

KOLUSI PEJABAT TINGGI DALAM PEMERINTAHAN DAERAH: ANALISIS KASUS KORUPSI BERJAMAAH DI LINGKUNGAN PEMKAB KLATEN

Bilkhis Aulia Dhika¹, Nurul Uzla Shofia², Regina Dwi Putri Junaedi³

bilkhisauliadhika@gmail.com¹, nurul.uzla2006@gmail.com²,
reginadwiputri531@gmail.com³

Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis praktik kolusi pejabat tinggi dalam kasus korupsi berjamaah pada pengelolaan aset daerah di Pemerintah Kabupaten Klaten. Berangkat dari kasus penetapan dua Sekretaris Daerah sebagai tersangka penyalahgunaan wewenang dalam perjanjian sewa Plaza Klaten, studi ini menjelaskan bagaimana kolusi terbentuk melalui relasi patron–klien, mekanisme setoran jabatan, serta jaringan kekuasaan birokrasi yang bekerja lintas periode kepemimpinan. Dengan menggunakan metode tinjauan literatur dan analisis kualitatif terhadap regulasi, laporan audit, dan pemberitaan media, penelitian ini menemukan bahwa kolusi sistematis dipicu oleh politik dinasti, lemahnya sistem pengawasan, budaya birokrasi yang permisif terhadap gratifikasi, serta tekanan biaya politik elektoral. Dampaknya tidak hanya menggerogoti keuangan daerah, tetapi juga menurunkan kualitas layanan publik, melemahkan kepercayaan masyarakat, dan menghambat pembangunan daerah. Penelitian ini menegaskan bahwa reformasi birokrasi harus dilakukan secara komprehensif melalui penguatan sistem merit, transparansi jabatan, pengawasan independen, pendidikan antikorupsi, dan pembenahan regulasi politik lokal agar praktik kolusi tidak terus bereproduksi dalam struktur pemerintahan daerah.

Kata Kunci: Kolusi Pejabat Tinggi, Korupsi Berjamaah, Patronase Politik, Pengawasan Pemerintah Daerah, Aset Publik, Birokrasi Daerah, Setoran Jabatan.

PENDAHULUAN

Korupsi tetap menjadi permasalahan serius di Indonesia, khususnya di tingkat pemerintahan daerah, yang menggerogoti kepercayaan publik dan menghambat efisiensi birokrasi serta kualitas pelayanan. Meski berbagai instrumen seperti KPK dan Ombudsman telah didirikan setelah reformasi 1998, praktik tindak pidana korupsi ternyata masih meluas sering kali disamarkan dalam berbagai modus yang terstruktur.

Sejak era desentralisasi, pemerintah daerah diberi kewenangan lebih besar dalam pengelolaan anggaran, pengadaan publik, dan jabatan struktural. Sebetulnya, desentralisasi diharapkan memperkuat akuntabilitas dan demokrasi lokal. Namun dalam praktiknya, perubahan ini kerap justru memperkuat sistem patronase dan ketergantungan politik elit lokal, bukan memperkuat meritokrasi birokrasi (Aspinall & Berenschot, 2019). Sementara itu, kelemahan mekanisme pengawasan internal dan aturan yang tumpang tindih semakin melemahkan pertahanan terhadap korupsi (Rose-Ackerman & Palifka, 2016).

Salah satu pola korupsi yang muncul adalah korupsi berjamaah—praktik persekongkolan sistematis antar beberapa aktor kekuasaan demi kepentingan bersama. Praktik ini bukan sekadar penyimpangan individu tetapi bagian dari sistem sosial dan politik birokrasi. Mapuasari & Mahmudah (2018) mengungkap adanya konsensus sosial yang menormalisasi gratifikasi dan suap. Syarief & Prastiyo (2018) menambahkan bahwa faktor struktural seperti lemahnya sistem merit dan penegakan hukum turut mengukuhkan budaya korupsi kolektif. Lebih lanjut, Syauket & Meutia (2023) menekankan bahwa praktik jual-beli jabatan adalah bentuk paling mengkhawatirkan dari kolusi resmi yang merusak birokrasi.

Kejadian terbaru di Kabupaten Klaten menjadi gambaran kontemporer fenomena ini: pada Agustus 2025, dua Sekda mantan dan yang aktif ditetapkan sebagai tersangka kasus korupsi pengelolaan sewa Plaza Klaten, yang merugikan negara sekitar Rp 6,8 miliar detikcomtirto.id. Tersangka Joko Sawaldi (periode Sekda 2016–2021) dan Jajang Prihono (Sekda sejak 2022) bersama pihak swasta direktur PT Matahari Makmur Sejahtera dan pejabat dinas terkait diduga menandatangani perjanjian sewa tanpa prosedur seleksi terbuka, dengan klausul yang merugikan secara finansial dan administratif tirto.iddetikcom. Kasus ini memperlihatkan bagaimana kolusi pejabat tinggi berlangsung sistematis dan lintas waktu, dengan tata kelola yang jauh menyimpang dari prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Kasus Plaza Klaten menegaskan urgensi untuk membedah modus kolusi pejabat tinggi sebagai bagian dari analisis korupsi berjamaah di daerah, berpotensi memperkuat literatur tentang praktik politik transaksional dikemas dalam struktur administratif. Penelitian ini bertujuan untuk memahami mekanisme kolusi dalam kasus Klaten, menggali faktor struktural dan kelembagaan yang mempermudah praktik tersebut, dan menganalisis dampaknya terhadap kualitas pemerintahan daerah.

Secara akademis, penelitian ini memberikan kontribusi penting dalam memahami korupsi kolektif di era desentralisasi, dengan penekanan khusus pada modus baru seperti persekongkolan pejabat tinggi dalam pengaturan aset publik. Secara praktis, riset ini diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi strategis untuk memperbaiki sistem merit ASN, memperkuat pengadaan publik, dan menghadirkan mekanisme pengawasan yang lebih efektif untuk menghindarkan birokrasi dari jebakan kolusi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan literatur review yang dikombinasikan dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena penelitian ini menggunakan data sekunder untuk menganalisis fenomena kolusi pejabat tinggi dan kegagalan sistem pengawasan dalam situasi korupsi berjamaah di Pemerintah Kabupaten Klaten. Creswell (2018) menyatakan bahwa penelitian kualitatif memungkinkan para peneliti untuk memahami makna perilaku sosial dan kerangka institusional yang kompleks, seperti penyalahgunaan kekuasaan di sektor publik dan perilaku birokrasi.

Peraturan perundang-undangan, publikasi pemerintah, literatur ilmiah, dan sumber media yang kredibel merupakan contoh data sekunder yang digunakan dalam studi ini. Sumber primernya adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menjadi landasan untuk mengevaluasi pertanggungjawaban pejabat daerah dalam pengelolaan aset publik. Selain itu, berita dari sumber media seperti Kompas (2025) mengenai kasus dua Sekretaris Daerah Klaten yang menjadi tersangka dalam kasus korupsi sewa Plaza Klaten digunakan sebagai data kontekstual untuk memperkaya analisis dan menunjukkan praktik kolusi di kalangan pejabat daerah tingkat tinggi.

Tiga tahap utama dalam metodologi analisis data meliputi identifikasi tema, kategorisasi, dan sintesis literatur. Peneliti menemukan tema-tema penting pada fase pertama, termasuk kecenderungan kerja sama resmi, cara memanfaatkan sumber daya lokal, dan kelemahan pengawasan. Mengelompokkan sumber-sumber ke dalam kategori seperti regulasi, institusi, dan dinamika pengawasan merupakan langkah kedua. Untuk mengintegrasikan hasil-hasil tersebut ke dalam pemahaman konseptual tentang hubungan antara kolusi dan pengawasan yang tidak memadai, langkah terakhir melibatkan sintesis. Menurut Snyder (2019), tinjauan literatur berusaha menciptakan wawasan baru dengan

mensintesis secara sistematis hasil-hasil dari berbagai studi dan sumber data.

Pendekatan tinjauan literatur dipilih karena beberapa alasan. Pertama, karena menggunakan data sekunder yang sudah tersedia bagi publik, pendekatan ini dianggap etis dan efektif untuk menganalisis kasus-kasus sensitif yang melibatkan lembaga pemerintah. Kedua, pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk melakukan studi teoretis mengenai hubungan antara korupsi, akuntabilitas, dan kekuasaan dalam pemerintahan lokal. Ketiga, Dwiyanto (2017) menegaskan bahwa menghilangkan kerja sama struktural dalam pemerintahan lokal memerlukan perbaikan sistem pengawasan dan implementasi reformasi birokrasi.

Dengan demikian, metodologi ini menyediakan kerangka kerja ilmiah yang dapat diukur untuk menyelidiki secara konseptual dan empiris fenomena kolusi di kalangan pejabat tinggi di Pemerintah Kabupaten Klaten. Metodologi ini juga berfungsi sebagai landasan analisis untuk reformasi sistem pengawasan pemerintah daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Kasus Pemkab Klaten

Kasus dugaan korupsi yang melibatkan pejabat tinggi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Klaten merupakan contoh nyata bagaimana praktik kolusi dapat berkembang menjadi korupsi berjemaah di tingkat pemerintahan daerah. Sekretaris Daerah (Sekda) saat ini dan mantan Sekda Klaten telah diidentifikasi sebagai tersangka dalam kasus korupsi yang berkaitan dengan pengelolaan aset daerah berupa Plaza Klaten oleh Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah (Kejati Jateng). Menurut laporan Kompas (2025), penyelidik menemukan bahwa aset-aset tersebut dikelola dengan cara yang melanggar aturan pengelolaan aset daerah dan tidak mengikuti prosedur hukum, yang mengakibatkan negara mengalami kerugian besar.

Menurut pemberitaan Kompas (2025) pelanggaran ini terjadi antara tahun 2019 dan 2023, ketika pemerintah daerah menandatangani perjanjian sewa dengan perusahaan swasta tanpa mengikuti prosedur seleksi mitra yang tepat atau lelang terbuka. Selain itu, kontrak kerja sama tersebut mengandung ketentuan yang merugikan pemerintah daerah, seperti ketentuan mengenai syarat sewa yang tidak mencerminkan nilai wajar dan durasi sewa yang melebihi batas yang ditetapkan. Menurut laporan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), negara mengalami kerugian finansial sebesar sekitar Rp 6,8 miliar akibat kesalahan-kesalahan tersebut. Sewa dihitung hanya berdasarkan ruang yang digunakan oleh penyewa aktif, bukan berdasarkan luas keseluruhan bangunan, dan tarif sewa ditetapkan di bawah nilai pasar.

Menurut kronologi kasus yang dipaparkan oleh Berita Satu (2025), penyidik dari Kantor Kejaksaan Agung Jawa Tengah mengidentifikasi empat tersangka yaitu, direktur perusahaan swasta yang terlibat dalam pengelolaan Plaza Klaten, mantan Sekretaris Daerah, Sekretaris Daerah saat ini, dan mantan Kepala Kantor Koperasi/UMKM. Dalam proses penyewaan aset publik yang seharusnya menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), keempat tersangka diduga secara bersama-sama menyalahgunakan wewenang mereka. Mereka mengabaikan prinsip akuntabilitas publik dan menandatangani perjanjian kerja sama yang merugikan wilayah tersebut. Berdasarkan keterangan resmi, keuntungan dari sewa tersebut diduga tidak seluruhnya disetorkan ke kas daerah, melainkan sebagian dinikmati oleh pihak tertentu melalui mekanisme pembagian hasil di luar sistem keuangan resmi.

Fungsi kepala daerah masih menjadi sorotan publik meskipun Bupati Klaten belum ditetapkan sebagai tersangka. Hal ini karena Sekretaris Daerah secara struktural berada di bawah kendali dan pengawasan langsung Bupati. Berita Satu (2025) mengutip pernyataan

Bupati Klaten yang mengaku “terkejut” dengan penetapan kedua Sekda tersebut sebagai tersangka dan menyatakan akan menghormati proses hukum yang berjalan. Namun, sejumlah pihak berpendapat bahwa penyalahgunaan sumber daya publik ini dimungkinkan karena kurangnya wewenang politik dan administratif kepala daerah. Setiap kebijakan strategis terkait aset daerah dalam birokrasi daerah, termasuk pilihan sewa dan kerja sama, memerlukan persetujuan atau setidaknya pengetahuan dari kepala daerah.

Kasus ini memperlihatkan bahwa praktik penyalahgunaan wewenang di Klaten tidak berdiri sendiri, melainkan berakar pada budaya birokrasi patronistik di mana loyalitas politik sering kali lebih diutamakan daripada prinsip profesionalitas dan integritas. Struktur kontrak sewa aset yang dirancang untuk menguntungkan pihak tertentu mencerminkan mekanisme yang mirip dengan “setoran jabatan.” Dalam pendekatan ini, “setoran” berbentuk kontrak kerja sama yang dikelola untuk kepentingan pejabat dan kroni mereka, bukan uang tunai seperti dalam kasus suap. Hal ini menunjukkan bahwa korupsi telah berkembang menjadi kolusi struktural, termasuk kerja sama antara pejabat publik dan mitra swasta untuk memanfaatkan celah dalam pengelolaan pemerintah daerah, bukan berasal dari tindakan individu.

Kasus Plaza Klaten mengungkap kelemahan mekanisme pengawasan internal dan eksternal dari sudut pandang tata kelola. Inspektorat Daerah, yang semestinya menjadi lembaga pengendali pertama, tidak dapat menemukan pelanggaran dalam prosedur sewa. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) hanya melakukan pengawasan eksternal setelah masalah tersebut menjadi publik, menyoroti kelemahan dalam identifikasi dini kecurangan. Akibatnya, sumber daya publik yang seharusnya berkontribusi pada pembangunan daerah justru digunakan oleh pejabat untuk memperkuat jaringan pengaruh mereka dan mengejar kepentingan pribadi.

Oleh karena itu, kasus Pemerintah Daerah Klaten menggambarkan pola korupsi yang khas di tingkat daerah, yaitu kolusi resmi melalui manipulasi kebijakan dan kerja sama dengan sektor swasta. Skenario ini menunjukkan kelemahan yang terus berlanjut dalam proses pengawasan pemerintah daerah dan integritas institusional, yang memberikan peluang yang cukup bagi elit birokrasi untuk menyalahgunakan kekuasaan mereka. Kasus ini juga menunjukkan bagaimana desentralisasi politik tanpa transparansi dan akuntabilitas sebenarnya dapat membuat korupsi sistemik di tingkat lokal menjadi lebih mungkin terjadi.

Pola Kolusi Pejabat Tinggi

Kasus dugaan korupsi di Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Klaten menyingkap pola kolusi berjemaah yang telah mengakar di tubuh birokrasi daerah. Berdasarkan laporan Kompas (2025) dan Berita Satu (2025), dua Sekretaris Daerah (Sekda) aktif beserta beberapa pejabat lainnya, diduga terlibat dalam pengelolaan sewa Klaten Plaza yang dilakukan tanpa mekanisme resmi dan menyebabkan kerugian negara hingga Rp 6,8 miliar. Fakta bahwa sejumlah pejabat tinggi terlibat dalam pelanggaran ini menunjukkan kolaborasi sistemik antara individu berkuasa daripada tindakan salah yang terisolasi. Dalam hal ini, pola relasi kekuasaan di Klaten dapat dijelaskan melalui tiga bentuk utama kolusi berjemaah: hubungan patron-klien, setoran jabatan, dan jaringan kekuasaan birokrasi.

a. Pola Patron–Klien dalam Struktur Kekuasaan

Konsep hubungan patron-klien sangat penting untuk memahami mengapa kolaborasi dalam tata kelola lokal dapat terus berlanjut. Dalam relasi ini, pejabat tingkat atas berperan sebagai pelindung (patron), sementara bawahan berperan sebagai pengikut (klien) yang bergantung pada sumber daya dan perlindungan yang mereka terima.

Bahasa Latin “patronus” atau ‘pater’, yang berarti ayah (father), adalah asal mula

kata “patron”. Seorang patron adalah seseorang yang mendanai dan mendukung tindakan banyak orang sambil juga memberikan perlindungan dan imbalan. Para patron biasanya memberikan lebih banyak barang dan jasa kepada pelanggan mereka karena mereka memiliki lebih banyak kekuasaan atas sumber daya politik dan ekonomi. Sebaliknya, kata Latin “cliens”, yang berarti pengikut, merupakan asal usul kata “klien”. Tidak selalu mungkin bagi pelanggan untuk membalas barang dan jasa tersebut dengan cara yang sama (Moh Hefni 2009: 15).

Hal ini sangat relevan dengan dinamika birokrasi di Klaten, di mana bupati, sebagai patron politik tertinggi, memiliki kendali penuh atas alokasi sumber daya publik, penunjukan jabatan resmi, dan pengelolaan kebijakan. Sekretaris, kepala dinas, dan pegawai negeri sipil menjadi klien yang bergantung pada perlindungan politik dan kepercayaan dari patron mereka. Karena pola loyalitas vertikal yang kuat yang dibentuk oleh hubungan ini, keputusan pejabat tinggi jarang dipertanyakan, bahkan ketika bertentangan dengan peraturan resmi. Selain itu, hubungan patron-klien ini memperkuat ketergantungan politik dan ekonomi antara atasan dan bawahan, mengubah korupsi dari insiden terisolasi menjadi struktur kekuasaan yang berulang.

b. Mekanisme “Setoran Jabatan” dan Transaksi Kekuasaan

Adanya mekanisme “setoran jabatan,” atau loyalitas transaksional, di mana posisi, proyek, atau keuntungan birokrasi digunakan sebagai alat tawar-menawar dalam interaksi kekuasaan, merupakan pola kedua yang jelas terlihat dalam kasus Klaten. setoran dalam kasus Klaten Plaza berupa perjanjian sewa aset regional yang bergantung pada keuntungan bagi otoritas tertentu dan mitra bisnis, bukan pembayaran tunai langsung. Menurut Kompas (2025), nilai sewa jauh di bawah standar pasar dan kontrak kerja sama disusun tanpa lelang terbuka. Jaringan pejabat memperoleh keuntungan finansial dari pendekatan ini, namun negara mengalami kerugian akibat penurunan potensi pendapatan daerah (PAD).

Selain menyebabkan pegawai negeri kehilangan integritasnya, masalah setoran jabatan memicu juga budaya birokrasi yang mendorong praktik jual beli jabatan. Menurut Syauket & Meutia (2023), salah satu dampak dari praktik jual beli jabatan adalah kecenderungan bawahan untuk melakukan setoran kepada atasan mereka. Hal ini mirip dengan piramida dalam rantai makanan. Masyarakat di tingkat bawah kembali menjadi korban saat tingkat atas memakan tingkat di bawahnya, dan seterusnya.

Kutipan tersebut dengan jelas menggambarkan bagaimana siklus eksploitasi yang terorganisir dapat muncul dari sistem birokrasi hierarkis. Pejabat tinggi di Klaten memanfaatkan posisi mereka untuk keuntungan pribadi, dan pegawai negeri tingkat bawah melakukan hal yang sama untuk mempertahankan pekerjaan mereka. Akhirnya, masyarakat yang menderita karena pengelolaan aset regional dan layanan publik kini lebih fokus pada pemeliharaan keseimbangan kekuasaan daripada kepentingan rakyat.

c. Jaringan Kekuasaan dan Kolusi Berjemaah

Selain hubungan patron–klien dan mekanisme setoran jabatan, kasus ini juga memperlihatkan terbentuknya jaringan kekuasaan internal yang berfungsi sebagai sistem perlindungan bersama (mutual protection system). Berdasarkan laporan Berita Satu (2025), dua Sekda yang terlibat merupakan pejabat dengan pengaruh kuat dalam birokrasi, memiliki kedekatan politik dengan kepala daerah, dan jaringan luas hingga ke dinas teknis. Dari pelaksanaan kontrak dan penandatanganan perjanjian hingga pengawasan administratif, jaringan ini memfasilitasi penyalahgunaan kekuasaan secara sistematis.

Dalam jaringan semacam ini, setiap aktor memainkan peran tertentu: Bupati sebagai patron politik, Sekda sebagai pengendali administratif, kepala dinas sebagai pelaksana teknis, dan ASN sebagai eksekutor lapangan. Sistem pengawasan internal terhambat oleh

hubungan saling terkait di antara mereka. Karena keterlibatan bersifat multifaset dan kolaboratif, tidak ada yang berani mengungkap pelanggaran.

Selain itu, kolusi berjemaah ini memperlihatkan bagaimana batas antara kepentingan publik dan kepentingan pribadi menjadi kabur. Posisi ini menjadi sumber daya keuangan yang dapat dinegosiasikan daripada persyaratan untuk pelayanan publik. Efisiensi dan keterbukaan tidak lagi menjadi prinsip panduan dalam pengambilan keputusan administratif, termasuk pengelolaan aset seperti Plaza Klaten. Sebaliknya, keputusan diambil berdasarkan posisi seseorang dalam jaringan kekuasaan.

Faktor Penyebab Kolusi Sistematis

Fenomena kolusi sistematis dalam pemerintahan daerah merupakan hasil dari interaksi antara kekuasaan politik, kelemahan sistem pengawasan, budaya birokrasi yang permisif, serta tekanan ekonomi dan politik elektoral. Dalam kasus Kabupaten Klaten, keempat faktor ini berperan besar dalam melanggengkan praktik korupsi berjemaah lintas periode kepemimpinan.

1. Politik Dinasti dan Patronase

Politik dinasti menjadi akar utama yang menumbuhkan praktik kolusi di tingkat lokal. Kepala daerah atau elite politik kerap menempatkan kerabat, tim sukses, atau loyalis politik dalam jabatan strategis untuk menjaga keberlangsungan kekuasaan. Hubungan patron-klien yang terbentuk bersifat timbal balik, di mana pejabat memperoleh posisi sebagai imbalan atas kesetiaan politik kepada patron. Akibatnya, birokrasi daerah kehilangan independensi dan profesionalismenya karena dikuasai oleh jaringan kekuasaan yang bersifat elitis. Fenomena ini juga terlihat di berbagai daerah lain di Indonesia, seperti Kutai Kartanegara, di mana sistem neo-patrimonialisme melanggengkan relasi personalistik antara pejabat dan elite politik lokal. Pola kekuasaan elitis tersebut menciptakan rezim formalistik yang tampak demokratis, namun secara substansial mempertahankan praktik patronase dan kolusi dalam pengelolaan sumber daya publik (Paramesti et al., 2024).

2. Lemahnya Sistem Pengawasan

Kelemahan sistem pengawasan merupakan faktor krusial yang memperkuat terjadinya kolusi sistematis. Dalam konteks pemerintahan daerah, pengawasan internal yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah sering kali tidak efektif karena lembaga tersebut berada langsung di bawah kepala daerah yang menjadi objek pengawasan. Ketergantungan struktural ini menyebabkan potensi konflik kepentingan dan mengurangi independensi lembaga pengawas. Di sisi lain, pengawasan eksternal melalui DPRD kerap tidak berjalan karena adanya hubungan politik yang bersifat transaksional antara legislatif dan eksekutif. DPRD yang seharusnya menjalankan fungsi kontrol justru sering terlibat dalam kompromi politik dengan pemerintah daerah.

Penelitian menunjukkan bahwa efektivitas tata kelola dan penerapan e-government memiliki pengaruh signifikan terhadap pengurangan korupsi. Ketika sistem pemerintahan berbasis digital diterapkan secara transparan, celah bagi praktik kolusi dapat diminimalkan karena seluruh transaksi dan keputusan dapat dilacak secara daring. Sebaliknya, ketika pengawasan masih bergantung pada hubungan personal dan dokumen manual, peluang manipulasi dan penyimpangan meningkat drastis (Rahayuningtyas & Setyaningrum, 2017).

3. Budaya Birokrasi yang Permisif terhadap Gratifikasi

Selain faktor kelembagaan, budaya birokrasi turut berkontribusi besar terhadap tumbuhnya kolusi sistematis. Dalam banyak lembaga pemerintah daerah, praktik gratifikasi dan pemberian imbalan dianggap sebagai hal yang lumrah. Budaya birokrasi Indonesia masih dipengaruhi oleh nilai-nilai paternalistik dan feodal yang menempatkan

loyalitas kepada atasan di atas kepatuhan terhadap aturan hukum. Birokrat yang menolak memberikan atau menerima imbalan sering kali dipandang tidak loyal atau tidak memahami “etika sosial” organisasi.

Praktik ini memperlihatkan bagaimana korupsi telah bertransformasi dari pelanggaran hukum menjadi kebiasaan sosial yang dilembagakan. Gratifikasi dan nepotisme menjadi bagian dari mekanisme informal dalam mempertahankan hubungan kekuasaan di lingkungan birokrasi. Situasi semacam ini membuat upaya pemberantasan korupsi semakin sulit karena pelaku tidak lagi memandang perilaku tersebut sebagai penyimpangan moral, melainkan bagian dari dinamika kerja yang dianggap wajar (Azhary, 2019).

4. Motif Ekonomi dan Biaya Politik Elektoral

Motif ekonomi dan tekanan biaya politik merupakan faktor penting lainnya yang menjelaskan mengapa praktik kolusi sulit diberantas. Pemilihan kepala daerah secara langsung menimbulkan kebutuhan biaya kampanye yang tinggi. Setelah memenangkan pemilihan, kepala daerah merasa perlu untuk mengembalikan investasi politik tersebut melalui jalur birokrasi, baik dengan memberikan proyek kepada pendukung maupun memanfaatkan jabatan untuk memperoleh keuntungan finansial.

Kondisi ini menjadikan birokrasi daerah sebagai sumber pembiayaan politik. Pejabat publik yang memiliki posisi strategis berperan dalam mengatur proyek, tender, atau perizinan untuk mendapatkan dana yang kemudian digunakan sebagai modal politik dalam mempertahankan kekuasaan. Praktik seperti ini memperlihatkan bahwa kolusi bukan semata persoalan moralitas, tetapi juga hasil dari sistem politik yang mahal dan kompetitif. Tekanan biaya politik yang tinggi membuat pejabat publik mencari kompensasi melalui penyalahgunaan kekuasaan dan eksploitasi sumber daya daerah (Juwita & Yoserizal, 2025).

Dampak terhadap Tata Kelola Pemerintahan Daerah

Kolusi sistematis yang berlangsung dalam jangka panjang menimbulkan konsekuensi serius terhadap tata kelola pemerintahan daerah. Dampaknya meluas dari penurunan kualitas pelayanan publik hingga melemahnya kepercayaan masyarakat dan terhambatnya pembangunan ekonomi lokal.

1. Penurunan Kualitas Layanan Publik

Ketika sistem birokrasi dikuasai oleh kepentingan politik, pelayanan publik kehilangan orientasi utamanya sebagai instrumen kesejahteraan masyarakat. Jabatan publik tidak lagi diisi oleh individu yang kompeten, melainkan oleh orang-orang yang memiliki kedekatan politik dengan penguasa. Akibatnya, keputusan yang diambil sering kali tidak efisien dan tidak berorientasi pada kepentingan publik. Selain itu, prosedur administrasi menjadi berbelit karena setiap tahapan dijadikan sarana mencari keuntungan pribadi.

Fenomena ini memperbesar biaya ekonomi bagi masyarakat dan menurunkan kualitas layanan di sektor publik seperti pendidikan, kesehatan, dan perizinan. Korupsi berjamaah yang dilakukan secara struktural membuat pelayanan publik kehilangan esensinya sebagai hak warga negara. Kondisi semacam ini memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi tanpa integritas moral tidak akan mampu menciptakan pelayanan publik yang efektif (Rahayuningtyas & Setyaningrum, 2017).

2. Hilangnya Kepercayaan Masyarakat

Kolusi di tingkat elit birokrasi dan politik menimbulkan erosi kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintahan. Ketika publik melihat praktik penyimpangan dilakukan secara terbuka tanpa penegakan hukum yang tegas, muncul rasa apatis terhadap sistem politik dan hukum yang berlaku. Hilangnya kepercayaan ini menimbulkan efek

domino berupa rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan publik dan proses perumusan kebijakan.

Kepercayaan publik merupakan modal sosial yang sangat penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis. Tanpa kepercayaan, kebijakan publik akan sulit diterima dan legitimasi pemerintah melemah. Penegakan hukum yang konsisten dan bebas dari intervensi politik menjadi syarat utama dalam membangun kembali legitimasi moral pemerintah daerah (Sesunan & Setiawan, 2025).

3. Hambatan terhadap Pembangunan Daerah

Kolusi struktural berdampak langsung terhadap keberhasilan pembangunan daerah. Ketika alokasi anggaran publik tidak didasarkan pada prioritas kebutuhan masyarakat, melainkan pada kepentingan politik, maka efektivitas pembangunan menjadi sangat rendah. Proyek-proyek publik sering kali dijadikan alat distribusi rente bagi kelompok tertentu, bukan sarana peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, praktik korupsi dalam bentuk manipulasi anggaran dan mark-up proyek menyebabkan hasil pembangunan jauh dari target yang diharapkan. Infrastruktur yang dibangun sering tidak memenuhi standar karena adanya pengurangan volume pekerjaan. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi lokal terhambat, kesenjangan sosial meningkat, dan potensi daerah tidak berkembang secara optimal (Juwita & Yoserizal, 2025).

Perbandingan dengan Kasus Daerah Lain

Kasus kolusi berjamaah di Kabupaten Klaten memiliki kesamaan pola dengan beberapa kasus di daerah lain di Indonesia, menunjukkan bahwa fenomena ini bersifat sistemik dan tidak terbatas pada wilayah tertentu.

a. Kutai Kartanegara

Di Kutai Kartanegara, praktik neo-patrimonialisme menjadi mekanisme utama dalam mempertahankan kekuasaan lokal. Kepala daerah berperan sebagai patron politik yang mengendalikan birokrasi, anggaran, dan proyek publik. Hubungan antara pejabat dan pengusaha lokal diatur melalui pola patron-klien yang didasari loyalitas pribadi. Struktur kekuasaan semacam ini memperlihatkan bagaimana sistem demokrasi formal dapat dimanfaatkan untuk melanggengkan rezim elitis dan menutupi praktik kolusi yang terorganisir (Paramesti et al., 2024).

b. Probolinggo

Kasus Probolinggo menunjukkan bentuk kolusi yang berbeda, yaitu melalui praktik jual beli jabatan. Kepala daerah menggunakan kewenangan dalam mutasi dan promosi untuk memperoleh keuntungan pribadi maupun politik. Rekrutmen pejabat didasarkan pada kemampuan finansial, bukan kompetensi. Fenomena ini menandakan bahwa birokrasi telah kehilangan fungsinya sebagai institusi pelayanan publik dan berubah menjadi arena transaksi kekuasaan (Sesunan & Setiawan, 2025).

c. Persamaan dan Perbedaan

Baik di Klaten, Kutai Kartanegara, maupun Probolinggo, terdapat kesamaan pola berupa keterlibatan pejabat tinggi, lemahnya pengawasan, dan dominasi politik patronase. Namun, perbedaannya terletak pada konteks dan bentuk praktik kolusi. Di Kutai Kartanegara, kolusi berakar pada patronase politik dinasti; di Probolinggo, kolusi termanifestasi melalui ekonomi jabatan; sedangkan di Klaten, kolusi terjadi dalam pengelolaan aset publik. Ketiga kasus ini menggambarkan bahwa korupsi di tingkat daerah merupakan fenomena struktural yang membutuhkan pembenahan menyeluruh pada sistem politik dan birokrasi (Paramesti et al., 2024).

KESIMPULAN

Kolusi sistematis dalam pemerintahan daerah merupakan hasil dari interaksi berbagai faktor politik, kelembagaan, budaya, dan ekonomi. Politik dinasti serta patronase memperkuat jaringan loyalitas pribadi yang menutup ruang meritokrasi, sementara lemahnya sistem pengawasan membuat pelanggaran sulit terdeteksi. Di sisi lain, budaya birokrasi yang permisif terhadap gratifikasi menormalisasi perilaku koruptif, dan tekanan biaya politik elektoral mendorong pejabat publik mencari kompensasi melalui penyalahgunaan kekuasaan. Dampak dari kondisi tersebut sangat luas, mulai dari penurunan kualitas layanan publik, hilangnya kepercayaan masyarakat, hingga terhambatnya pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Untuk memutus siklus kolusi yang mengakar di birokrasi daerah, reformasi tata kelola harus ditempuh secara menyeluruh, baik pada aspek struktural maupun kultural. Reformasi ini tidak dapat bersifat parsial, melainkan memerlukan pendekatan sistemik yang melibatkan seluruh elemen pemerintahan dan masyarakat. Beberapa rekomendasi yang dapat diimplementasikan adalah sebagai berikut:

1. Penguatan Sistem Merit dalam Birokrasi Daerah

Penerapan sistem merit harus menjadi fondasi utama dalam manajemen sumber daya aparatur sipil negara. Rekrutmen, mutasi, promosi, dan penilaian kinerja ASN harus berbasis pada kompetensi, integritas, serta rekam jejak profesional, bukan pada kedekatan politik atau hubungan patronase. Pemerintah daerah perlu membentuk Assessment Center independen yang melibatkan lembaga akademik dan profesional dalam proses seleksi jabatan. Langkah ini bertujuan memastikan bahwa individu yang menduduki jabatan publik benar-benar memiliki kapasitas dan moralitas untuk menjalankan tanggung jawabnya.

Selain itu, sistem merit yang kuat akan mempersempit ruang bagi kepala daerah untuk menggunakan jabatan publik sebagai alat politik. Dengan demikian, birokrasi dapat berfungsi sebagai pelaksana kebijakan yang netral dan profesional, bukan sebagai instrumen kekuasaan pribadi atau kelompok politik tertentu. Prinsip meritokrasi juga sejalan dengan semangat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang menekankan pentingnya integritas dan kompetensi sebagai dasar pembinaan karier pegawai.

2. Transparansi dalam Mutasi dan Promosi Jabatan

Transparansi menjadi elemen kunci dalam mencegah praktik jual beli jabatan. Proses mutasi dan promosi harus dilakukan secara terbuka dan dapat dipantau publik melalui sistem informasi berbasis digital. Pemerintah daerah dapat mengembangkan e-recruitment dan e-selection yang menampilkan setiap tahapan seleksi jabatan, mulai dari pengumuman formasi hingga hasil akhir. Langkah ini tidak hanya memperkuat akuntabilitas, tetapi juga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi.

Selain itu, keterbukaan informasi publik wajib diperluas hingga pada tahapan evaluasi kinerja pejabat. Setiap penilaian harus memiliki indikator yang objektif dan terukur, sehingga promosi jabatan tidak lagi bergantung pada rekomendasi personal atau imbalan finansial. Transparansi yang didukung teknologi akan menekan peluang intervensi politik dalam birokrasi dan menciptakan budaya kerja yang lebih kompetitif dan profesional.

3. Pengawasan Internal dan Eksternal yang Independen dan Integratif

Salah satu tantangan terbesar dalam pemberantasan kolusi adalah lemahnya lembaga pengawasan. Oleh karena itu, perlu dilakukan penguatan fungsi Inspektorat Daerah agar memiliki independensi yang sejati. Inspektorat tidak boleh berada langsung di bawah kendali kepala daerah, melainkan harus diberikan otonomi pengawasan dengan

mekanisme pelaporan langsung kepada Kementerian Dalam Negeri dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Pengawasan eksternal juga harus diperkuat melalui sinergi antara DPRD, lembaga audit, media massa, dan masyarakat sipil. DPRD perlu memperkuat fungsi kontrol anggaran dengan berbasis pada hasil audit independen dan bukti empirik, bukan pada negosiasi politik. Partisipasi publik dalam pengawasan dapat difasilitasi melalui mekanisme whistleblowing system dan portal pengaduan masyarakat berbasis daring.

Lebih lanjut, integrasi sistem pengawasan lintas lembaga sangat penting agar hasil temuan dapat segera ditindaklanjuti. Kolaborasi antara Inspektorat, BPK, KPK, dan Ombudsman harus dijalankan dengan sistem berbagi data dan koordinasi berkelanjutan. Dengan demikian, setiap indikasi kolusi atau penyimpangan tidak berhenti pada laporan administratif, tetapi berujung pada penegakan hukum yang konkret.

4. Pendidikan Antikorupsi dan Penguatan Etika Aparatur Sipil Negara

Aspek kultural menjadi dimensi yang tidak kalah penting dalam pemberantasan kolusi. Pendidikan antikorupsi harus diintegrasikan dalam seluruh jenjang pelatihan ASN, baik pada tahap rekrutmen, prajabatan, maupun pengembangan karier. Tujuannya adalah membangun kesadaran moral bahwa jabatan publik merupakan amanah rakyat, bukan sarana mencari keuntungan pribadi.

Program pendidikan antikorupsi juga perlu menekankan nilai-nilai etika publik, integritas, dan tanggung jawab sosial. Pendekatan ini dapat dilakukan melalui capacity building, pelatihan reflektif, dan pembentukan kode etik organisasi yang jelas. Selain itu, penghargaan terhadap pegawai yang berintegritas harus diberikan secara terbuka untuk menciptakan budaya keteladanan di lingkungan birokrasi.

Upaya penguatan etika ASN juga dapat diperluas dengan melibatkan masyarakat dan lembaga pendidikan. Pemerintah daerah dapat bekerja sama dengan universitas atau lembaga riset untuk mengembangkan modul pendidikan antikorupsi berbasis konteks lokal. Dengan cara ini, nilai-nilai kejujuran, transparansi, dan tanggung jawab dapat tertanam sebagai norma sosial yang hidup di tengah masyarakat.

5. Reformasi Politik dan Pengendalian Biaya Elektoral

Untuk mengatasi akar ekonomi dari kolusi, perlu ada regulasi yang lebih ketat mengenai transparansi dan pembiayaan politik dalam pemilihan kepala daerah. Pemerintah pusat dan Komisi Pemilihan Umum harus memastikan setiap sumber dana kampanye dilaporkan secara terbuka dan dapat diaudit publik. Pengawasan terhadap aliran dana politik ini penting agar pejabat publik tidak merasa perlu “mengembalikan modal politik” setelah berkuasa.

Di tingkat lokal, partai politik harus menjalankan fungsi kaderisasi dan rekrutmen secara lebih selektif. Partai tidak boleh menjadi sekadar kendaraan elektoral, tetapi juga wadah pembinaan etika dan integritas bagi calon pemimpin daerah. Reformasi sistem politik yang bersih dan transparan akan menurunkan tekanan biaya politik yang selama ini menjadi pendorong utama praktik kolusi.

6. Kolaborasi Multi-Stakeholder dalam Pencegahan Kolusi

Pemberantasan kolusi tidak bisa hanya mengandalkan instrumen hukum, tetapi juga memerlukan kerja sama antaraktor sosial. Pemerintah daerah, lembaga pengawasan, akademisi, media, dan masyarakat sipil harus bersinergi menciptakan ekosistem antikorupsi. Kolaborasi ini dapat diwujudkan melalui forum transparansi publik, audit sosial, serta program kemitraan dalam pengawasan penggunaan anggaran daerah.

Peran media dan masyarakat sipil sangat penting sebagai pengontrol sosial yang independen. Dengan akses informasi publik yang luas, masyarakat dapat berpartisipasi dalam menilai kinerja pejabat dan memberikan tekanan moral terhadap pelaku

pelanggaran etika. Kolaborasi lintas sektor akan memperkuat sistem imun sosial terhadap praktik kolusi yang telah lama mengakar di birokrasi daerah.

Dengan implementasi keenam strategi tersebut, diharapkan pemerintahan daerah dapat keluar dari jebakan kolusi struktural yang telah lama melemahkan demokrasi lokal. Reformasi birokrasi tidak cukup hanya dengan pembenahan prosedural, tetapi harus mencakup perubahan nilai dan perilaku. Tujuan akhirnya adalah membangun pemerintahan daerah yang bersih, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik. Dalam kerangka itulah, birokrasi daerah tidak hanya menjadi instrumen administrasi, tetapi juga pilar utama perwujudan keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat (Azahary, 2019).

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2014). Patronase politik era reformasi: Analisis pilkada di kabupaten Takalar dan provinsi Jambi. *Jurnal Administrasi Publik*, 11(2).
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Cornell University Press.
- Azahary, V. H. (2019). Nepotisme dan gratifikasi sebagai unsur budaya pada korupsi politik dan birokrasi di Indonesia. *Symposium Nasional Ilmiah & Call for Paper Unindra (Simponi)*, 1(1).
- Berita Satu. (2025, 28 Agustus). Dua Sekda tersangka korupsi sewa Plaza Klaten, negara rugi Rp 6,8 miliar. *Berita Satu*. <https://www.beritasatu.com/jateng/2917576/2-sekda-tersangka-korupsi-sewa-plaza-klaten-negara-rugi-rp-68-miliar>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications.
- Dwiyanto, A. (2017). *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. Ugm Press.
- Hefni, M. (2009). Patron-Client Relationship Pada Masyarakat Madura. *Karsa Journal of Social and Islamic Culture*, 15-24.
- Jisman, J. (2022). Praktek kolusi dan nepotisme dalam birokrasi. *PARADIGMA: Jurnal Administrasi Publik*, 1(2), 93-108.
- Juwita, D., & Yoserizal, Y. (2025). Faktor penyebab meningkatnya angka korupsi. *Sanskara Pendidikan dan Pengajaran*, 3(1), 52–58.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Kompas. (2025). Dua Sekda Klaten jadi tersangka korupsi sewa Plaza, rugikan negara Rp 6,8 miliar. *Kompas.com*. <https://regional.kompas.com/read/2025/08/27/180131078/dua-sekda-klaten-jadi-tersangka-korupsi-sewa-plaza-rugikan-negara-rp-68>
- Mapuasari, S. A., & Mahmudah, H. (2018). Korupsi berjamaah: Konsensus sosial atas gratifikasi dan suap. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 4(2), 159-176.
- Paramesti, A., Vandito, R. L., Cahyowirawan, A. M. D., & Wulandari, L. (2024). Fenomena rezim formalistik-elitis pada demokrasi lokal: Studi kasus neo-patrimonialisme pada Kabupaten Kutai Kartanegara dan Provinsi Cebu. *PARAPOLITIKA: Journal of Politics and Democracy Studies*, 5(1), 61–82.
- Pratama, R. A. (2017). Patronase dan klientalisme pada pilkada serentak kota Kendari tahun 2017. *Jurnal Wacana Politik*, 2(1), 33-45.
- Rahayuningtyas, D. P. A., & Setyaningrum, D. (2017). Pengaruh tata kelola dan e-government terhadap korupsi. *EKUITAS (Jurnal Ekonomi dan Keuangan)*, 1(4), 431–450.
- Republik Indonesia. (2001). Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Sesunan, Y. S. P., & Setiawan, R. (2025). Penerapan hukum pidana dalam kasus korupsi jual beli

- jabatan kepala desa di Probolinggo. *Jurnal Multidisiplin Ilmu Akademik*, 2(5), 99–104.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of business research*, 104, 333-339.
- Sufianto, D., Subagyo, A., & Kurnia, D. (2017). Pola hubungan patronase pada birokrasi pemerintahan Kota Cimahi. *Caraka Prabu: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(01), 1-21.
- Syarief, R. A. O., & Prastiyo, D. (2018). Korupsi kolektif (korupsi berjamaah) di Indonesia: Antara faktor penyebab dan penegakan hukum. *Jurnal Hukum Respublica*, 18(1), 1-13.
- Syauket, A., & Meutia, K. I. (2023). Jual beli jabatan sebagai area rawan korupsi mengganggu reformasi birokrasi. *Jurnal Hukum Sasana*, 9(1).
- Syauket, A., & Meutia, K. I. (2023). Jual Beli Jabatan Sebagai Area Rawan Korupsi Mengganggu Reformasi Birokrasi. *Jurnal Hukum Sasana*, 9(1).