnya dalam kaitannya dengan perluasan kewenangan politik dan fiskal yang dimiliki pemerintah daerah.
2. Mengkaji keterkaitan antara pola patronase politik dan pengelolaan keuangan daerah dengan terjadinya praktik korupsi kepala daerah, serta bagaimana relasi kekuasaan tersebut membentuk pola korupsi yang bersifat sistemik dan terorganisasi di tingkat lokal.

1.3.2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoretis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat:

1. Memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian ilmu hukum, khususnya hukum pidana dan hukum tata pemerintahan daerah, terkait analisis korupsi kepala daerah dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah.

2. Memperkaya perspektif akademik mengenai hubungan antara desentralisasi kewenangan, patronase politik, dan pengelolaan keuangan daerah sebagai faktor struktural yang melahirkan praktik korupsi di tingkat lokal.
3. Menjadi bahan rujukan bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji korupsi pemerintahan daerah dengan pendekatan yuridis-normatif maupun interdisipliner.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat:

1. Memberikan masukan dan rekomendasi bagi pembuat kebijakan dalam rangka memperkuat sistem pengawasan dan akuntabilitas pemerintahan daerah guna mencegah praktik korupsi kepala daerah.
2. Dapat menjadi bahan pertimbangan bagi aparat penegak hukum dalam memahami pola serta karakteristik korupsi kepala daerah yang tidak semata-mata bersifat individual, melainkan juga berkaitan dengan struktur kekuasaan dan relasi politik di tingkat lokal.
3. Meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai dampak sistemik dari korupsi kepala daerah terhadap tata kelola pemerintahan dan kesejahteraan publik, sehingga diharapkan dapat mendorong keterlibatan masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.