



KORUPSI & PEMERINTAHAN BERSIH:

**STUDI KASUS KEPALA DAERAH
KABUPATEN BLITAR, JAWA TIMUR**

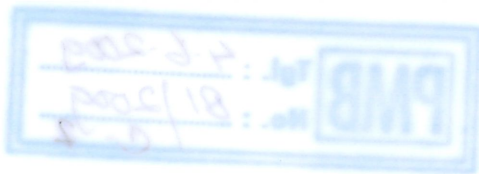


KORUPSI & PEMERINTAHAN BERSIH:

STUDI KASUS KEPALA DAERAH KABUPATEN BLITAR, JAWA TIMUR

Oleh :
Anas Saidi

Editor :
Endang Turmudi



L I P I

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

© 2009 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Korupsi dan Pemerintahan Bersih: Studi Kasus Kepala Daerah Kabupaten Blitar, Jawa Timur/Anas Saidi. – Jakarta: LIPI Press, 2007.

iv + 119 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-412-9

1. Pemerintahan bersih
2. 2. Korupsi

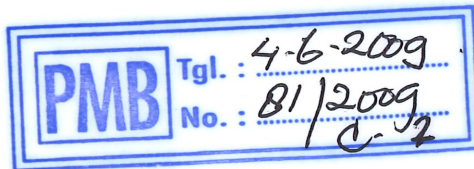
352.63

Editor : Endang Turmudi
Penerbit : **LIPI Press, anggota Ikapi**



LIPI

*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha Lt. VI dan IX,
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10
Jakarta, 12710
Telp.: 021-5701232 Fax.: 021-5701232



KATA PENGANTAR

Otonomi daerah sebagai upaya demokratisasi tingkat lokal, yang telah memberikan peluang seluas-luasnya bagi pemerintah daerah untuk merencanakan dan mengelola pembangunan daerahnya sendiri, demi kemakmuran masyarakatnya ternyata, -- dalam banyak kasus -- telah melahirkan banyak distorsi. Distribusi kewenangan yang semula dimaksudkan untuk mempermudah upaya menjalankan prinsip-prinsip efisiensi, akuntabilitas dan keadilan distributif dalam membagi keuangan daerah, khususnya dalam pelayanan publik, utamanya dalam bidang pendidikan dan kesehatan, umumnya masih mengalami banyak disfungsi. Sebaliknya ciri-ciri negatif atas terjadinya "pemerintahan buruk" (*bad governance*) yang ditandai oleh : rendahnya sensitifitas terhadap kebutuhan dasar (*basic need*) atas kelompok masyarakat miskin, birokrasi yang tidak efisien, tingginya tingkat korupsi, rendahnya partisipasi publik, serta lemahnya penegakan hukum; disana-sini masih memperlihatkan kecenderungan umum yang memprihatinkan.

Buku ini merupakan hasil kajian yang mencoba untuk memberikan penjelasan: atas sebab-musabab mengapa kasus korupsi di pemerintah daerah tidak mudah dieliminasi. Bahkan, dari berbagai kasus yang diteliti telah menunjukkan bahwa kasus korupsi ternyata tidak hanya melanda daerah-daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah, tetapi juga, daerah-daerah yang relatif miskin sumberdaya alam. Sebagai studi kasus: dimana daerah penelitian telah ditentukan secara *purposive* (sengaja), tentu saja hal ini tidak dapat dijadikan sebagai kesimpulan umum. Meskipun begitu, dengan pendekatannya yang relatif komprehensif, hasil deskripsinya tentu memiliki banyak manfaat guna memahami keajegan-keajegan korupsi yang terjadi dalam kasus yang diteliti.

Sebagai studi awal yang direncanakan dalam tiga tahap, tentu saja studi ini masih banyak memiliki kekurangan. Akhirnya

kepada semua yang terlibat dan membantu atas terlaksananya penelitian ini kami mengucapkan banyak terima kasih.

Jakarta, Desember 2007

Kepala Puslit Kemasyarakatan dan
Kebudayaan-LIPI

Ttd.

Dr. M. Hisyam

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Pemikiran	1
1.2. Perumusan Masalah	8
1.3. Tujuan dan Sasaran Penelitian	9
1.4. Kerangka Konseptual	9
1.5. Ruang Lingkup dan Tahapan Penelitian	12
1.6. Hipotesa (Kerja)	14
1.7. Metodologi	14
BAB II HARGA DISKRESI YANG TERLALU MAHAL	17
2.1. Sekilas Tentang Blitar	17
2.2. Gambaran Geografis	18
2.3. Perekonomian Daerah	20
2.4. Demografi	24
2.5. Pendidikan	24
2.6. Agama dan Ekologi Kultural	25
2.7. Prasarana dan Sarana	25
2.8. Kronologi Kasus Korupsi	27
2.9. Beberapa Hasil Temuan BPK	38
2.10. Hasil Pemeriksaan	40
2.11. RAPBD 2006 Kabupaten Blitar	60
2.12. Kesimpulan	80
BAB III ANALISA PERBANDINGAN	85
BAB IV KESIMPULAN	109
DAFTAR PUSTAKA	117



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Pemikiran

Gejala korupsi yang telah menjadi masif di kalangan DPRD dan kepala daerah (Bupati, Walikota dan Gubernur) sungguh merupakan sebuah fenomena yang menarik untuk diamati. Kecenderungan itu seolah melengkapi stigma negara kita sebagai negara terkorup di Asia Tenggara. Karenanya tidak bisa dibayangkan betapa memilikannya bangsa ini, ketika para pejabat politik yang dipilih (kepala daerah) dan/atau para wakil rakyat yang dipercaya untuk melakukan kontrol terhadap penyelenggara negara (*stateholder*) justru telah menjadi pelaku utamanya. Di kalangan para kepala daerah, jenis penyelewengan yang dilakukan umumnya dengan memperlakukan APBD bagaikan miliknya sendiri. Hampir tidak ada pemisahan yang jelas antara kebutuhan diri sendiri, kebutuhan penyelenggara negara dengan kebutuhan publik. Seluruh penetapan anggaran yang berkaitan dengan kepentingan publik umumnya tidak transparan. Pengertian bahwa APBD merupakan dokumen dana publik yang penyusunan dan penggunaannya harus dipertanggungjawabkan kepada publik, sehingga harus bersifat transparan, masih belum menjadi kesadaran bagi penyelenggara negara. Sebagian besar di antara mereka masih menganggap bahwa APBD merupakan rahasia negara. Perubahan paradigma yang terjadi atas bagaimana APBD harus disusun dan dipertanggungjawabkan rupanya tidak diikuti oleh perubahan sikap aparatnya. APBD masih dianggap sebagai "kitab suci" yang tidak boleh diketahui oleh publik. Kalau saja ada pemerintah daerah yang mau memberikan APBD secara terbatas kepada publik, umumnya tetap tidak mau memberikan rincian penggunaannya yang ada dalam DASK (Daftar Acuan Satuan Kerja). Semuanya itu masih menggambarkan bahwa prinsip akuntabilitas dan transparansi, yang menjadi syarat utama dalam reformasi birokrasi, umumnya masih menjadi retorika politik belaka.

Demikian juga yang terjadi dengan para anggota dewan. Menjelang berakhirnya masa jabatan, umumnya, mereka telah melakukan pembagian rejeki atas uang rakyat dengan tanpa merasa bersalah. Angka-angka yang diperlihatkan dalam kasus DPRD menjelang habisnya masa jabatannya umumnya tidak memperlihatkan ada *sense of crisis*. Misalnya DPRD Padang telah melakukan korupsi sekitar Rp.10,4 milyar, DPRD Aceh Rp.5,6 milyar, DPRD Pontianak Rp.4,7 milyar, DPRD Garut Rp.6,6 milyar dan Ketua DPRD Sulsel Rp.7,5 milyar dan sebagainya. Bahkan menurut Indonesia Corruption wacth (ICW) dari 432 kasus korupsi di Indonesia sepanjang tahun 2004, sebagian besar dilakukan oleh DPRD disusul kemudian oleh kepala daerah, aparat pemerintah daerah, direktur BUMN, serta pimpinan proyek (Kompas, 18 Februari, 2005).

Semuanya itu memberikan gambaran bahwa prinsip-prinsip *good governance* yang mengedepankan: kualitas pelayanan publik yang memadai, rendahnya angka korupsi, terciptanya sensitivitas yang tinggi atas kebutuhan dasar publik yang berkaitan dengan kesehatan, pendidikan, dan pelayanan sosial lain yang tercerminkan dalam komposisi APBD, tansparansi dalam perencanaan dan pelaksanaan dalam setiap program pembangunan, partisipatipasi publik, efisiensi birokrasi, kepekaan (*responsiveness*) terhadap kebutuhan publik, penegakan hukum, akuntabilitas publik, serta keadilan sosial, masih jauh dari kenyataan. Meskipun begitu, masih banyak daerah-daerah yang secara terbatas telah memperlihatkan keberhasilan dalam menerapkan prinsip-prinsip *good and clean governance*. Pemkab Jembrana, Pemkab Sragen, Pemkot Solok, Pemkab Bantul dan Pemkot Blitar, untuk sekedar menyebut beberapa kota atau kabupaten, merupakan contoh yang paling mutakhir bagaimana kepala daerah beserta para pembantunya mampu menciptakan suasana yang kondusif dalam menerapkan tata pemerintahan yang baik dan bersih, yang relatif bebas dari korupsi.

Selama ini, ada berbagai dugaan bahwa terjadinya korupsi, baik di kalangan kepala daerah mapun anggota DPRD, ditengarai

berkaitan dengan berbagai sebab, yang tentu saja masih membutuhkan verifikasi:

Pertama, yang berkaitan dengan pra-kondisi politik yang sejak awal tidak kondusif dalam sistem rekrutmen. Selama ini sistem perekrutan wakil rakyat atau kepala daerah umumnya mengedepankan “politik uang” sebagai instrumen utamanya dalam memperoleh kemenangan. Akibatnya, begitu mereka menjadi anggota dewan atau kepala daerah, mereka lebih merupakan wakil uang yang telah ditanamkan daripada wakil rakyat dalam arti yang sebenarnya. Bahkan menurut catatan Gerakan Anti Korupsi se Indonesia, dugaan kasus korupsi di 18 daerah di Indonesia telah merugikan negara Rp.454,509 milyar. Demikian juga dengan Pilkada di mana calon independen tidak dimungkinkan untuk mencalonkan diri, kecuali melalui jalur partai politik, membuat saluran yang lebih dimungkinkan bebas “politik uang” menjadi sulit untuk direalisasikan. Di tengah-tengah partai politik yang saat ini tidak memiliki kepercayaan dari para pemilihnya, tiadanya pilihan lain kecuali harus lewat parpol, membuat posisi parpol sebagai perahu politik akan dengan mudah menjual-belikan legitimasinya. Jika hal itu terjadi, maka dapat dipastikan kepala daerah terpilih akan sulit untuk menghindarkan diri dari sepiunya niatan untuk tidak melakukan “korupsi”. Dengan demikian selama sistem pemilihan anggota DPRD dan/atau kepala daerah masih belum bisa dibebaskan dari “politik uang”, rasanya hampir mustahil korupsi itu bisa diberantas.

Kedua, berkaitan dengan belum adanya perubahan paradigmatik dalam politik anggaran. Selama ini, baik di kalangan anggota dewan maupun kepala daerah, terdapat kesan kuat bahwa APBD adalah uang negara yang “sebagian” untuk didistribusikan pada kepentingan publik dan bukan uang rakyat yang harus dikembalikan pada pemiliknya. Posisi *stakeholders* itu mestinya sekedar sebagai distributor atas uang yang diamanatkan dalam APBD, justru seolah sebagai pemiliknya. Sekedar sebuah ilustrasi, kasus RAPBD Provinsi Banten yang menganggarkan Rp.33,25 milyar untuk kebutuhan makan dan minum penyelenggara negara, sedangkan untuk

pengentasan kemiskinan hanya dianggarkan Rp.7 milyar, padahal jumlah orang miskin di wilayah ini ada sekitar 34%. Dengan kata lain, tipisnya persepsi di kalangan anggota dewan dan *stateholders* bahwa uang yang ada dalam APBD itu adalah uang rakyat yang harus didistribusikan kepada para pemiliknya melalui pelayanan publik, merupakan halangan ideologis yang tidak mudah diubah dalam waktu sekejap. Seolah-olah uang APBD itu adalah uang negara yang diberikan pada rakyat, karenanya sejauh PP, Kepmen, SE, Perda, atau peraturan lainnya bisa membenarkan penggunaan uang itu, maka keadilan distribusi tidak akan menjadi orientasi utamanya.

Ketiga, kurang adanya kemauan politik (*political will*) yang memadai, baik oleh penegak hukum (Kejaksaan, Kepolisian dan Kehakiman), termasuk partai politik sebagai induk untuk melakukan *punishment* bagi anggotanya yang menjadi tersangka, seperti pemecatan atau tidak dicalonkan kembali, misalnya. Bersembunyi pada diktum hukum praduga tak bersalah, membuat para anggota yang *bermasalah* akan dengan mudah mencalonkan diri kembali tanpa ada perasaan bersalah. Kondisi ini sekedar memberikan gambaran bahwa komitmen moral merupakan sesuatu yang paling mudah diucapkan tetapi paling sulit dijalani. Demikian juga, apa yang terjadi dalam para penegak hukum. Sejauh yang kita baca, politik tebang-pilih merupakan isu yang secara terus-menerus masih berjalan. Tiadanya lembaga independen yang mampu mengawasi lembaga penegak hukum itu, membuat berbagai kasus dugaan korupsi mudah menguap dari agenda publik, akibat adanya jual-beli perkara di luar pengadilan. Harapannya terjadinya "*justice for all*" masih memperlihatkan banyak kendala, yang diantaranya justru ada di ranah para penegak hukum.

Keempat, secara sistemik terlalu banyak peluang yang bisa dilakukan untuk melakukan korupsi, tanpa harus dianggap melanggar hukum. Dalam kenyataannya PP, UU, Perda, yang sebagian dirumuskan sendiri, seringkali memuat kemungkinan terjadinya *simbiose mutualistis* (kerjasama yang saling menguntungkan) antara lembaga legislatif dan yudikatif. Sejauh yang kita baca, bentuk

kerjasama yang paling mungkin adalah, pihak eksekutif selalu memberikan berbagai kemudahan kepada pihak legislatif, seperti: uang perumahan, berbagai tunjangan yang diperbesar atau fasilitas lain yang membuat *take home pay* yang diberikan pada anggota dewan membuat mereka tidak krisis, akibat politik balas-budi yang dilakukan kepala daerah. Akibatnya, posisi dewan sekedar sebagai stempel atas berbagai kebijakan yang dikeluarkan pihak eksekutif, khususnya dalam distribusi keuangan yang ada dalam APBD. Jika kondisi ini yang terjadi, maka dapat diduga, APBD menjadi ajang pembagian kepentingan, di luar kepentingan masyarakat yang seharusnya menjad orientasi utamanya.

Kelima, lemahnya pengawasan publik yang menganggap bahwa korupsi adalah musuh kemanusiaan yang paling berbahaya. Agaknya, rendahnya kesadaran itu, sedikit banyak berkaitan dengan pewarisan budaya. Bayang-bayang nilai lama yang tidak memberi peluang masyarakat untuk terlibat dalam urusan kenegaraan, serta kuatnya tradisi represif melalui kekerasan negara di masa lalu membuat *mindset* masyarakat masih terperangkap dalam bayang-bayang atas mahalnya pengembangan sikap kritis. Akibatnya, masyarakat cenderung tidak peduli terhadap berbagai peristiwa ketidakadilan distributif, khususnya yang berkaitan dengan anggaran yang sesungguhnya menjadi haknya. Meskipun kesadaran pemberantasan korupsi telah diprovokasi oleh berbagai kelompok strategis, khususnya oleh para LSM yang tergabung dalam GERAK, tetapi umumnya mereka tidak secara sistematis dan berkelanjutan dalam mengikuti kasus korupsi yang telah mampu dibongkar. Akibatnya, kasus korupsi itu telah menguap sependek ingatan masyarakat itu sendiri. Lebih dari itu, tertutupnya pemerintah daerah atas berbagai informasi publik seperti APBD atau DASK, serta lemahnya perlindungan yang memadai bagi para pelapor atau saksi kasus korupsi, membuat gerakan anti korupsi cenderung mengalami kelesuan. Risiko jalanan (kekerasan) yang mudah menimpa para tokoh anti-korupsi membuat gerakan anti-korupsi mengalami kebutuhan (baca: kejeraan) semi-permanen.

Keenam, belum terdapat kesadaran masyarakat yang memadai bahwa tindakan korupsi adalah sebuah kejahatan publik yang harus diberantas secara bersama-sama, terus-menerus, dan berkelanjutan, membuat masalah korupsi menjadi selalu mencari format baru. Di atas segalanya, satu faktor yang agaknya terlalu sulit diverifikasi, tetapi sangat berkaitan dengan kuatnya untuk melakukan korupsi adalah adanya konsumtif yang melanda semua lapisan. Gaya hidup yang serba menomorsatukan simbol material serta terlalu berlebihan penghargaan kesuksesan dalam ukuran pemupukan kekayaan dan status sosial yang sifatnya lebih serba artifisial, bagaimanapun merupakan faktor lain yang cukup dominan dalam merangsang setiap orang yang punya kesempatan (pemegang kekuasaan) untuk mengembangkan prinsip "*aji-mumpung*". Dengan kata lain, masalah kebudayaan agaknya ikut menjadi penjelasan atas maraknya masalah korupsi yang sangat sulit dihentikan.

Ketujuh, secara sistemik UU, Perda atau apa saja yang secara normatif mengatur aturan main keuangan daerah, seperti PP RI No. 110 Th. 2000 (Kedudukan Keuangan DPRD), PP 24 Tahun 2004. PP RI No. 109 Th. 2000 (Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah), meskipun telah memberikan rambu-rambu atas hukuman bagi pelanggarnya, akan tetapi berbagai regulasi itu agaknya masih tetap memberi ruang atas terjadinya penyalahgunaan pengelolaan uang rakyat untuk kepentingan diri sendiri. Besarnya persentase gaji yang diberikan kepada Kepala Daerah dan pimpinan DPRD dari PAD yang ada, misalnya, telah membuka ruang terjadinya kesenjangan yang luar biasa antara gaji *stakeholders* (Gubernur, Bupati, Walikota, Ketua DPRD), dengan dana yang diberikan pada sektor publik. Dalam kenyataannya (di luar Dana Administrasi Umum), dana yang diberikan untuk bidang pendidikan, kesehatan, dan pertanian umumnya tidak pernah lebih dari 1 persen.

Dalam kondisi seperti ini, tidak mengherankan jika uang sewa rumah seorang anggota DPRD Jakarta misalnya, telah mencapai Rp.12,5 juta/per bulan, sementara gaji seorang professor hanya sekitar Rp.2.3 juta/per bulan; uang kesehatan ketua DPRD Ciamis mencapai

Rp.119 juta/pertahun; uang perjalanan dinas seorang Bupati Ponorogo mencapai Rp.450 juta/per tahun; dan seorang Bupati di Blitar memiliki anggaran Rp.126.113.333,-/per bulan. Sedangkan anggaran publik untuk pertanian hanya mencapai 0,23% (Blitar), 0,21% (Ciamis). Bahkan jika dihitung lebih rinci di Kabupaten Kuningan, misalnya, anggaran untuk publik (kesehatan, pendidikan dan pertanian), per penduduknya hanya mencapai Rp.61.048,-/per tahun.

Kedelapan, kasus korupsi di daerah juga seringkali terjadi atas hasil kerjasama yang saling menguntungkan (*simbiose mutualistik*) antara lembaga eksekutif (Gubernur, Bupati, Walikota) dengan lembaga legislatif (DPRD), baik dalam penyusunan Perda dan sejenisnya, atau ketika Laporan Pertanggungjawaban Tahunan (LPJ) –dimasa lalu-- kepala daerah dilakukan. Bisnis kepentingan selalu menjadi sumber utama atas terjadinya korupsi, termasuk dalam bentuk uang pesangon anggota DPRD yang sebenarnya tidak dibenarkan PP No. 110 Tahun 2000. Gerakan para anggota dewan yang mendesak Kejaksaan Agung untuk tidak memperlakukan PP No. 110 tahun 2000, jelas merupakan upaya kesetiaan *corp* yang salah kaprah. Apalagi alasannya karena PP itu telah diganti dengan PP No. 24 tahun 2004, jelas tidak tepat. Sebab, ketika mereka melakukan pelanggaran PP 110 Tahun 2000 itu masih berlaku. Menurut Jaksa Agung PP 110 masih berlaku sampai tanggal 26 Maret 2003. Intervensi DPR yang membela tidak diberlakukannya PP 110 pada anggota DPRD periode 1999-2004, memperpanjang tafsir bagaimana para wakil rakyat itu, belum memiliki kesadaran atas pentingnya penegakan hukum tanpa pandang bulu.

Kesembilan, terjadinya penyelewengan uang rakyat tidak jarang terjadi sebagai konsekuensi logis atas lemahnya sumber daya anggota DPRD. Misalnya, dari masalah anggaran, diperkirakan tidak lebih dari 5 persen anggota dewan yang mengerti bagaimana proses penyusunan APBD itu harus dilakukan dan diawasi. Akibatnya tidak pernah ada sikap kritis terhadap setiap anggaran yang diajukan oleh pihak eksekutif. Apalagi jika hak-hak dirinya sendiri telah terakomodasi. Lemahnya kaderisasi dalam partai politik ikut

bertanggungjawab atas profesionalisme anggota dewan dalam menjalankan tugasnya. Fungsi-fungsi kontrol, legislasi dan anggaran yang seharusnya diperankan secara maksimal, menjadi jarang terealisasi. *Executive heavy* masih merupakan problem utama dalam penyusunan APBD.

Sementara itu proses pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sipil, baik oleh perguruan tinggi, NGO, organisasi keagamaan (pesantren), atau organisasi lain sebagai Gerakan Anti Korupsi (GAK) telah banyak memberikan kontribusi yang cukup signifikan atas pembongkaran kasus korupsi di daerah. Bahkan dalam banyak kasus terbongkarnya kasus korupsi dalam proses hukum atas beberapa anggota DPRD di berbagai daerah adalah berkat kejelian dan keberanian gerakan ini yang bekerjasama dengan pers. Sayangnya gerakan anti korupsi itu tidak terkoordinasi dengan baik dan tak jarang yang berjalan secara sendiri-sendiri. Akibatnya, di luar terkesan parsial dan tidak sistematis, gerakan-gerakan itu tidak jarang hanya seumur jagung.

Dari beberapa asumsi (hipotesa kerja) diatas itulah pada dasarnya yang mendasari argumentasi mengapa penelitian tentang korupsi sangat penting untuk dilakukan. Selama ini nampaknya belum ada penelitian kasus korupsi yang mencoba untuk merekonstruksikan apa yang telah terjadi dengan melihat kasus-kasus secara lebih komprehensif.

1.2. Perumusan Masalah

Permasalahan penelitian ini akan dirumuskan dalam beberapa pertanyaan sebagai berikut:

- (1) Mengapa korupsi bisa terjadi secara masif khususnya dalam lembaga legislatif daerah (anggota DPRD) dan kepala daerah (Bupati, Walikota dan Gubernur? Faktor-faktor apa saja yang menjadi penyebab utamanya?

- (2) Mengapa di daerah yang satu telah terjadi korupsi secara signifikan, sedangkan di daerah lain tidak terjadi? Faktor-faktor apa saja yang secara determinan membedakan daerah yang satu dengan lainnya dalam kasus korupsi?
- (3) Sejauhmana masalah pengawasan publik, termasuk kemauan politik serta lemahnya regulasi ikut mempengaruhi atas terjadinya korupsi berjamaah di kalangan anggota legislatif (DPRD) dan kepala daerah (Bupati, Walikota dan Gubernur).

1.3. Tujuan dan Sasaran Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini antara lain:

- (1) Ingin memberi penjelasan empirik faktor-faktor apa saja yang menjadi sebab-musabab atas terjadinya korupsi di berbagai daerah, khususnya yang dilakukan anggota DPRD dan/atau kepala daerah (Bupati, Walikota dan Gubernur).
- (2) Ingin memberi penjelasan faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala utama atas pemberantasan korupsi di daerah, khususnya di kalangan anggota dewan dan kepala daerah.
- (3) Ingin memperoleh gambaran yang kongkrit tentang prasyarat apa saja yang harus dipenuhi dalam menciptakan penyelenggaraan negara yang bersih, adil, jujur dan efisien.

1.4. Kerangka Konseptual

Peringatan Lord Acton bahwa *power tends to corrupt, and absolute power tends to corrupt absolutely*, nampaknya berlaku abadi dan tidak mengenal ruang dan waktu. Demikian juga apa yang dikatakan Jeremy Pope (2004) bahwa “korupsi dapat terjadi jika ada peluang dan keinginan dalam waktu bersamaan”. Lord Acton telah memberikan peringatan universal bahwa setiap kekuasaan memiliki naluriahnya untuk disalahgunakan. Semakin besar kekuasaan yang

dimiliki semakin besar peluangnya untuk disalahgunakannya. Karena itu kekuasaan membutuhkan kontrol dan pembatasan. Sedangkan Pope, memperingat bahwa kesempatan (*structural*) dan keinginan (*cultural*) sangat memegang penjelasan kunci bagaimana korupsi itu bisa terjadi. Jika masalah peluang lebih berkaitan dengan adanya kontrol, maka masalah keinginan lebih berkaitan dengan integritas moralitas yang dimiliki aktor. Keduanya, tidak bisa saling menafikan. Jika ada kesempatan tetapi tidak ada keinginan, maka korupsi tidak akan terjadi. Sebaliknya, jika ada keinginan tetapi tidak ada kesempatan maka korupsi juga tidak akan terjadi.

Sementara itu korupsi seringkali didefinisikan secara umum yaitu "penyalahgunaan kekuasaan atau kedudukan publik untuk kepentingan pribadi". Berdasarkan pengertian ini Philip (1997) seperti dikutip Azumardi (2004: 88) menjelaskan bahwa paling tidak ada tiga pengertian luas yang dapat digunakan untuk berbagai pembahasan tentang korupsi. *Pertama*, pengertian korupsi yang berpusat pada kantor publik (*public office-centered corruption*), yang didefinisikan tindakan pejabat publik yang meyimpang dari tugas-tugas publik formal untuk mendapatkan keuntungan pribadi. *Kedua*, pengertian korupsi yang dikaitkan dampaknya dengan kepentingan umum (*public interest-centered*). Jenis korupsi ini bisa terjadi jika pemegang kekuasaan atau pejabat publik, yang menerima imbalan tertentu, sehingga merusak kepentingan publik. *Ketiga*, pengertian korupsi yang berpusat pada pasar (*market-centered*) dengan menggunakan teori pilihan publik, sosial dan ekonomi di dalam kerangka analisa politik. Dalam konteks ini, korupsi dianggap "lembaga" ekstra legal yang digunakan individu atau kelompok untuk mendapatkan pengaruh terhadap kebijakan dan tindakan birokrasi.

Atas dasar tiga pengertian korupsi diatas, Leiken (1997, Azumardi, *ibid.*, hal 92) telah merumuskan pengertian korupsi secara minimalis bahwa korupsi adalah "penggunaan kekuasaan publik (*public power*) untuk mendapatkan keuntungan (material) pribadi atau kemanfaatan politik. Demikian juga Syed Hussien Alatas (1990) menganggap bahwa "*corruption is the abuse of trust in interest of*

private again". Dari pengertian ini Alatas kemudian mengembangkan beberapa tipologi korupsi. *Pertama*, apa yang disebut korupsi transaktif (*transactive corruption*) yaitu korupsi yang terjadi dalam bentuk suap antara pemberi dan penerima dalam bentuk saling menguntungkan (*simbiose mutualistik*). *Kedua*, apa yang disebut sebagai korupsi ekstortif (*extortive corruption*) yang terjadi akibat pungutan paksa dari pejabat atas jasa yang diberikan, sedangkan pihak luar terpaksa harus memberikan karena terpaksa. *Ketiga*, apa yang disebut sebagai korupsi invensif (*investive corruption*) yaitu pemberian hadiah atau jasa sebagai upaya investasi guna memperoleh kemudahan atau *privilege* di masa yang akan datang. *Keempat*, korupsi nepotistik (*nepotistic corruption*) yaitu korupsi yang terjadi karena perlakuan khusus baik dalam pengangkatan pada kantor publik maupun pemberian proyek-proyek bagi kerabat dekat. *Kelima*, korupsi otogentik (*autogenic corruption*) yaitu korupsi yang terjadi jika seorang pejabat menjual informasi rahasia kepada para peserta tender dengan imbalan tertentu. *Keenam*, (*supportive corruption*) yaitu korupsi yang dilakukan secara jamaah dalam satu bagian dengan tujuan untuk melindungi dan mempertahankan praktik korupsi yang dilakukan secara kolektif.

Dengan demikian paling tidak ada dua kebutuhan dalam melakukan pemberantasan korupsi. *Pertama*, mengetahui secara persis faktor-faktor apa saja yang menjadi penyebab utama terjadinya korupsi, sebagai landasan untuk menciptakan kebijakan yang anti-korupsi. Tanpa pengetahuan yang lengkap atas sebab-musabab terjadinya korupsi, mustahil kita akan dapat melakukan perubahan yang signifikan dalam pemberantasan korupsi. *Kedua*, adanya kebutuhan untuk memelihara dan menciptakan *political will* yang secara terus-menerus sebagai landasan bertindak untuk pemberantasan korupsi. Menurut Azumardi (2004), semuanya itu membutuhkan terwujudnya *good governance* yang demokratis, kredibel, akuntabel dan transparan dalam pengelolaan sektor publik. Paling tidak ada tiga macam kebijakan yang dibutuhkan. *Pertama*, mengubah kebijakan yang memberi peluang terjadinya korupsi.

Kedua, menata kembali struktur penggajian dan intensif lainnya, khususnya lembaga-lembaga administrasi birokrasi dan institusi politik lainnya. *Ketiga*, mereformasi lembaga-lembaga hukum untuk menciptakan dan kapasitas penegakan hukum (*law enforcement*) dan memperkuat *rule of the law*.

Meskipun terjadinya korupsi tidak sepenuhnya berkaitan dengan sistem pemerintahan yang ada, tetapi sistem demokrasi lebih memberi peluang atas terjadi kontrol dan transparansi. Demikian juga pergeseran dari pemerintah otoriter ke pemerintahan yang demokratis tidak dengan sendirinya akan membawa dampak atas berkurangnya korupsi. Apabila suatu negara mengembangkan demokrasi tanpa mengembangkan dan menegakkan hukum tentang konflik kepentingan, pemupukan kekayaan, dan risiko penyuaipan, bisa meruntuhkan lembaga-lembaga demokrasi yang masih baru (Pope, 2003: 4).

1.5. Ruang Lingkup dan Tahapan Penelitian

Penelitian korupsi akan difokuskan pada kasus-kasus korupsi yang dilakukan di beberapa pemerintah daerah dan pemerintah provinsi yang selama ini telah menjadi pusat korupsi berjamaah. Seperti dilaporkan oleh Gerakan Anti Korupsi se-Indonesia, dugaan kasus korupsi di 18 daerah di Indonesia telah merugikan negara Rp.454,509 milyar. Ranking tentang urutan daerah terkorup pun sudah dipublikasikan. Agak ironis memang karena ternyata para aktor utamanya justru para wakil rakyat sendiri (DPRD). Karena itu penelitian ini akan diarahkan pada investigasi menyeluruh atas sebab-musabab terjadinya korupsi dengan harapan akan melahirkan berbagai regulasi yang dapat meminimalkan terjadinya korupsi itu.

Penelitian ini akan dilakukan selama tiga tahun :

- **Tahun pertama**

melakukan rekonstruksi daerah-daerah yang secara masif telah terjadi kasus korupsi, baik yang dilakukan oleh para anggota DPRD-nya maupun para *stateholder* (Bupati, Walikota, dsb.). Tujuannya untuk mengetahui secara persis sebab-musabab terjadinya korupsi. Peluang apa saja yang telah memungkinkan terjadi *simbiose-mutualistik* antara pihak eksekutif dan legislatif dalam melakukan korupsi.

- **Tahun kedua**

melakukan studi perbandingan atas daerah-daerah yang secara empiris relatif "bebas korupsi" dari korupsi. Tujuannya untuk mengetahui secara rinci mengapa di daerah-daerah tertentu korupsi bisa dicegah dan direduksi. Mengapa aturan (PP, Perda, UU) yang sama telah melahirkan hasil yang berbeda. Faktor-faktor apa yang lebih determinan dalam pencegahan korupsi.

- **Tahun ketiga**

akan melakukan analisa kritis atas kasus-kasus yang diteliti khususnya yang berkaitan dengan masalah regulasi. Keluarannya akan melahirkan regulasi baru (PP, UU, Perda) yang lebih kondusif atas pencegahan terjadinya korupsi di pemerintah daerah.

- **Tahun keempat**

akan mencoba merekonstruksikan daerah-daerah yang memiliki *succes story* dalam pemberantasan korupsi seperti Kotamadya Padang dan Kabupaten Garut, Jawa Barat.

1.6. Hipotesa (Kerja)

Sebagai penelitian kualitatif, tidak ada hipotesa yang akan diuji dalam bentuk verifikasi teori. Jenis hipotesa yang akan dikembangkan disini adalah sebuah hipotesa kerja yang akan dijadikan petunjuk jalan dalam penelitian. Seperti yang telah diasumsikan dalam latar belakang bahwa kasus korupsi di daerah, diduga banyak berkaitan dengan: Pertama, sistem rekrutmen anggota dewan dan kepala daerah yang sejak awal tidak pernah bebas dari *money politics*, masih banyaknya masalah regulasi yang memberi peluang atas terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), lemahnya *political will* pihak pemerintah untuk menindak tegas kasus korupsi, khususnya dari penegak hukumnya (polisi, jaksa dan hakim); lemahnya sistem pengawasan publik akibat lemahnya tradisi demokrasi di masa lalu, serta tidak adanya transparansi atas berbagai kebijakan yang menyangkut kepentingan publik, dan yang terpenting belum ada kesadaran bersama bahwa korupsi adalah musuh bersama yang secara terus-menerus harus diperangi. Kedua, untuk menciptakan pemerintah yang bersih, jujur, adil, dan efisien dibutuhkan terjaga *political will* dalam arti yang lebih luas, untuk membebaskan stakeholder dari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan tindakan korupsi. Salah satu prasyarat utama atas terpeliharanya kemauan politik, khususnya dari penyelenggara negara, diperlukan partisipasi kelompok strategis, khususnya masyarakat sipil (*civil society*), pers, penegak hukum, pelaku bisnis dan para politisi.

1.7. Metodologi

1.7.1. Teknik Pengumpulan Data dan Penentuan Sample

Seperti umumnya penelitian kualitatif, instrumen utama dari penelitian ini adalah peneliti itu sendiri, yang akan diperlengkapi dengan pedoman wawancara tak berstruktur dan checklist. Jika yang pertama, merupakan pedoman daftar pertanyaan yang perlu

dikembangkan melalui *depth interview* oleh peneliti sendiri, maka yang kedua merupakan daftar pertanyaan yang tidak ditanyakan pada informan, tetapi ditanyakan pada peneliti sendiri tentang data apa saja yang harus dicari di lapangan. Teknik lain yang akan dikembangkan dalam pengumpulan data adalah dengan FGD (*Focus Group Discussion*) dengan para pejabat, politisi, LSM, tokoh masyarakat, tokoh agama dan sebagainya dengan menjawab pertanyaan tunggal faktor-faktor apa saja yang menyebabkan korupsi bisa terjadi di daerah penelitian.

Sementara itu untuk melakukan rekonstruksi atas tragedi korupsi yang menimpa daerah penelitian, para informan akan dipilih secara *purposive/judgment sampling*. Penentuan sample atau informan akan dilakukan secara sengaja (*purposive*), sesuai dengan kompetensi dan pengetahuannya atas kasus korupsi yang telah terjadi. Mulai dari para pelakunya sendiri, para anggota DPRD, kepala daerah, pihak kejaksaan, polisi, kehakiman, LSM, para tokoh masyarakat dan sebagainya.

1.7.2. Penentuan Lokasi Penelitian

Oleh karena dalam penelitian ini akan dilakukan perbandingan antara daerah yang terbukti telah terjadi kasus korupsi secara berjamah dengan daerah yang dinilai memiliki reputasi yang cukup baik dalam menciptakan *clean governance*, maka dalam penentuan lokasinya juga akan dipilih secara *purposive*. Pertama, akan dipilih daerah-daerah yang kepala daerahnya ditengarai telah terlibat kasus korupsi, seperti daerah Jawa Timur dan Kaltim. Kedua, akan dipilih kasus korupsi yang menimpa DPRD dan dalam kasus ini akan dipilih Batam dan Bali. Untuk tahun pertama akan dipilih Samarinda dan Kabupaten Blitar. Kedua, Batam dan Bali dan Ketiga, akan dipilih daerah yang dinilai memiliki pemerintahan yang bersih, seperti Kotamadya Sawahlunto, Sumatra Barat dan Kabupaten Bantul, Yogyakarta. Keempat akan dipilih daerah-daerah yang

memiliki *sukses story* dalam pemberantasan Korupsi seperti Kotamadya Padang dan Kabupaten Garut, Jawa Barat.



BAB II

HARGA DISKRESI YANG TERLALU MAHAL

2.1. Sekilas Tentang Blitar

Ketika kita menyebut Kabupaten Blitar, maka biasanya ingatan pertama yang mudah hadir kembali adalah, di luar deretan peristiwa heroik yang menempat sejarah pemberontakan PETA yang dipimpin Soepriadi sebagai bentuk perlawanan yang membanggakan, serta wadah sejarah yang menempatkan peristirahatan terakhir Proklamator Soekarno, juga memuat sisi gelap terjadinya tragedi kemanusiaan yang bernama G30S PKI. Blitar selatan yang menyimpan fakta sejarah paling kelam dalam sejarah kemanusiaan di Indonesia. Tragedi itu telah menelan korban jutaan manusia, sebagai harga yang harus dibayar dari sebuah konflik ideologi-politik yang tidak mampu dikompromikan. Blitar, seolah-olah, telah menjadi wajah yang mewakili bentuk kekerasan yang menyisakan trauma sejarah bagi para aktor politik yang terlibat di dalamnya. Upaya rekonsiliasi, rasa dendam, bangga atas konflik yang paling berdarah itu, bergumul dalam ingatan para pelakunya sampai hari ini.

Selebihnya, kabupaten ini hanyalah sebuah kabupaten biasa di wilayah Jawa Timur yang tidak memiliki kelebihan berarti. Sumber daya alam sangat minim, demikian juga pusat-pusat industri, yang dapat dijadikan andalan bagi sumber Pendapatan Asli Daerah. Berbeda dengan tetangganya Kediri, yang memiliki andalan pabrik Rokok Gudang Garam atau Tulungagung yang sangat terkenal industri kecilnya. Kalau saja harus disebut memiliki nilai lebih, belakangan ini, memiliki *trade mark* sebagai kabupaten yang paling dinamis ekonominya berkat bidang pertanian dan peternakannya. Dalam kedua bidang ini, telah mencapai prestasi ekonomi yang cukup menggembarakan. Kedua sektor inilah yang kemudian menempatkan Kabupaten ini dianggap, sebuah kawasan yang paling dinamis ekonominya di Jawa Timur tahun 2006. Selebihnya ia lebih tepat

disebut kota pensiunan yang nyaman untuk dijadikan tempat peristirahatan.

Karenanya ketika tragedi besar (korupsi) yang hampir menghiasi media massa -- khususnya di Jawa Timur -- bahwa telah terjadi korupsi "terbesar" ditingkat kabupaten yang merugikan uang negara sekitar Rp.97 milyar, banyak kalangan yang bertanya-tanya bagaimana semuanya itu bisa terjadi. Apa yang mengherankan banyak kalangan sesungguhnya tidak sekedar jumlahnya yang sangat fantastik, tetapi juga: bagaimana persisnya kobocoran yang hampir menghabiskan kas daerah itu, baru diketahui setelah hampir tiga tahun kasus itu berjalan.

Penelitian ini, tentu sama sekali belum memadai untuk memberi penjelasan menyeluruh atas peristiwa yang sesungguhnya terjadi. Kendala pendeknya waktu seringkali merupakan alasan klasik yang tidak mudah dihindari. Demikian juga kasus korupsi merupakan masalah yang sangat sensitif: di mana setiap orang merasa tidak nyaman untuk menceritakan kembali apa yang diketahui. Apalagi pengusutan kasus jilid kedua dan ketiga atas kasus ini sampai penelitian ini dilakukan masih sedang berlangsung. Sebagai hasil rekonstruksi, tulisan ini hanya mencoba mengungkapkan kasus korupsinya dan mencoba menafsirkan sebab-musababnya secara terbatas.

2.2. Gambaran Geografis

Sebelum menggambarkan kasus korupsi yang terjadi ada baiknya jika setting sosial-ekonomi yang ada di Blitar digambarkan secara sekilas. Seperti umumnya daerah wilayah Jawa Timur yang terletak di pesisir selatan, Kabupaten Blitar memiliki wilayah pertanian yang cukup luas. Secara garis besar wilayah ini dibagi oleh sungai Brantas, yang sering disebut sebagai wilayah selatan yang kurang subur dan wilayah utara yang menjadi tempat pertanian produktif. Luas area yang di wilayah sebelah selatan kurang-lebih mencapai 689,85 kilometer persegi, sedangkan sebelah di utara

areanya seluas 898,94 kilometer persegi. Kabupaten ini memiliki 22 kecamatan yang terbagi menjadi sebanyak 248 desa/kelurahan, dengan rincian: 220 adalah berstatus desa dan 28 adalah kelurahan.

Sebagai sebuah kawasan yang sangat mengandalkan bidang pertanian, sebagian wilayahnya (48,17%) dari luas Kabupaten Blitar 158,8 ha merupakan areal pertanian yang terdiri dari persawahan, tegalan dan perkebunan. Wilayah pertanian subur yang menjadi andalan luasnya sekitar 31.704 ha (19,96%). Dilihat dari sistem pengairan lahan sawah terbagi menjadi pengairan teknis seluas 21.456 ha (67,68%), setengah teknis mencapai seluas 3.605 ha, sederhana mencapai seluas 4.854 ha dan 1.093 ha adalah tadah hujan. Gambaran ini memberikan kesan yang kuat bahwa masyarakat Blitar sesungguhnya masyarakat agraris yang sangat mengandalkan kesuburan alam sebagai tempat ketergantungan hidupnya. Dilihat dari produksinya (2004) produksi padi mencapai 257.853 ton, sementara pada tahun sebelumnya (2003) mencapai sebanyak 265.427 ton. Di luar padi, jagung juga dijadikan andalan hasil pertanian, yang pada tahun 2003 sebesar 55,47 kw/ha, sementara pada tahun 2004 mengalami kenaikan menjadi sebesar 62,63 kw/ha.¹

Sementara salah satu tanaman buah yang paling diandalkan di kabupaten ini adalah buah rambutan. Diperkirakan (tahun 2000) terdapat 240.710 pohon, sementara tahun 2004 meningkat menjadi 281.535 pohon. Buah tanaman keras yang juga menjadi andalan adalah buah nanas. Diperkirakan pada tahun 2000 pohon nanas sebanyak 184.323.255 batang, sedangkan pada tahun 2004 menurun menjadi sekitar 153.945.461 batang. Untuk kedua jenis tanaman ini (rambutan dan nanas) menjadi buah andalan di kota lahar ini.²

Tanaman obat-obatan yang paling luas areal panennya adalah kencur, yaitu sebanyak 85.574 meter persegi. Tanaman obat yang

¹ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Blitar, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Blitar 2006. hal. 8.

² Ibid., hal. 10.

tergolong luas antara lain laos sebanyak 66.641 meter persegi, kunyit sebanyak 63.558 meter persegi dan jahe seluas 58.150 meter persegi. Rata-rata produksi kencur paling banyak di antara tanaman obat lainnya, yaitu sebanyak 226.008 kw.³

Di bidang peternakan, pembangunan peternakan mempunyai peranan penting dalam pembangunan sektor pertanian di Kabupaten Blitar. Komoditi peternakan terbesar di Kabupaten Blitar adalah peternakan ayam ras petelur dengan populasi sekitar 14 juta ekor dan produksi telur 400 ton per hari, disusul sapi potong dengan populasi 108.000 ekor, sapi perah dengan populasi 12.000 ekor dan produksi susunya 60 ton/hari, ayam pedaging dengan populasi 750.000 ekor/periode, itik dengan populasi 230.000 ekor dan produksi 120.000 butir telur/hari, kambing/domba populasi 140.000 ekor. Selain sumbangan produksi dan sumber pendapatan sub sektor peternakan juga memiliki kontribusi penyerapan tenaga kerja. Hasil pembangunan peternakan menunjukkan pertumbuhan produksi daging 2.685.930 kg naik 0,17% telur 146.000 naik 18% dan susu 20.075.000 liter naik 10%.⁴ Singkatnya kemandirian ekonomi rakyat, utama yang disangga oleh produksi telur yang luar biasa, membuat rakyat di wilayah ini cukup makmur.

2.3. Perkonomian Daerah

2.3.1. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Data statistik menunjukkan angka PDRB di Kabupaten Blitar atas dasar harga berlaku mulai tahun 2001 hingga tahun 2004 terlihat mengalami kenaikan. Tahun 2001 angka PDRB menunjukkan angka sebesar Rp3.157.618,23 juta, berturut-turut kemudian Rp3.549.973,39 juta pada tahun 2002, sebesar Rp.3.990.804,52 juta pada tahun 2003 dan sebesar Rp.4.478.222,38 juta pada tahun 2004.⁵

³ Loc.cit.

⁴ Ibid., hal. 12.

⁵ Ibid., hal. 11.

2.3.2. Pendapatan Asli Daerah

Sumber pendapatan bagi penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Blitar paling besar berasal dari jenis pungutan bagi hasil pajak. Dari tahun anggaran 1997/1998 hingga 2001 sumber pendapatan dari jenis pungutan ini selalu di atas 41% dari total pendapatan Asli Daerah. Bahkan pada tahun anggaran 1999/2000 jenis pungutan Bagi hasil Pajak terealisasi sebesar 62,80%. Total PAD Kabupaten Blitar pada tahun anggaran 1999/2000 terealisasi sebesar Rp.17.047.353.415,64,-. Sementara target yang dicanangkan pada tahun anggaran ini hanya sebesar Rp.12.014.853.210,50. Target yang dicanangkan pada tahun anggaran yang sama untuk jenis pungutan bagi hasil pajak hanya sebesar 52,23% dari total Pendapatan Asli Daerah.⁶

Di Kabupaten Blitar tahun anggaran 2000 penerimaan PAD ditargetkan sebesar Rp.11.292.235.352,-, sementara tahun berikutnya 2001 -- masuk otonomi -- target PAD mengalami kenaikan menjadi sebesar Rp.20.919.722.700,56. Berarti target anggaran untuk PAD sesudah otonomi mengalami kenaikan sebesar 85,28% dibanding sebelumnya. Seluruh komponen pemasukan PAD pada era otonomi mengalami kenaikan dibanding sebelum era otonomi.⁷

Dilihat dari pemasukan PAD, di Kabupaten Blitar terlihat masih potensial untuk dikembangkan secara maksimal. Dari tahun ke tahun anggaran target PAD selalu dapat terlampaui, bahkan selalu melebihi. Tahun anggaran 1997/1998 pemasukan PAD mencapai 111,82%, 1998/1999 mencapai 123,09%, tahun 1999/2000 mencapai sebesar 141,88%, tahun 2000 mencapai sebesar 146,48% dan tahun 2001 sebesar 149,41%⁸

Pada tahun	2004	PAD	ditargetkan	sebesar
Rp.20.674.787.400,-,	tetapi	dapat	terrealisasi	sebesar

⁶ Ibid., hal. 13.

⁷ Ibid., hal. 14.

⁸ Loc.cit.

Rp.20.739.429.242,2. Berarti pada tahun 2004 PAD Kabupaten Blitar dapat melebihi jumlah yang ditargetkan. PAD ini paling banyak berasal dari pemasukan retribusi daerah yang berjumlah Rp.12.996.902.052,-. Sedangkan pemasukan dari pajak daerah mencapai sebesar Rp.6.894.765.207,-⁹.

Sementara itu PAD yang berasal dari dana perimbangan pada tahun 2004 terlihat juga melampaui jumlah yang ditargetkan. Jumlah dana perimbangan ditargetkan sebesar Rp.355.327.057.787,-, tetapi dapat terealisasi sebesar Rp.379.395.904.344,-. Dana perimbangan ini paling besar disumbang dari dana alokasi sebesar Rp.327.138.352.227,-.¹⁰ Dibanding Pendapatan Asli Daerah tahun 2004, pada tahun 2005 PAD Kabupaten Blitar terlihat mengalami peningkatan sebesar 13,78%, Pada tahun 2004 angka PAD sebesar Rp.20.739.429.242,- sementara tahun 2005 meningkat menjadi Rp.23.598.139.360,-. Sedangkan pendapatan daerah yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan serta lain-lain pendapatan yang sah pada tahun 2004 juga mengalami peningkatan sebesar 5,34% dibanding tahun sebelumnya. Pada tahun 2004 total pendapatan sebesar Rp.404.094.086.904,-, sedangkan pada tahun 2005 meningkat menjadi sebesar Rp.425.681.802.448,-¹¹ Tahun 2006 jumlah PAD mencapai Rp.23.389.866.600 dari APBD yang mencapai Rp.629.095.529.688.

Meskipun PAD terakhir hanya mencapai sekitar 6.19 persen dari APBD yang ada, pertanyaan yang penting untuk diajukan seberapa besar dana yang langsung diperoleh kepada masyarakat. Di Jembrana, misalnya, yang memiliki PAD sekitar Rp.11,6 milyar, tetapi telah berani mengembalikan kepada masyarakat untuk membebaskan sekolah dari SD dan SMU serta bebas kesehatan, khususnya untuk orang miskin sebesar Rp.110 milyar atau hampir 10 kali lipat. Di Blitar hal ini nampak tidak terjadi. Pemborosan

⁹ Loc.cit.

¹⁰ Loc.cit.

¹¹ Loc.cit.

penggunaan APBD yang diperuntukkan untuk melayani diri sendiri (penyelenggara negara) masih terus terjadi. Sekedar sebagai ilustrasi, jumlah anggaran untuk makan minum sebesar Rp.7.754. 166.450, biaya transportasi dan akomodasi sebesar Rp.16.445.271.250, biaya perjalanan dinas yang mencapai Rp.7.052.208. 050,- memberikan gambaran yang paling nyata betapa masih menunjukkan pemborosan yang luar biasa dalam biaya penyelenggaraan negara. Sebaliknya, dana yang disediakan untuk kepentingan publik, khususnya untuk sektor: kesehatan, pendidikan, pengentasan kemiskinan dan pertanian terlihat sangat kecil.

Sektor pendidikan yang memiliki nilai nominal cukup besar (Rp.263.423.449.070,-) ternyata sebagian besar Rp.233.471.895.000 (88.63 persen) untuk belanja pegawai, selebihnya untuk belanja barang dan jasa, perjalanan dinas, belanja pemeliharaan, belanja operasi dan pemeliharaan dan belanja modal. Tidak ada rincian peruntukan berapa besar yang digunakan untuk membantu (beasiswa) pada pelajar miskin. Yang jelas tidak ada pembebasan pendidikan seperti yang dilakukan di Jembrana. Padahal PAD di Blitar lebih besar dua kali lipat dibandingkan yang dimiliki Kabupaten Jembrana. Diperkirakan dana pendidikan yang langsung diberikan kepada publik, khususnya kelompok miskin di bawah 1 persen.

Demikian juga sektor pertanian yang menjadi leading sektor, justru hanya memperoleh dana Rp.6.856.880.340,- lebih kecil dibandingkan untuk biaya makan dan minum para pejabat daerah. Dan biaya itupun sudah dibagi habis untuk belanja pegawai sebesar 18.51%, belanja operasi dan pemeliharaan 22.41%, belanja modal 68% selebihnya untuk biaya perjalanan dinas, belanja barang dan jasa dan belanja pemeliharaan.

Hal serupa juga terjadi di sektor kesehatan. Sektor yang memperoleh dana Rp.26.736.224.039 itu, juga sudah dibagi habis untuk belanja pegawai Rp.13.685.540.000 (51%), belanja barang dan jasa (2.50%), belanja operasi dan pemeliharaan Rp.5.149.120.00 dan

untuk belanja modal mencapai Rp.18.263.884.540 (7.82%). Selebihnya untuk perjalanan dinas, biaya pemeliharaan dan belanja barang dan jasa. Rincian ini sekali lagi telah memperlihatkan betapa kecilnya anggaran publik yang diperuntukkan untuk kepentingan masyarakat, dibanding dengan biaya penyelenggara negara (birokrasi).

2.4. Demografi

Pada tahun 2006 jumlah penduduk Kabupaten Blitar 1.121.405 jiwa. Dari jumlah tersebut penduduk yang dikategorikan miskin, mencapai 223,391 jiwa (19%) dari jumlah penduduk yang ada. Dari jumlah itu penduduk miskin yang memiliki kartu JPKMM baru 98.965 (45%). Sisanya yang 55% belum mampu terlayani oleh program pemerintah yang sangat terbatas itu. Dengan demikian, bagi penduduk miskin di kabupaten ini, masih jauh tidak beruntung dibandingkan penduduk di Jembrana. Ada berbagai kebutuhan yang perlu mendapatkan perhatian khusus atas kelompok yang kurang beruntung ini. Pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin masih belum mendapatkan perhatian khusus (masih jauh dari gratis). Demikian juga dalam dunia pendidikan. Meskipun sekolah sudah mendapatkan bantuan BOS, BKM dari pusat, mereka masih dipungut biaya.

2.5. Pendidikan

Sarana dan prasarana pendidikan di Kabupaten Blitar dari jenjang TK sampai SLTA secara umum masih memadai. Di jenjang TK terjadi peningkatan jumlah sekolah dari tahun 2000 hingga 2004. Pada tahun 2000 terdapat sebanyak 642 unit sekolah TK, sementara pada tahun 2004 meningkat menjadi sebanyak 715 unit. Sedangkan jumlah guru di jenjang TK juga mengalami peningkatan. Pada tahun 2000 terdapat sebanyak 1.156 orang guru, sementara tahun 2004 meningkat menjadi sebanyak 1.295 orang. Berturut-turut dari tahun 2000 di Kabupaten Blitar terdapat sebanyak 6.703 orang guru jenjang

SD baik swasta maupun negeri. Pada tahun 2001 jumlah guru SD menurun menjadi 6.600 orang, tahun berikutnya (2002) menurun menjadi 6.566 orang. Pada tahun 2003 berjumlah 6.468 orang dan tahun 2004 semakin menurun menjadi sebanyak 6.225 orang.¹²

2.6. Agama dan Ekologi Kultural

Sebagai daerah yang mayoritasnya beragama Islam, jumlah tempat ibadah yang tersedia sebanyak 911 unit masjid dan 3.611 mushola/langgar. Jumlah gereja bagi umat Protestan sebanyak 64 unit, sedangkan bagi umat Katholik sebanyak 41 unit. Selama ini perhatian bupati terhadap kehidupan keberagamaan, secara terbatas, telah menjadi isu publik yang cukup populer. Dengan dana yang relatif kecil, misalnya, setiap guru agama (ngaji) di desa diberi uang honor bulanan sebesar Rp.75 ribu/per bulan dan pada tahun 2006 telah dinaikkan menjadi Rp.150 ribu/per bulan. Kebijakan ini cukup populer di kalangan agamawan, meskipun jika dilihat nilai nominalnya masih sangat kecil jika dibandingkan besarnya dana APBD kabupaten ini.

2.7. Prasarana dan Sarana

2.7.1. Prasarana dan Sarana Kesehatan

Hingga tahun 2004 di Kabupaten Blitar terdapat 1 Rumah Sakit Umum yang terdapat di Kecamatan Wlingi. Sementara itu masih terdapat sebanyak 24 Puskesmas yang tersebar di seluruh kecamatan. Bahkan di Kecamatan Ponggok dan Gandusari masing-masing terdapat sebanyak 8 unit Puskesmas. Selain itu masih terdapat sebanyak 68 unit Puskesmas Pembantu. Prasarana kesehatan lain berupa Klinik KB/KIA/Colindes ingá tahun 2004 berjumlah sebanyak 184 unit.

¹² Ibid. , hal. 22.

Tenaga kesehatan yang ada di Kabupaten Blitar terdiri dari dokter umum yang berjumlah 38 orang pada tahun 2000 meningkat menjadi sebanyak 40 orang pada tahun 2004. Sebaliknya jumlah dokter gigi justru mengalami penurunan dari tahun 2000 berjumlah 22 orang menjadi 13 orang pada tahun 2004. Demikian juga dokter spesialis dari 12 orang pada tahun 2000, menjadi tidak ada sama sekali pada tahun 2004. Tetapi jumlah bidan semakin mengalami kenaikan dari tahun 2000 sebanyak 269 orang menjadi 289 orang pada tahun 2004.¹³

2.7.2. Prasarana dan Sarana Ekonomi

Pada tahun 2004 industri kecil berjumlah sebanyak 11.114 dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 31.304 orang. Dilihat dari karakteristiknya, industri kecil di Kabupaten Blitar terbagi menjadi dua, yaitu industri kecil formal dan non-formal. Dari dua karakteristik ini, jumlah industri kecil non-formal jumlahnya jauh lebih besar daripada industri kecil formal.

Pada tahun 2004 industri kecil formal menurut kelompok industri kecil pertanian dan kehutanan berjumlah sebanyak 344 unit dengan jumlah tenaga sebanyak 3.562 orang. Sementara nilai investasi mencapai sebesar Rp.10.233.000.000,-. Sedangkan nilai produksi mencapai sebesar Rp.60.553.000.000,-. Industri kecil formal menurut kelompok industri aneka berjumlah 41 unit, dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 558 orang. Sedangkan nilai investasi sebesar Rp.6.345.000.000,-.¹⁴

Hal lain yang menarik di kabupaten ini adalah cukup besarnya kontribusi TKI atas *remittances* yang dikirim ke keluarga melalui dua Bank BRI dan BNI cabang Blitar. Masing-masing pada: tahun 2000 mencapai Rp.105.628.064.000; tahun 2001 Rp.130.910.001.000; tahun 2002 Rp.136.615.317.000; tahun 2003

¹³ Ibid., hal.

¹⁴ Ibid. hal.

Rp.107.5000.755.000; tahun 2004 Rp.114.465.201.000 dan tahun 2005 sebesar Rp.101.340.751.706. Meskipun *remittance* ini tidak sebesar di Kabupaten Ponorogo yang diduga telah mencapai Rp.1,3 triliun, tetapi apa yang telah dikirim oleh pahlawan devisa itu diperkirakan lebih dari 3 kali lipat dari yang dikirim melalui dua bank itu. Apalagi tradisi lain dalam pengiriman uang biasanya tidak lewat bank, melainkan dititipkan teman yang sedang pulang kampung. Namun perhatian pemerintah atas perlindungan pahlawan devisa ini nampaknya masih terlalu kecil. Anggaran yang disediakan untuk perlindungan buruh migran itu ternyata hanya Rp.50 juta setahun. Dana ini jauh dari mencukupi untuk mengatasi masalah TKI yang berkaitan dengan penipuan calon TKI, Pemalsuan identitas yang merugikan TKI, *trafficking* dan sebagainya yang intinya dalam perlindungan TKI ini di luar membutuhkan *support* dana yang lebih memadai juga perlunya Perda untuk perlindungan mereka.

2.8. Kronologi Kasus Korupsi

Jika dilihat dari kronologinya; terbongkarnya kasus korupsi di Kabupaten Blitar ini sangatlah sederhana. Pada mulanya sekelompok Kepala Desa (tujuh Kepala Desa) “menemukan” data bahwa bantuan dana Program Pendukung Pembangunan Desa dan Kelurahan (P3DK) tahun 2004 diduga telah diselewengkan oleh pihak eksekutif sebesar Rp.2,3 milyar lebih. Menurut penjelasan salah seorang dari Kepala Desa Popoh Kecamatan Seloporo, Pemkab Blitar hanya memberikan dana P3DK sebesar Rp.10.7 juta untuk setiap desanya. Padahal berdasarkan ketentuan seharusnya masing-masing desa menerima sekitar Rp.20 juta. Pasalnya dana yang dialokasikan bagi 248 desa dan kelurahan itu telah dipotong terlalu besar, yaitu sekitar Rp.2 milyar lebih. Hitungan itu diperoleh dari APBD tahun 2004 di mana pos anggaran untuk pembangunan desa dan kelurahan sebesar Rp.5 milyar. Jika dibagi 248 desa, maka per desa masing-masing akan memperoleh sekitar Rp.200-an (Duta, 13 Maret, 2005). Apa yang diungkapkan oleh Kepala Desa itu ternyata tidak hanya kasusnya sendiri, tetapi juga, dugaan korupsi lainnya. Di antaranya dugaan

penyunatan keuangan daerah pada sektor migas. Dikurcikan dari pusat sekitar Rp.5 milyar, tetapi yang dilaporkan di dalam draf APBD hanya Rp.1 milyar. Selain itu juga muncul indikasi *mark-up* pengadaan seragam perlindungan masyarakat (Limas). Biaya yang seharusnya Rp.770 juta, justru membengkak dalam laporan APBD tahun 2004 menjadi Rp.1,4 milyar.

Yang jelas, peristiwa yang mencuat dipermukaan itu, sebenarnya tidak terlalu mengejutkan, khususnya bagi kalangan yang dekat dengan birokrasi. Bahkan, menurut salah satu sumber yang terpercaya, sumber utama bocornya kasus itu datang dari apa yang disebut kelompok 11. Mereka ini adalah para pejabat teras yang merasa diperlakukan tidak adil oleh bupati. Kelompok birokrasi yang "dikecewakan" oleh gaya kepemimpinan bupati, yang nyaris tidak pernah memenuhi standar yang paling lazim dalam birokrasi, khususnya dalam mengangkat dan menggeser orang yang tidak disukai. Gaya kepemimpinan yang banyak melukai orang-orang yang merasa lebih berhak untuk menduduki jabatan tertentu, membuat banyak kalangan birokrat merasa sakit hati. Misalnya, pengangkatan "K" yang pada mulanya hanya seorang ajudan kemudian diangkat menjadi kepala bagian keuangan, yang kemudian hari menjadi orang terdekat yang "berjasa" dalam menyedot keuangan Pemkab yang ditransfer dalam rekening pribadi bupati, merupakan "pelanggaran" yang dianggap paling mencolok oleh kelompok 11 itu. Dengan kata lain, "bocoran" tentang fakta atas terjadinya kasus pembobolan uang APBD, termasuk kepada BPK, Kejaksaan, Pers dan LSM diduga berasal dari kalangan dalam birokrasi sendiri.

Apa yang dilaporkan oleh 7 Kepala Desa ke Jakarta (Kejaksaan Agung), yang kemudian banyak diliput oleh berbagai media pada waktu itu, sesungguhnya hanyalah sebuah pelatuk yang meletus ditengah-tengah ambu-adulnya administrasi keuangan pemerintah daerah, yang telah lama tercium aromanya di kalangan publik. Bahkan jauh sebelumnya, sejumlah tokoh muda NU (Lakpesdam) pernah menurunkan sebuah laporan investigasi dalam majalah bulanan NU, tentang adanya dugaan kuat atas terjadinya

penyelewengan penggunaan uang negara. Pada waktu itu, bupati marah, dan melalui pengurus NU meminta agar memanggil dan "memarahi" para anak muda NU kritis itu, dengan apa yang disebut sebuah "kelancangan" yang merisaukan bupati.¹⁵

Aroma kuatnya semangat bupati untuk melakukan berbagai manipulasi keuangan negara, sesungguhnya sudah dimulai oleh prakondisi politik yang tidak sehat, ketika menghantarkan sebagai orang nomor satu di kota Lahar ini. Sebagai mantan kepala Departemen Agama, yang sangat dekat dengan bupati lama, yang militer, pada waktu itu, ia nyaris memiliki segalanya. Kelaihaannya berlobi, kemampuan berdakwah dan kedekatannya dengan hampir seluruh pelapisan sosial masyarakat Blitar, membuat keinginannya untuk menjadi bupati hanyalah menyangkut soal waktu. Cita-cita itu secara cepat direalisasikan ketika angin reformasi memungkinkan tampilnya mantan birokrat untuk menduduki jabatan politik seperti bupati. Masalah utama yang harus dikerjakan adalah bagaimana melobi para anggota dewan, yang kala itu didominasi oleh PKB dan PDI-P.

Sebagai mantan pegawai negeri yang secara stigmatis adalah loyalis Golkar, permindahan kendaraan dalam mencari dukungan yang memadai bukanlah barang yang sulit. Dengan menggandeng

¹⁵ Menurut laporan Dini Latifatun, 2007, ada beberapa aktor yang dianggap member kontribusi atas terbongkarnya kasus korupsi ini. Yaitu, Tim 11 yang terdiri dari para pejabat Pemkab yang kecewa dengan berbagai kebijakan Bupati: Kelompok 7 Kades (Jembawangi, Popoh, Ploso, Kemloko, Mbaran, Slorok dan Sumber Urip: SOMASI (Solidaritas Masyarakat Anti Korupsi) yang beranggotakan, Sitas Desa, Lapeddam-NU, BCW, BEM-Blitar, Kawulo Gusti, IPNU, Lebah, Forum Blitar, HCW, Forum Warga 16 Kecamatan, PMB: Solidaritas Umat Beraga Anti Korupsi: FKGPR (Forum Kesatuan Guru di Blitar): KRPK yang beranggotakan, Solidaritas Masyarakat Selopuro (SMS), Serikat Rakyat Miskin Kota (SRMK) Sarikat Tani Nasional (STN), Forum Peduli Lingkungan (FPL) dan Forum Komunikasi Peduli (FKP): dan KPI (Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) Cabang Blitar.

wakil yang dapat dukungan dari PDI-P, yang sekarang telah menduduki bupati, maka pekerjaan utama yang harus dilakukan adalah mencari dukungan dari PKB, yang pada waktu itu, pemegang suara mayoritas di DPRD Kabupaten. Sebagai seorang yang memiliki kultur NU yang kuat dan sangat dekat dengan kyai sepuh NU, pekerjaan itu dianggap jauh lebih mudah dibandingkan untuk mencari dukungan di kalangan partainya sendiri. Meskipun, pada waktu itu pihak PKB sesungguhnya juga mencalonkan ketuanya sendiri. Bahkan jika suara PKB dan dukungan dari PPP, sesuai dengan kesepakatan awal setia memilih ketua PKB, maka besar kemungkinan akan bisa menghentikan mimpi mantan kepala Depag ini.

Namun realitas politik berjalan lain. Lebih dari separuh anggota dewan dari PKB "berkhianat" tidak memilih ketuanya sendiri. Sejak itu isu "*money politics*" telah merebak di kalangan anggota dewan. Bahwa bupati terpilih telah melakukan politik uang terhadap para anggota DPRD dari PKB. Besarnya angka, pada waktu itu, diduga sangat bervariasi antara Rp.50–Rp.70 juta per anggota dewan. Tentu saja isu itu susah dibuktikan tetapi terasa besar aromanya dalam hitungan politik. Calon ketua PKB yang kalah karena "dikhianati" anggotanya sendiri, disinyalir kekurangan vitamin untuk mengalahkan besarnya stok dana yang dimiliki bupati terpilih. Meskipun, konon, ia mengaku sudah kehilangan uang sekitar Rp.170 juta. Seperti lazimnya politik uang, ia bekerja di bawah jangkauan hukum yang tidak mudah dibuktikan. Tetapi yang gencar dalam isu publik, bahwa bupati terpilih, telah "menggunakan" dana haji yang ada dalam pengolaannya, untuk pertarungan politik tersebut. Apa yang hendak disampaikan di sini, bahwa sejak dini, permainan politik yang menghantarkan terpilihnya bupati itu sudah dinodai oleh isu politik uang.

Karenanya tidak mengherankan ketika bupati itu telah terpilih menjadi bupati, isu yang merebak di kalangan publik adalah kasus penerimaan pegawai negeri di daerah, yang diperkirakan Pemkab memperoleh jatah sekitar 230-an calon pegawai yang diterima secara bertahap. Pada waktu itu sudah menjadi rahasia umum bahwa bupati

menangani langsung penerimaan ini, dengan memasang tarif secara variatif. Jika mereka itu sarjana, maka uang pembelian itu ditetapkan sampai Rp.70 juta, sedangkan untuk SLTA sekitar Rp.40 juta. Begitu vulgarnya proses pungutan uang bagi mereka yang ingin diterima sebagai CPNS di pemerintah daerah ini, banyak kalangan yang menilai bahwa bupati terlalu berani mengambil resiko, sehingga diramalkan terbongkarnya penyalahgunaan wewenang itu hanya menunggu waktu.

Kendatipun begitu, sisi lain dari kebiasaan mantan bupati ini, yang kini sedang di penjara di Lapas Blitar itu, adalah mudahnya ia membagikan sumbangan kepada siapa saja yang dianggap membutuhkan. Kemana saja bupati ada, khususnya ketika berkunjung dalam lembaga-lembaga keagamaan, seperti ketika melakukan sembahyang jum'at di masjid-masjid, kunjungan ke madrasah-madrasah, atau pesantren-pesantren, sang bupati selalu menyumbang. "Kedermawanan" dalam membagikan keuangan yang diperoleh dari dana APBD tanpa prosedural itu, membuat mantan bupati itu sangat populer di kalangan masyarakat bawah. Banyak kalangan yang memperkirakan andaikata mantan bupati ini memiliki kesempatan untuk ikut Pilkada, kemungkinan besar ia akan terpilih kembali. Tidak mengherankan ketika bupati masuk penjara, jumlah mengunjung yang menjenguk bupati, setiap harinya, rata-rata 50-an orang, termasuk para kyai. Kunjungan para kyai ke penjara ini telah menuai banyak kritik dari para tokoh muda NU, karena dianggap tidak sensitif terhadap etik moral publik dan akan mudah ditafsirkan secara negatif oleh masyarakat yang justru menjatuhkan citra kyai.

Kembali pada cerita terbongkarnya korupsi, apa yang dilaporkan para Kepala Desa itu, mendapatkan sambutan publik yang luar biasa. Hampir setiap hari berbagai LSM, yang dikoordinir oleh LSM-SOMASI, telah menggelar demonstrasi menuntut agar kasus korupsi di Pemerintah Kabupaten itu diusut tuntas. Dorongan publik salah satunya dilakukan oleh radio Mayangkara yang merupakan radio terpopuler di wilayah ini, yang secara aktif melakukan penyiaran isu-isu yang berkaitan dengan masalah korupsi tersebut.

Bahkan ketika proses hukum itu berlangsung, radio ini juga menyiarkan seluruh proses pengadilannya. Demikian juga media massa secara aktif telah mem*back-up* kasus itu sebagai agenda utamanya. Singkatnya besarnya tekanan publik yang nyaris tanpa henti, membuat pihak Kejaksaan tidak ada pilihan lain kecuali untuk menuntaskan kasus korupsi di Pemerintah Kabupaten itu, yang pada waktu itu belum menyentuh keterlibatan bupati.

Yang jelas temuan atas kasus korupsi itu mula-mula hanya Rp.5 milyar, kemudian berkembang menjadi Rp10 milyar, Rp.24 milyar, Rp.32 milyar, Rp.68 milyar dan akhirnya menjadi Rp.97 milyar. Bahkan ada yang menduga sampai pada angka Rp.104 milyar. Akibat dari penyalahgunaan keuangan itu Pemkab mengalami kekosongan Kas daerah. Untuk menutup kekosongan itu Pemkab mengajukan usulan ke DPRD untuk melakukan peminjaman sebesar Rp.28 milyar ke Bank Jatim. Dana itu akan digunakan untuk penyehatan keuangan daerah yang saat itu sudah hampir kosong. Meskipun DPRD tidak menmgabulkan jumlah yang diminta Pemkab, tetapi para wakil rakyat itu telah menyetujui peminjaman itu sebesar Rp.17 milyar.

Selanjutnya berturut-turut temuan penyelewengan terjadi pada bulan Oktober 2004. Yaitu adanya indikasi penyelewengan dana APBD sebesar Rp.5.4 milyar kemudian dari pengusutan itu berkembang menjadi Rp.24.5 milyar. Setelah dilakukan pemeriksaan lebih lanjut pembengkakan dana korupsi itu naik menjadi Rp.32 milyar, kemudian menjadi Rp.68 milyar, sampai akhirnya menjadi Rp.97 milyar. Operandinya pengeluaran uang itu melalui Surat Perintah Membayar Giro (SPMG) yang dikeluarkan Kabag Keuangan, dengan rekomendasi Kepala Kas Daerah, tanpa disertai nota keuangan, Surat Peintah Pembayaran (SPP) dan Surat Keputusan Otoritas (SKO) sebagaimana diamanatkan PP/105/2000 pasal 28 (1) sebesar Rp.68 milyar terjadi pada APBD-2002-2004. Kedua, melalui aliran DAU dimasukkan ke dalam rekening Pemkab Blitar, kemudian disimpan di deposito atau Giro. Kemudian uang itu ditransfer ke rekening pribadi, tanpa disertai surat perintah mengeluarkan Giro

(SPMG). Jumlah uang yang diambil dengan cara seperti ini besarnya Rp.97 milyar dan terjadi pada periode APBD 2002-2003.

Dengan kata lain, korupsi telah dilakukan dengan tiga cara: Pertama, mengeluarkan dana Kas Daerah dengan cara menerbitkan SPMG kode D sebesar Rp.68.338.385.125,; Kedua, mengeluarkan dari kas Daerah dengan cara memindahbukukan ke rekening (Bupati) sebesar Rp.5 milyar; Ketiga, Pengeluaran dana Kas yang disimpan dalam bentuk deposito dan giro dengan cara memanipulasi sisa anggaran tahun 2002 sebesar Rp.24 milyar.¹⁶ Sementara itu penerbitan SPMG kode D dilakukan dari tahun 2002-2004 atas permintaan Bupati dengan dalih untuk kegiatan Bupati dan karena permintaan itu tidak ada dalam pos anggaran APBD maka staf bagian keuangan menyiasati dengan SPMG kode D yang dimaksudkan sebagai SPMG PA (Pengembalian Ayat). SPMG PA maksudnya dana dikeluarkan dari APBD bukan dari pos pasal pengeluaran tetapi dikeluarkan dari ayat penerimaan berupa penerimaan atas DAU yang akan diganti dari pemasukan PAD atau DAU.¹⁷

Sementara itu, menurut catatan Dini (2007) pemindahbukuan dilakukan dengan cara: (1). Dilakukan oleh "SI" dari kas Daerah ke rekening pribadi "K" pada tanggal 24 dan 29 Juli 2002 masing-masing senilai Rp. 500 juta dan Rp.1,5 milyar. (2). Dilakukan oleh staf bagian keuangan atas perintah "K" (kepala bagian keuangan) untuk memindahbukukan dana sebesar Rp.3 milyar melalui kliring dari Bank Jatim ke rekening Priyono Hadi (staf. Keuangan) di Bank Mandiri. Untuk manipulasi sisa anggaran dilakukan setelah "IM" (Bupati) pada bulan November 2002 yang memerintahkan "K" agar sisa lebih perhitungan APBD pada akhir anggaran 2002 pada pembukuannya diatur hanya Rp.4 milyar. Kemudian cara itu ditindaklanjuti oleh staf keuangan atas perintah

¹⁶ Lihat, Dini Latifatun Nafi'ati. Ringkasan Kasus Korupsi APBD Kabupaten Blitar-Jawa Timur. Makalah diseminarkan di Hotel Lestari Kabupaten Blitar, Mei 2007.

¹⁷ Ibid., hal.3.

”K” dengan cara mengatur/menyesuaikan dengan cara menghilangkan/menghapus dana sebesar Rp.27 milyar. Dana itu kemudian dipindahbukukan ke rekening ”K” sebesar Rp.24 milyar dan sisanya yang Rp.3 milyar dimasukkan ke Kasda DAU. Dalam laporannya, dana yang Rp.27 milyar disiasati dengan cara membebaskan pada pos belanja pegawai, pos belanja barang, pos pemeliharaan, pos perjalanan dinas dan pos belanja lain-lain pada masing-masing unit kerja Pemkab Blitar. Semuanya itu dilakukan pada periode 2002-2004, sehingga merugikan uang negara sebesar Rp.73.810.635.125,-¹⁸

Gambaran singkat di atas memberikan bukti bahwa tindak pidana korupsi yang terjadi di Kabupaten Blitar melalui berbagai manipulasi penyiasatan laporan sepenuhnya akibat tidak adanya tertib administrasi keuangan dan tidak bekerjanya mekanisme kontrol secara memadai. Bupati sebagai penanggungjawab penyelenggara pemerintahan telah memperlakukan APBD bagaikan rekening pribadinya. Sementara seluruh elemen kunci, seperti sekda (sekarang masih di periksa) ketua Bappeda, Kepala keuangan, kepala kas daerah dan pejabat kunci lainnya termasuk ketua DPRD (sedang di tahan) dan seluruh anggota DPRD yang diduga juga terlibat; di mana masing-masing anggota kini sedang berusaha mengembalikan uang ke kas negara.

Sejauh ini sudah ada lima tersangka yang sekarang ini dijatuhi hukuman penjara. Masing-masing: Imam Muhadi (Bupati Kepala Daerah), Krisanto (Kabag Keuangan), M. Rusdan (Mantan Kepala Kasda), Solihin Inanta (Kasda), Bangun Suharson (Kasubag Pembukuan). Tidak diketahui secara peris seberapa besar masing-masing pejabat itu memperoleh bagian dalam uang korupsi itu. Hanya Krisanto yang diduga paling berat. Dari kerugian negara sejumlah Rp.73.5 milyar (sebelum ditemukan data baru yang mencapai Rp.97 milyar), Kabag keuangan, yang mantan ajudan bupati ini, didakwa mengantongi uang negara sejumlah Rp.11.5 milyar.

¹⁸ Ibid. hal. 3.

Dalam persidangannya Krisanto didakwa ikut berperan dalam pengeluaran 78 lembar Surat Perintah Membayar Giro (SPMG) ke kode D 2004 sebesar Rp.24 milyar. Selain itu, ia juga didakwa berperan dalam pembobolan kas daerah Rp.24 milyar. Dana deposito sebesar Rp.27 milyar dipindahkan ke rekening pribadi, sedangkan Rp.3 milyar sisanya dimasukkan ke kas daerah (Surya, 3 Mei 2005). Sementara Bangun mengakui telah melakukan pembukuan artisan SPMG kode D sejak tahun 2002 terdapat 59 SPMG dengan nilai Rp.17 milyar lebih. Tahun 2003 ada 56 SPMG senilai 27 milyar lebih dan tahun 2004 ada 78 SPMG senilai Rp.24 milyar. Dengan kata lain modus yang digunakan para tersangka itu adalah dengan menerbitkan SPMG ke kas daerah. Pembobolan ini dilakukan bersamaan dengan pengambilan gaji pegawai setiap bulan di lingkungan sekretariat Daerah Pemkab Blitar. Padahal seharusnya SPMG itu dilengkapi dengan surat keterangan otoritas (SKO) dan surat perintah pembayaran (SPP). Menurut Kejaksaan Krisanto sendiri, memiliki uang di rekening pribadinya sebesar Rp.19 milyar; bahkan kemungkinan sampai Rp.27 milyar (Duta, 11 Februari 2005).

Sementara tidak diketahui secara persisnya bupati telah menggunakan uang korupsi itu untuk kepentingan pribadinya. Yang jelas Bupati Blitar sudah menyerahkan Toyota Land Cruiser dan 5 rekening bernilai Rp.9 milyar kepada penyidik. Di luar itu bupati memiliki kekayaan senilai Rp.2 milyar berupa rumah dan tanah seluas 1.990 m² di Jalan Jaksa Agung Suprpto No. 12 Blitar sertifikat tanah atasnama isterinya senilai Rp.250 juta. Rumah di Jl. Mananggal 25 Surabaya senilai Rp.1 Milyar. Rumah dan tanah seluas 2.751 m² di Jalan Manggar, rumah dan tanah seluas 3.429 m² di Jl. Kalibrantas kota Blitar, serta tanah seluas 840 m² di kelurahan Kauman Kota Blitar. Sedangkan Kristanto (kabag Keuangan) yang mantan ajudan pribadi itu memiliki kekayaan: sebesar Rp.2.9 milyar lebih, yang terdiri dari: Mazda RX-8.VW Beetle, Nissan Terano, Toyota Kijang LGX, sedang Honda Civic, Motor Honda CBR, Toyota Cillica, dan Motor Harly Davidson. Sementara aset tak bergerak rumah dan tanah seluas 200 m² di Bukit Cemara Tujuh Blok

BB 15 Malang, tanah seluas 87 are desa Ngaringan Kecamatan Gandosari Kabupaten Blitar. Surat tanda setoran model bend 17, tanah seluas 33 are di desa Jugo kecamatan Kesmben Kabupaten Blitar, tanah seluas 772 meter 2 di kelurahan Togok Srengat atas nama isterinya, tanah seluas 2500 m² di Jl. Arumdalu No. 1 Kota Blitar. Rumah seluas 250 m² di Jl. WR. Soeprpto No. 1 kota Blitar, rumah dan tanah 100 m² di Jl Dieng No. 52 Kota Blitar. Sedangkan M. Rusdan memiliki kekayaan senilai Rp.650 juta berupa tanah 300 ru (4.200 m²) di Desa Dayu Kecamatan Nglegok, rumah dan tanah seluas 300 m² di Jl. Nusa Indah No. 42 Malang, rumah dan tanah seluas 75 m² di Jl. Cengkeh No. 59 A Malang. Rumah dan tanah seluas 1000 m² di Jl. Patimura No. 58 Kota Blitar. Aset bergerak berupa Toyota Kijang senilai Rp.125 juta. Sementara Solihin Inanta memiliki kekayaan berupa rumah dan tanah seluas 750 m² di Jl. Danau Kerinci Raya Blok EF No. 21 Malang, Apotik dan tanah seluas 500 m² di Jl. Danau Kerinci Raya Blok EF No. 20 Malang. Aset bergerak berupa Honda Cellio senilai Rp.125 juta, dan Bangun Suharsono memiliki kekayaan rumah dan tanah seluas 300 m² di Jl. Serayu No. 212 Bendo Gerit Kepanjen Kidul Kota Blitar (Bulletin Suara NU Edisi XXXVI Tahun II 2005).

Akibat tindak pidana korupsi itu para terdakwa telah divonis pengadilan negeri Blitar, masing-masing: Imam Muhadi (mantan bupati) hukuman penjara 15 tahun, denda Rp.400 juta subsidair 6 bulan kurungan dan membayar uang pengganti Rp.36,7 milyar, jika tidak memiliki harta yang cukup diganti dengan kurungan penjara selama 2 tahun: Kristanto (Kabag Keuangan) hukuman penjara 11 tahun, denda Rp.100 juta subsider 3 bulan kurungan dan membayar uang pengganti Rp.3 milyar, bila tidak dibayar diganti 2 tahun penjara: Solikhin Inanta (Kepala Kasda) hukuman penjara 10 tahun, denda Rp.100 juta jika tidak dibayar dikenakan kurungan 3 bulan, membayar uang pengganti Rp.1 milyar, bila tidak terbayar diganti kurungan 2 tahun: M. Rusdjan (Mantan Kepala Kasda) hukuman penjara 10 tahun denda Rp.100 juta, jika tidak terbayar diganti kurungan penjara 3 bulan. Membayar uang pengganti Rp.1 milyar,

jika tidak terbayar diganti kurungan penjara selama 1 tahun: Bangun Suharsono (Kasubag pembukuan) hukuman penjara 5 tahun penjara, membayar denda Rp.50 juta subsider 6 bulan kurungan.

Saat penelitian ini dilakukan kasus korupsi yang terjadi di Blitar, telah memasuki tahap kedua: di mana mantan ketua DPRD (Fraksi PDI-P) telah menyusul masuk penjara dengan dugaan korupsi yang merugikan uang negara sekitar Rp.1,3 milyar. Gelombang ketiga, diduga akan menyeret mantan ketua Bappeda, yang saat ini sedang menjadi sekda Kota Mojokerto. Banyak kalangan yang pesimis, apakah mantan sekda itu akan bisa diproses di pengadilan. Mengingat jika hal itu terjadi, kemungkinan besar mantan wakil bupati (yang sekarang menjadi bupati) juga akan tersangkut, termasuk seluruh anggota DPRD periode 1999-2004. Meskipun begitu, mengingat banyaknya data yang menunjukkan keterlibatan dalam kasus korupsi Rp.97 milyar, tetapi sampai hari ini belum tersentuh tangan hukum, hingga memunculkan isu-isu kemungkinan adanya jual-beli perkara oleh oknum penegak hukum (jadi ATM, istilah lokalnya). Gelombang lain yang masih di tunggu masyarakat luas adalah kasus dugaan tindak pidana korupsi yang diduga akan menimpa seluruh anggota DPRD periode 1999-2004. Seperti yang ada dalam temuan BPK, ada beberapa item yang diduga melibatkan para anggota dewan ini. Akibat kekhawatiran para anggota DPRD periode tahun 1999-2004 ini, konon, sebgaiian besar dari mereka telah berusaha mengembalikan uang rakyat itu masing-masing antara Rp.40 juta – Rp.140 juta-an. Belum ada kepastian hukum kapan para wakil rakyat ini akan disidik oleh pengadilan. Semuanya masih sangat tergantung pada pihak kejaksaan dan kepolisian dan sebagian besar para LSM dalam mendesak untuk menyelesaikan kasus korupsi ini secara tuntas. Di kalangan LSM sendiri paling tidak telah terpolarisasi dalam tiga kategori. Pertama, mereka yang bersikap netral dan telah melakukan investigasi dan protes untuk mengusut tuntas kasus korupsi di Blitar ini, tanpa sponsor. Kedua, LSM yang dekat dengan keluarga mantan bupati yang menginginkan kasus ini, juga, diselesaikan secara tuntas. Jika kasus ini hanya menimpa

mantan bupati dan ke 5 koleganya dianggap tidak adil. Mereka menuntut mantan wakil bupati (bupati yang sekarang), mantan ketua Bappeda dan anggota DPRD, khususnya panitia anggaran, juga diusut secara tuntas. Ketiga, mereka yang lebih dekat dengan pemegang kekuasaan. Intinya mereka tidak terlalu menginginkan masalah korupsi gelombang ketiga ini dituntaskan. Sebenarnya masih ada kelompok yang dalam istilah lokal LSM "grandong". Yaitu mereka yang "menjual-belikan" data atau kekuatan penekan kepada siapa saja yang sedang menjadi "korban" dalam kasus dugaan korupsi. Kekuatan *civil society* ini, meskipun terkesan dinamikanya agak terbatas, khususnya setelah kasus bupati difonis, namun kelompok pembongkar kasus Bupati sedang mengakomodasi diri untuk melakukan langkah-langkah strategis dalam melakukan pencegahan terulangnya kasus korupsi di masa depan. Salah satu agenda yang telah dilakukan, di luar melakukan konsolidasi ke dalam, mereka juga melakukan pelatihan analisa APBD. Tidak begitu jelas seberapa jauh aliansi ini akan membawa dampak terhadap perubahan-perubahan yang mendasar atas format APBD yang bukan saja bersih dari korupsi, tetapi juga yang memihak kepada kepentingan rakyat, pada akhirnya akan sangat tergantung pada komitmen gerakan ini dan supporting funding dari pihak-pihak yang peduli dalam mendorong terciptanya good governance.

2.9. Beberapa Hasil Temuan BPK

Di luar kasus korupsi yang telah terungkap, ada beberapa catatan BPK yang umumnya dijadikan referensi utama para LSM di Kabupaten Blitar ini. Dari hasil Pemeriksaan Belanja Daerah TA 2003 dan 2004 dan Pengelolaan Pinjaman/Kewajiban kepada Pihak Ketiga di Kabupaten Blitar, misalnya, telah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan IV Yogyakarta dari tanggal 24 Januari s/d 4 Maret 2005. Dari hasil pemeriksaan itu telah ditemukan beberapa penyimpangan penggunaan keuangan yang merugikan keuangan daerah antara lain sebagai berikut:

- (1) Bupati Blitar telah melakukan perjanjian pinjaman jangka panjang kepada pihak ketiga dan melibatkan persetujuan DPRD Kabupaten Blitar.
- (2) Pengeluaran atau pencairan uang dari Kas Daerah dilakukan oleh Bupati Blitar dan Kepala Bagian Keuangan yang tidak terdapat dalam pos belanja APBD dan tidak dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pemerintahan umum sehingga merugikan keuangan daerah. Selain itu tidak semua rencana kegiatan yang tertuang dalam APBD dapat dilaksanakan.
- (3) Kepala bagian Keuangan telah membuat kebijakan untuk memindahkan fungsi verifikasi Surat Permintaan Pembayaran Beban Tetap (SPP-BT) dari subag verifikasi kepada Subag Anggaran, sehingga pelaksanaan verifikasi tidak berjalan sebagaimana mestinya.
- (4) Penggunaan anggaran tidak segera menyelesaikan pertanggungjawaban penggunaan dana yang dicairkan melalui SPMG–Pengisian Kas tepat waktu sehingga laporan pertanggungjawaban keuangan daerah khir Tahun Anggaran (Laporan Perhitungan Anggaran) tidak dapat disusun tepat waktu.
- (5) Kesengajaan tidak melaksanakan proyek dengan baik antara lain pekerjaan yang dilakukan tidak sesuai dengan RKS/bestek dan mengurangi volume pekerjaan sehingga terjadi kerugian daerah.
- (6) Pengawasan pelaksanaan proyek oleh pengawas proyek belum sepenuhnya berjalan baik, sehingga beberapa pekerjaan tidak sesuai dengan RKS/bestek. Dalam beberapa pengadaan barang dan jasa, Panitia Pengadaan/Pelelangan tidak menyusun Harga Perkiraan Sendiri (HPS/OE) sebagai acuan untuk melakukan evaluasi terhadap penawaran harga dari para rekanan.
- (7) Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Blitar tidak melakukan pengawasan terhadap pengelolaan Keuangan Daerah di satuan kerja/unit kerja bagian Keuangan Sekretariat Daerah dan Kantor Kas Daerah.

BPK menyimpulkan bahwa kondisi-konsisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan Sistem Pengendalian Internal belanja daerah dan pengelolaan pinjaman/kewajiban kepada pihak ketiga pada Pemerintah Kabupaten Blitar tidak berjalan sebagaimana mestinya.

2.10. Hasil Pemeriksaan

2.10.1. Realisasi Belanja DPRD dan Sekretariat DPRD sebesar Rp.213.670.000,00 belum sesuai dengan ketentuan

Dalam rangka melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya DPRD dan Sekretariat DPRD mendapatkan alokasi anggaran dari APBD Kabupaten Blitar. Dalam tahun anggaran 2003 dianggarkan sebesar Rp.9.520.829.366,00 dan terealisasi Rp.9.361.320.978,00 atau 98,32% sedangkan dalam Tahun Anggaran 2004 dianggarkan sebesar Rp.11.603.050.700,00 dan terealisasi sebesar Rp.8.388.698.883,00 atau 71,87%.

Hak-hak keuangan Dewan yang diberikan untuk mendukung tugas pokok dan fungsi dilaksanakan berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang terdiri dari:

Uang representasi, tunjangan keluarga, uang paket, tunjangan jabatan, tunjangan panitia, tunjangan khusus, tunjangan kesejahteraan, tunjangan perbaikan penghasilan dan biaya penunjang kegiatan. Untuk mendukung program dan kegiatan DPRD juga mendapat alokasi dana dari APBD yang dibayarkan dalam:

Belanja pegawai/personalia, belanja barang dan jasa, belanja perjalanan dinas dan belanja pemeliharaan yang dianggarkan pada pos Sekretariat DPRD.

Hasil pemeriksaan atas Perhitungan APBD, Penjabaran APBD, SPJ, SPM, DIKDA/DASK dan BKU menunjukkan bahwa pengeluaran DPRD yang berdasarkan PP 110 Tahun 2000 pada

umumnya telah terealisasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku, namun masih terdapat pengeluaran-pengeluaran yang belum sesuai dengan ketentuan.

a. Biaya Rapat-Rapat Pimpinan dan Anggota DPRD sebesar Rp.182.500.000,00,-

Dalam peraturan perundangan dinyatakan bahwa Uang Paket adalah uang yang diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD dalam menghadiri dan mengikuti rapat-rapat yang terdiri dari uang transport lokal dan uang makan. Pembayaran biaya rapat-rapat merupakan duplikasi dengan uang paket sehingga pengeluaran tersebut membebani APBD.

b. Tunjangan Kesejahteraan Tahun 2004

Realisasi uang kesejahteraan pada Tahun Anggaran 2004 diterima secara tunai kepada setiap Pimpinan dan Anggota DPRD masing-masing sebesar Rp.3.750.000,00- atau jumlah seluruhnya sebesar Rp.168.750.000,00,- yang diberikan sekali dalam satu tahun anggaran.

Dalam Pedoman Penyusunan Belanja DPRD telah diatur mengenai tunjangan kesejahteraan yang antara lain menyatakan bahwa tunjangan kesehatan yang diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD adalah tunjangan kesehatan dalam bentuk jaminan asuransi kesehatan kepada lembaga asuransi yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Berdasarkan pedoman tersebut, maka tunjangan kesejahteraan yang diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD harus berupa asuransi kesehatan dan bukan berupa uang tunai.

c. Bantuan Transportasi Dinas Rutin dan Biaya Kunjungan Ketua DPRD

1. Tahun 2003

Kunjungan kerja yang dianggarkan sebesar Rp.165.000.000,00,-- yang diberikan kepada ketua dan 5 komisi DPRD dan telah terpakai 100%. Untuk kunjungan komisi telah dilengkapi dengan bukti pendukungnya yaitu berupa laporan hasil studi banding, tetapi biaya kunjungan kerja untuk ketua DPRD tidak dilengkapi dengan bukti pendukung yang memadai.

2. Tahun 2004

Bantuan Biaya Kegiatan Dalam Daerah bagi Pimpinan dan Anggota DPRD direalisasikan sebesar Rp.168.200.000,00,- tanpa didukung oleh bukti yang memadai. Sedangkan bantuan biaya ke luar daerah bagi pimpinan sebesar Rp.4.900.000,00,- per orang (sebanyak 1 ketua dan 3 wakil ketua), dan setiap anggota DPRD Rp.4.400.000,00,- atau semuanya terealisasi sebesar Rp.200.000.000,00- tanpa didukung dengan bukti yang memadai.

Biaya kunjungan DPRD sebesar Rp.175.000.000,00,- diberikan kepada Ketua DPRD dan lima komisi masing-masing Rp.25.000.000,00,-. Kunjungan kerja komisi telah dilengkapi dengan bukti pendukungnya yaitu laporan hasil studi banding *tetapi biaya kunjungan kerja untuk Ketua DPRD tidak dilengkapi dengan bukti pendukung yang memadai.*

Dari pemeriksaan dokumen yang terkait dengan perjalanan dinas Pimpinan dan Anggota DPRD dapat disimpulkan bahwa: setiap kegiatan perjalanan dinas telah diberikan biaya perjalanan dinas.

Dengan demikian, Biaya Perjalanan Dinas Tetap dan Bantuan Transportasi Dinas Rutin yang diberikan secara rutin setiap bulan kepada semua Pimpinan dan Anggota DPRD merupakan duplikasi pembiayaan dengan Biaya Perjalanan dinas Dalam dan Luar Daerah.

2.10.2. Realisasi biaya bantuan peningkatan SDM dan biaya perjalanan dinas tetap DPRD tidak sesuai dengan ketentuan dan merugikan keuangan daerah sebesar Rp.1.321.700.000,00.

Dari seluruh pengeluaran tersebut yang diuraikan untuk biaya rapat-rapat pimpinan dan anggota DPRD; Tunjangan Kesejahteraan; Bantuan Penunjang Kegiatan; bantuan transportasi dinas dan biaya kunjungan ketua DPRD; Bantuan operasional telah mengakibatkan terjadinya kerugian daerah Tahun 2003 sebesar Rp.525.500.000, dan Tahun 2004 sebesar Rp.797.200.000,00. Dari temuan ini BPK telah merekomendasi untuk menarik kembali realisasi anggaran biaya bantuan pendidikan dan perjalanan dinas tetap sebesar Rp.1.321.700.000,00 dan menyeter hasilnya ke Kas Daerah

2.10.3. Pemberian Tunjangan Asuransi Idaman/Tali Asih dan Kecelakaan Diri Sebagai Uang Jasa Pengabdian Pimpinan dan Anggota DPRD Melebihi ketentuan sebesar Rp. 1. 227.600.808,00

Dalam pos Belanja DPRD dan Sekretariat DPRD Kabupaten Blitar anggaran 2004 dianggarkan sebesar Rp.3.847.350.000,00,- dan telah direalisasikan sebesar Rp.2.241.100.000,00,- atau 58,25%. Dari jumlah tersebut, terdapat pengeluaran untuk pembayaran asuransi bagi Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Blitar.

Pemeriksaan lebih lanjut atas dokumen terkait diketahui bahwa sehubungan dengan berakhirnya masa keanggotaan DPRD, Sekretariat DPRD telah mengajukan pencairan nilai tunai asuransi Idaman/ Tali Asih tersebut. Klaim nilai tunai yang dicairkan sebesar Rp.1.480.860.808,00,- yang dibagikan kepada semua Pimpinan dan Anggota DPRD.

Berdasarkan PP 24 Tahun 2004 tersebut uang jasa pengabdian yang seharusnya diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD sebesar Rp.253.260.000,00,- sehingga terdapat kelebihan

pembayaran sebesar Rp.1.227.600.808,00,- (Rp.1.480.860.808,00,- dikurangi Rp.253.260.000,00,-).

Dari temuan itu BPK menyarankan agar menarik kembali uang jasa pengabdian sebesar Rp.1.227.600.808,00,- dari pimpinan DPRD Kabupaten Blitar periode 1999-2004 dan menyetor hasilnya ke Kas Daerah.

2.10.4. Tunjangan Kesehatan Diberikan Kepada DPRD Tidak dalam Bentuk Asuransi Kesehatan dan Besarnya Melebihi Ketentuan Sebesar Rp.1.921.011.408,00,-

Hal diatas dianggap bertentangan dengan PP Nomor 10 Tahun 2000, SE Mendagri: Nomor 161/3211/SJ Tahun 2003 maupun PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Keuangan DPRD menyatakan bahwa tunjangan kesehatan diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD dalam bentuk pembayaran premi asuransi kesehatan kepada lembaga asuransi yang ditetapkan oleh Kepala Daerah di mana besarnya premi asuransi kesehatan bagi Pimpinan dan Anggota DPRD setara dengan PNS golongan IV.

Apabila dibandingkan dengan pembayaran Tunjangan Kesehatan yang telah diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD maka terjadi kelebihan pembayaran Tunjangan Kesehatan TA 2003 sebesar Rp.1.556.755.704,00,- dan TA 2004 sebesar Rp.364.255.704,00,-.

Permasalahan tersebut diatas dinggap tidak sesuai dengan:

- (1) SE Mendagri Nomor 161/3211/SJ tanggal 29 Desember 2003 tentang Pedoman Penyusunan Belanja DPRD Bagian b.
- (2) PP 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD Bagian Ketiga Tunjangan Kesejahteraan pasal 10.

Akibat pelanggaran tersebut mengakibatkan kerugian daerah Kabupaten Blitar sebesar Rp.1.192.011.408,00,- yang disebabkan oleh:

- (1) Panitia anggaran dalam menyusun anggaran tidak berdasarkan ketentuan khususnya mengenai Tunjangan Kesehatan yang berlaku untuk DPRD.
- (2) Adanya kecenderungan dari Pimpinan dan Anggota DPRD untuk memperoleh tambahan penghasilan tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku.

Atas "penyelewengan " diatas BPK menyarankan agar menarik kembali kelebihan tunjangan kesehatan sebesar Rp.1.921.011.408,00,- dan pimpinan DPRD Kabupaten Blitar periode 1999-2004 dan menyeter hasilnya ke Kas Daerah.

2.10.5. Pajak Penghasilan Pasal 21 Atas Tunjangan Kepanitiaan DPRD Dibebankan kepada APBD Sebesar Rp. 51.546.750,00,- dan Kekurangan Pemotongan PPh 21 Atas Tunjangan Kepanitiaan sebesar Rp. 5.408.000,00,-

Berdasarkan pemeriksaan SPJ diketahui bahwa pada TA 2004 PPh pasal 21 atas tunjangan kepanitiaan tidak dibebankan kepada penerima tunjangan kepanitiaan tetapi dibebankan kepada APBD sebesar Rp.38.402.250,00,- ($15\% \times \text{Rp.}256.015.000,00,-$).

Permasalahan tersebut mengakibatkan kerugian daerah sebesar Rp.51.546.750,00,- atas pembebanan PPh Pasal 21 di dalam APBD dan kerugian negara atas pajak yang kurang dipotong sebesar Rp.5.408.000,00,-.

2.10.6. Pinjaman Pemda Kabupaten Blitar kepada KPRI Praja Mukti Tidak Sesuai ketentuan

Dalam rangka mengantisipasi kekurangan pembayaran dalam kegiatan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Kabupaten Blitar Tahun 2003, Bupati Blitar mengajukan permohonan pinjaman Koperasi Pegawai RI (KPRI) Praja Mukti melalui surat Nomor

900//409.021/2003 tanggal: Desember 2003 perihal Permohonan Pinjaman untuk Penyehatan Keuangan Pemerintah Kabupaten Blitar.

Kedua belah pihak bersepakat untuk melakukan perjanjian hutang piutang sebesar Rp.12.285.000.000,00,- dengan jangka waktu pelunasan dua tahun dari tanggal 11 Desember 2003 sampai 11 Desember 2005.

Realisasi pinjaman diketahui bahwa dari Rp.12.285.000.000,00 tersebut, Rp.11.455.000.000,00 disetorkan ke Kas Daerah sebagai pengembalian atas pencairan SPMG. Sedangkan sisanya Rp.830.000.000,00 menurut penjelasan Krisanto (Kepala Bagian Keuangan) saat dilakukan konfirmasi di Lembaga Pemasarakatan Blitar pada tanggal 2 Maret 2005, diperoleh jawaban bahwa uang tersebut tidak disetorkan ke Kas Daerah tetapi digunakan oleh Bupati Blitar (Imam Muhadi). Namun, Kabag Keuangan tidak mengetahui penggunaan dana tersebut.

Pemerintah Kabupaten Blitar harus menanggung bunga dan denda sebesar Rp.1.628.131.250,00,- akibat adanya pengeluaran KAS Daerah untuk tujuan selain dari kegiatan dalam APBD. Di samping itu, Pemda Kabupaten Blitar harus menanggung pelunasan sebesar Rp.830.000.000,00,- yang disalahgunakan oleh Bupati Blitar.

Proses pinjaman yang tidak sesuai dengan ketentuan tersebut mengakibatkan terbebannya keuangan daerah sebesar Rp.13.913.250,00,- terdiri dari pokok pinjaman sebesar Rp.12.285.000.000,00,- dan bunga yang telah dibayar Rp.1.628.131.250,00,- serta kerugian daerah sebesar Rp.830.000.000,00,- dengan tidak disetorkannya dana pinjaman ke Kas Daerah.

Dari temuan itu BPK menyarankan kepada Bupati Blitar dan Kabag Keuangan, agar tidak menggunakan dana yang ada di Kas Daerah (Kasda) untuk kegiatan di luar APBD dan mempertanggungjawabkan penggunaan uang sebesar Rp.830.000.000,00,-

2.10.7. Realisasi Belanja Rutin/BAU/BOP Melalui Pos Sekretariat Daerah Tidak Didukung Bukti Yang Lengkap dan Sah.

Dari SPJ yang disampaikan kepada BPK pengeluarannya sebesar Rp.9.333.002.900,00,- hanya didukung oleh kuitansi. Konfirmasi kepada Kabag Keuangan Kab Blitar di LP Blitar 2 Maret 2004 diperoleh jawaban bahwa dana yang diterima Krisanto sebesar Rp.2.207.041.900,00,- seluruhnya digunakan untuk kegiatan Bupati Blitar dan dananya diterima Bupati Blitar.

Pengeluaran atas nama Wakil Bupati (Wabub) sebesar Rp.457.500.000,00- dalam uraian penggunaan SPMG/kuitansi antara lain menyebutkan dana Rp.200.000.000,- dipergunakan untuk transportasi, akomodasi, biaya pertemuan dalam rangka loby DAU.

Atas penerbitan SPMG pada akhir 2003 telah dilakukan penyetoran kembali dengan nilai Rp.19.305.000.000,00,-. Namun diketahui bahwa dana yang disetor kembali ke Kas Daerah tersebut ternyata bukan dana yang semula dicairkan melalui SPMG tersebut.

Terdapat pengeluaran pada tahun 2003 dan 2004 sejumlah Rp.51.290.435.125,00 yang tidak ada apsal/kode rekening belanja dalam APBD, di mana pengeluaran TA 2004 sebesar Rp.27.060.318.225,00 setelah dikonfirmasi kepada staf namun pejabat Bag Keuangan Sekretariat Daerah kab Blitar, tidak ada yang mengetahui pemanfaatannya.

Untuk pengeluaran TA 2004 sebesar Rp.24.230.226.990,00 di mana uang sebesar Rp.1.815.060.000,00 diterima Krisanto (Kabag Keuangan) yang menurut pengakuannya diserahkan kepada Bupati Blitar untuk kegiatan Bupati Blitar. Dana Rp1.564.907.000,00 digunakan untuk membiayai pelaksanaan Pemilu Presiden Tahap ke-2 namun yang diserahkan kepada Badan Kesbang Linmas hanya sebesar Rp.1.389.907.000,00, sedangkan sisanya sebesar Rp.175.000.000,00 diserahkan kepada Bupati Blitar.

Sementara itu dana sebesar Rp.430.000.000,00,- diserahkan kepada Soebiantoro (mantan ketua Bappeda Kab. Blitar), namun tidak dapat dikonfirmasi karena yang bersangkutan telah pindah kerja menjadi Sekda Kota Mojokerto. Konfirmasi kepada Bupati Blitar juga tidak dapat dilakukan karena yang bersangkutan sedang dalam masa tahanan Kejaksaan Tinggi Provinsi Jawa Timur di Medaeng Sidoarjo atas dugaan korupsi dana APBD Kab Blitar. Dari dana sebesar Rp.3.238.025.900,00, sebesar Rp.1.186.325.900,00 digunakan untuk melunasi pinjaman yang dilakukan pada tanggal 29 Desember 2003 dalam rangka menutup kekosongan kas daerah. Konfirmasi secara tertulis kepada Ajudan Bupati (Yudho Ismaryanto) pada 15 Februari 2005 berkaitan dengan penerimaan dana sebesar Rp.75.000.000,00 telah diakui oleh yang bersangkutan dan langsung diserahkan kepada Bupati Blitar.

Berdasarkan bukti dari sejumlah Rp.51.290.435.125,00 hanya Rp.10.548.529.400,00 yang dapat ditelusuri penggunaannya. Sedangkan dana sebesar Rp.40.741.905.725,00 tidak dapat ditelusuri penggunaannya.

Berkaitan dengan permasalahan tersebut, plt Kepala Kantor Kas Daerah menjelaskan bahwa pengeluaran dana kas daerah melalui SPMG sebesar Rp.51.290.435.125,00,- tidak ada pasal/kode rekening belanjanya dalam APBD memang merupakan penyelewengan APBD.

Atas temuan tersebut BPK menyarankan kepada bupati dan Kepala Bagian Keuangan Kab Blitar agar dalam menerbitkan SPMG berpedoman pada ketentuan yang berlaku dan menyetorkan kembali pengeluaran APBD yang tidak dapat dipertanggungjawabkan sebesar Rp.40.741.905.725,00 ke Kas Daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2.10.8. Realisasi Anggaran Belanja Rutin dan Sisa Perhitungan yang Dituangkan dalam Perhitungan APBD Tahun 2003 Tidak Mencerminkan Jumlah yang Sebenarnya.

Melalui konfirmasi dari masing-masing satuan kerja, setelah dicocokkan antara realisasi belanja rutin TA 2003 dengan realisasi yang dicantumkan dalam laporan realisasi anggaran, diketahui bahwa sebagian besar terjadi perbedaan/selisih dengan jumlah perbedaan sebesar Rp.18.151.496.397,00.

Di samping itu, sisa lebih perhitungan Tahun 2003 sebesar Rp.2.705.418.546,75 sesungguhnya tidak riil.

Kondisi tersebut tidak sesuai dengan:

- (1) Perda Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah dalam Pasal 36.
- (2) Perda Kabupaten Blitar Nomor 11 Tahun 2003 tanggal 13 nopember 2003 dalam Pasal 113 ayat (1).

2.10.9. Pencairan SPMG-PK (Pengisian Kas) TA 2004 Senilai Rp.44.388.650.528,00,- Belum Dipertanggung jawabkan oleh Pengguna Anggaran

Pemerintah Kab Blitar dalam TA 2004 telah merealisasikan pembayaran melalui Kas Daerah seluruhnya sebesar Rp.391.363.153.647,00. Pemeriksaan terhadap pelaksanaan pembukuan dan verifikasi yang dilakukan oleh Bagian Keuangan Sekda Kab Blitar diketahui bahwa dari pengajuan dan pencairan SPMG-PK senilai Rp.10.276.888.526,00 diantaranya senilai Rp.5.009.220.750,00 sampai dengan tanggal 3 Maret 2005 belum dipertanggungjawabkan oleh Pengguna Anggaran.

Terhadap temuan mengenai pengeluaran yang belum dipertanggungjawabkan sebanyak 23 satuan kerja telah mengirimkan pertanggungjawaban seluruhnya sebesar Rp.606.481.872.00 sebagai

tindak lanjut temuan BPK. Dengan demikian, jumlah pengeluaran yang belum dipertanggungjawabkan menjadi Rp.4.388.650.528,00 (Rp.5.009.220.750,00 dikurangi Rp.620.570.222,00).

2.10.10. Pelaksanaan Kegiatan TA 2004 dan Belanja yang Sudah Jatuh Tempo Senilai Rp.13.932.775.411,00,- Tidak Dapat Dibayar oleh Pemkab. Blitar.

Kondisi tersebut tidak sesuai dengan Perda Nomor 11 Tahun 2003 tentang pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten.

2.10.11. Bantuan Operasional Guru Tidak tetap Agama Islam Sebesar Rp.354.300.000,00,- Fiktif.

Hasil pemeriksaan SPJ maupun dari konfirmasi di lapangan menunjukkan bahwa dari realisasi bantuan GTT Agama Islam sebesar Rp.2.373.300.000,00, sejumlah Rp.354.300.000,00 adalah fiktif, sehingga mengakibatkan kerugian kas daerah sebesar Rp.354.300.000,00.

Kondisi tersebut tidak sesuai dengan PP Nomor 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Dari temuan tersebut BPK menyarankan agar memerintahkan kepada Sub Dinas Pergura untuk menyeter kembali Bantuan Operasioanal Guru Tidak Tetap Agama Islam (GTT AI) fiktif sebesar Rp. 354.300.000,00 sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2.10.12. Pemkab Blitar Terbebani Kewajiban Membayar PPN Proyek P3D/K Sebesar Rp.1.280.272.727,27,00

Pemeriksaan atas dokumen realisasi anggaran diketahui bahwa terhadap Kegiatan peningkatan Insfrasturktur fisik lokal

desa/kelurahan dan usaha peningkatan pendapatan desa/kelurahan dipungut PPN dan PPh oleh Bendahara Proyek seluruhnya sebesar Rp.1.293.672.727,19. Pemotongan tersebut memicu protes dari masyarakat, diantaranya dikirimkannya surat kepada Pemkab Blitar.

2.10.13. Pelaksanaan Pelelangan dan Pengenaan PPh Atas Pembangunan Jembatan Juga Menyimpang dari Ketentuan yang Ada.

2.10.14. Perubahan Jenis Material dan Kekurangan Volume pada Pekerjaan Pembangunan/Peningkatan Jalan di Kesamben Merugikan Keuangan Daerah Sebesar Rp.69.679.962.24

2.10.15. Pengeluaran Belanja Bupati dan Wakil Bupati Sebesar Rp.816.349.033,00 Tidak Sesuai Ketentuan

Biaya pemeliharaan rumah dinas bupati dan wakil bupati yang diterimakan tunai Sebesar Rp.235.000.000,- dan kesalahan pembebanan pada pos Sekretariat sebesar Rp.451.349.033,00

Di samping itu selama Tahun 2003 dan Tahun 2004 terjadi salah pembebanan biaya pemeliharaan rumah dinas, yaitu belanja bupati dan wakil bupati dibebankan pada Pos Sekretariat Daerah sebesar Rp.451.349.033.

Permasalahan tersebut tidak sesuai dengan:

- (1) Perda Nomor 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah pasal 27.
- (2) Perda Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pasal 6.

2.10.16. Realisasi Biaya Jasa Pungut dan Biaya Operasional TA 2003 dan 2004 pada Dinas Pendapatan Daerah Sebesar Rp.2.202.002.893,00,- Tidak Tepat Sasaran.

Pemeriksaan atas SPJ dinas Pendapatan berkaitan dengan realisasi upah pungut menunjukkan bahwa biaya jasa pungut PAD, biaya operasional dan biaya pungut PBB telah direalisasikan untuk unsur eksekutif dan unsur legislatif namun tidak didukung dengan laporan kegiatan atau bukti-bukti pelaksanaan intensifikasi penerimaan pajak. Sehingga realisasi biaya jasa pungut PAD, biaya operasional dan biaya pungut PBB bagi tim intensifikasi penerimaan pajak dinilai tidak tepat sasaran.

Dari penelusuran ditemukan eksekutif dalam hal ini pejabat menerima sebesar Rp.1.712.325.979,00 dan Dewan menerima sebesar Rp.489.676.914,00 atau seluruhnya Rp.2.202.002.893,00.

Pengalokasian upah pungut/insentif kepada DPRD Kab Blitar adalah tidak tepat karena setiap pelaksanaan kegiatan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan telah disediakan anggarannya dalam pos DPRD.

Pengalokasian uang insentif dan biaya operasional kepada pejabat tidak diikuti dengan adanya kegiatan yang berkaitan dengan pemberian insentif tersebut.

Permasalahan diatas tidak sesuai dengan:

- (1) Perda Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
- (2) Keputusan Mendagri Nomor 27 Tahun 2002 tentang Pedoman Alokasi Biaya Pemungutan Pajak Daerah.

Hal tersebut disebabkan oleh:

- (1) Pengguna anggaran pada Dinas Pendapatan tidak mengacu pada APBD dengan pendekatan kinerja.

- (2) Kebijakan unsur eksekutif dan legislatif dalam merealisasikan anggaran tanpa didukung dengan rincian kegiatan dan sasaran/tolok ukur yang jelas.

Permasalahan tersebut mengakibatkan pemborosan keuangan daerah sebesar Rp. 2.202.002.893,00.

2.10.17. Pengadaan Material pengadaan jalan dan Jembatan Wilayah Blitar Utara dan Selatan Kabupaten Blitar Tidak Sesuai Ketentuan dan Merugikan Daerah Sebesar Rp.39.282.072,00

2.10.18. Realisasi Pekerjaan Proyek Pembangunan Jembatan Kunir Membebani APBD Sebesar Rp.1.111.533.500,00 dan Belum Dapat Dimanfaatkan.

2.10.19. Pelaksanaan Pengadaan Bahan bangunan ada Sub Dinas Pengairan Dinas Prasarana Wilayah Kabupaten Blitar Tidak Sesuai Ketentuan, yang telah menimbulkan pemborosan keuangan daerah sebesar Rp.30.511.173,76,00

Dengan demikian daftar anggaran yang ditengarai menyimpang antara lain:

- 2.11. Relisasi dan belanja DPRD dan sekretariat Rp.2.913 milyar.
- 2.12. Biaya peningkatan SDM dan perjalanan dinas DPRD Rp.1.321 milyar.
- 2.13. Tunjangan asuransi kecelakaan diri sebagai jasa pengabdian Rp.1.227 milyar.
- 2.14. Tunjangan kesehatan tidak dalam bentuk asuransi Rp.1.921 milyar.

- 2.15. Pajak penghasilan atas tunjangan kepanitiaan DPRD dibebankan pada APBD Rp.51.564 juta dan kekurangan PPh 21 tunjangan kepanitiaan Rp.5.4 juta.
- 2.16. Pinjaman Pemkab Blitar pada Koperasi Praja Mukti, sehingga harus membayar bunga Rp.1.28 milyar dan yang disalahgunakan ada Rp.830 juta.
- 2.17. Realisasi belanja rutin BAU/BOP melalui pos setda tidak didukung bukti kuat, dengan kerugian Rp.9.133 milyar.
- 2.18. Pengeluaran dana Kasda melalui SPMG sebesar Rp.51.290 milyar, dan tidak dapat dipertanggungjawabkan sebesar Rp.40.471 milyar.
- 2.19. Sisa lebih perhitungan tahun 2003 sebesar Rp.2.705 milyar tidak riil.
- 2.20. Pencairan SPMG PK (Pencairan Kas) tahun 2004 yang tidak dapat dipertanggungjawabkan sebesar Rp.40.388 milyar.
- 2.21. Pelaksanaan egiatan sudah jatuh tempo dan tidak dibayar pada tahun 2004 sebesar Rp.13.932 juta.
- 2.22. Bantuan operasional guru tidak tetap Agama Islam Rp.354 juta fiktif.
- 2.23. Pemkab terbebani kewajiban membayar PPN proyek P3DK Rp.1.280 milyar.
- 2.24. Pelaksanaan pelelangan jembatan Jugo pemborosan Rp.881.8 juta, kerugian pemkab Rp.225 juta dan kerugian negara Rp.9 juta.
- 2.25. Pengeluaran belanja bupati dan wakil bupati tak sesuai ketentuan Rp.816 juta.
- 2.26. Realisasi belanja pungut dan biaya operasional dispenda tidak tepat sasaran dan mengakibatkan kebocoran Rp.2.202 milyar.
- 2.27. Pengadaan material pemeliharaan jalan wilayah Blitar Utara dan Selatan merugikan Rp.39.2 juta.
- 2.28. Realisasi pekerjaan proyek Kunir membebani APBD Rp.1.111 milyar.

Sementara itu kejaksanaan negeri Blitar telah melakukan tuntutan kepada bupati non-aktif sebagai berikut: Berdasarkan

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor: 105 Tahun 2000, tanggal 10 November 2000, tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang mengatur bahwa:

- (1) Pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah adalah Kepala Daerah yang karena jabatannya pengelolaan keuangan daerah dan mempunyai kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangan tersebut kepada DPRD (pasal 1 butir 4)
- (2) Kepala Daerah adalah Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah (pasal 2 ayat 1)
- (3) Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan (pasal 4)
- (4) Perkiraan sisa lebih perhitungan APBD tahun lalu dicatat sebagai saldo awal pada APBD tahun berikutnya, sedangkan realisasi sisa lebih perhitungan APBD tahun lalu dicatat sebagai saldo awal pada perubahan APBD (pasal 10 ayat 4)

Dan berdasarkan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002, tanggal 10 Juni 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 yang mengatur bahwa:

- (1) Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah (pasal 31 ayat 1).
- (2) Bendahara Umum Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah (pasal 32 ayat 2).
- (3) Bendahara Umum Daerah adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan daerah

untuk mengelola penerimaan dan pengeluaran Kas Daerah serta segala bentuk kekayaan Daerah lainnya. (pasal 1 huruf e).

- (4) Setiap pengeluaran kas harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih (pasal 49 ayat 5).
- (5) Jumlah Sisa Perhitungan Tahun Berkenaan di Tahun Anggaran yang lalu dipindahbukukan pada Kelompok Pembiayaan, Jenis Penerimaan daerah, Obyek Sisa Lebih Anggaran Tahun Lalu (pasal 60).

Terdakwa terbukti telah memindahbukukan sejumlah dana dari kas daerah ke rekening pribadi yang dengan jelas telah menyalahi ketentuan-ketentuan yang diuraikan pasal di atas. Secara rinci dapat dijelaskan bahwa Drs. H. Imam Muhadi, MBA, MM telah memerintahkan Saksi Krisanto, SE. MM untuk memindahbukukan dana sebesar Rp.500.000.000,- dan Rp.1.500.000.000,- serta Rp.3.000.000.000,- yang telah dicairkan dari Bank Jatim Cabang Blitar dan Bank Mandiri Cabang Blitar yang kemudian diserahkan secara berangsur-angsur oleh saksi kepada terdakwa.

Di samping kesalahan tersebut, terdakwa juga telah memanipulasi sisa anggaran tahun 2002 melalui pengeluaran dana dari Kas Daerah yang disimpan dalam bentuk deposito dan giro. Berdasarkan data: sisa dana APBD tahun 2002 yang disimpan dalam bentuk deposito sejumlah Rp.24.000.000.000,- (dua puluh empat milyar rupiah) dan dalam bentuk Giro sebesar Rp.3.000.000.000,- sehingga jumlah keseluruhan sisa dana APBD tahun anggaran 2002 sebesar Rp.27.000.000.000,- (dua puluh tujuh milyar rupiah).

Pada bulan Nopember 2002, terdakwa Drs. H. Imam Muhadi MBA. MM meminta kepada Saksi Krisanto, SE, MM, agar Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada akhir tahun anggaran 2002 paa pembukuan diatur hanya sekitar Rp.4.000.000.000,- (empat milyar rupiah). Permintaan terdakwa tersebut disampaikan Krisanto kepada Saksi Sri Suhartini

pembukuannya disesuaikan menurut permintaan terdakwa. Kemudian Saksi Sri Suhartini dan Saksi Soewati mengatur/menyesuaikan dengan cara menghilangkan atau menghapus dana sebesar Rp.27.000.000.000,- (dua puluh tujuh milyar) dengan cara yaitu yang semula keadaan Buku Kas Penerimaan dan Pengeluaran (buku Model B IX) pada tanggal 28 Nopember 2002 sebesar Rp.332.562.475.669,36 tetapi pada tanggal 29 November 2002 berubah menjadi Rp.305.241.094.658,63, sehingga Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada akhir tahun anggaran 2002 hanya sebesar Rp.4.157.634.718,50,- (empat milyar seratus lima puluh tujuh juta enam ratus tiga puluh empat ribu tujuh ratus delapan belas rupiah lima puluh sen) yang seharusnya berjumlah Rp.31.157.634.718,50 (Rp.27.000.000.000,- + Rp.4.157.634.718,50,).

Dari dana sebesar Rp.24.000.000.000,- (dua puluh empat milyar rupiah) yang telah masuk ke rekening Saksi Krisanto SE, MM pada masing-masing bank tersebut, kemudian oleh Saksi Krisanto SE, MM dicairkan sebesar Rp.24.000.000.000,- (dua puluh empat milyar rupiah) dan diserahkan dalam bentuk tunai secara berangsur-angsur kepada terdakwa Drs. H. Imam Muhadi MBA. MM, sedangkan sisanya sebesar Rp.3.000.000.000,- (tiga milyar rupiah) dimasukkan kembali ke rekening Kas Daerah DAU dengan Rekening No. 0141011200.

Perbuatan terdakwa telah menyalahi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan bertentangan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor: 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Perbuatan terdakwa sebagaimana tersebut di atas telah memperkaya diri sebesar kurang lebih Rp.50.810.635.125,- (lima puluh milyar delapan ratus sepuluh juta enam ratus tiga puluh lima ribu seratus dua puluh lima rupiah) dan telah memperkaya Saksi Krisanto SE, MM, Saksi Solichin Inanta SH, Msi, Saksi Drs. Ec. M. Rusjdan, MM dan Saksi Bangun Suharsono sebesar kurang lebih Rp.18.000.000.000,-.

Setelah meninjau dan mempertimbangkan pasal-pasal di atas, kenyataannya terdakwa Drs. H. Imam Muhadi MBA. MM selaku Bupati Blitar pada tahun 2002 s/d 2004 dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Blitar, telah melakukan penyimpangan-penyimpangan yang diuraikan sebagai berikut:

- (1) Pengeluaran dana dari Kas Daerah dengan cara penyimpangan penerbitan Surat Perintah Membayar Giro (SPMG).
- (2) Pengeluaran dana dari Kas daerah dengan cara pemindahbukuan ke rekening pribadi: bahwa selain pengeluaran dari kas daerah dengan cara penyimpangan penerbitan SPMG sebagaimana diuraikan di atas, telah terjadi pengeluaran dana dari Kas Daerah Kabupaten Blitar dengan cara pemindahbukuan ke rekening pribadi atas permintaan-permintaan terdakwa.
- (3) Pengeluaran dana dari Kas Daerah yang disimpan dalam bentuk deposito dan giro dengan cara memanipulasi sisa anggaran tahun 2002: bahwa pengeluaran dana dari Kas Daerah dengan cara penyimpangan penerbitan Surat Perintah membayar Giro (SPMG) sebesar Rp.68.338.385.125,-, pengeluaran dana dari Kas Daerah dengan cara pemindahbukuan ke rekening pribadi sebesar Rp.5.000.000.000,- dan Pengeluaran dana dari Kas daerah yang disimpan dalam bentuk deposito dan giro dengan cara memanipulasi sisa anggaran tahun 2002 sebesar Rp.24.000.000.000,-

Perbuatan ini jelas melanggar Undang-undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan telah bertentangan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor: 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah serta bertentangan pula dengan Kepmendagri No. 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.

Dari pemaparan singkat kasus di atas paling tidak ada beberapa hal yang bisa ditarik sebagai kesimpulan sementara: Pertama, bahwa kasus korupsi yang terjadi sesungguhnya hanyalah sebagai akibat dari kepanjangan prakondisi politik yang mendahuluinya. Tidak bebasnya proses politik dalam pemilihan bupati dari “*money politics*”, merupakan awal lahirnya semangat untuk menggunakan uang negara dengan cara-cara yang tidak dapat dibenarkan, baik menurut hukum positif maupun hukum moral. Kedua, diskresi atau kewenangan yang terlampau besar dengan tanpa diikuti mekanisme kontrol yang memadai, membuat *abuse of power* mudah dilakukan. Gaya kepemimpinan bupati yang cenderung mengabaikan mekanisme birokrasi yang baku, ternyata dengan mudah dilakukan, ketika kontrol tidak berfungsi. DPRD yang seharusnya merupakan lembaga yang paling bertanggungjawab atas kontrol jalannya kekuasaan, ternyata dalam dirinya sendiri telah bermasalah. Meskipun tidak ada tanda-tanda telah terjadi simbiose-mutualistik antara bupati dengan pihak legislatif, tetapi gaya kepemimpinan bupati yang sangat paternalistik, telah membuat kalangan DPRD ikut terbuai dalam menikmati berbagai fasilitas negara yang melampaui tata aturan yang baku. Berbagai pelanggaran yang dilakukan kalangan DPRD, mulai dari PP 110 2000, PP24 tahun 2004 dan SE Mendagri 161, memberikan kesan kuat atas orientasi utama anggota dewan yang lebih mengutamakan pada pelayanan diri sendiri (*self-servicing*) daripada menjadi wakil rakyat. Di sini fungsi kontrol dan anggaran dari DPRD benar-benar tidak berjalan. Ironisnya Bawasda yang memiliki tugas utama dalam melakukan pengawasan internal atau melakukan deteksi dini, atas berbagai kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang, termasuk kesalahan prosedur, ternyata nyaris tidak berfungsi sama sekali. Dengan kata lain, ketika seorang kepala daerah sudah tidak memiliki komitmen atau *political will* dalam melaksanakan prinsip-prinsip *good governance*, ternyata dengan mudah seluruh birokrat nyaris tidak dapat mengendalikan terjadinya *bad governance* itu. Simplifikasi seperti ini memberikan gambaran, bahwa jabatan politik, seperti bupati (yang dulu disebut sebagai penguasa tunggal), ternyata

masih menyisakan akar budaya yang memproduksi *mindset* yang tidak kondusif atas terjadinya birokrasi yang profesional. Singkatnya dalam konteks Blitar, masalah kebudayaan, ternyata cukup menjadi penjelasan kunci bagaimana berbagai penyelewengan itu bisa terjadi, di tengah-tengah era-reformasi telah berjalan hampir sewindu.

Sementara dimensi lain yang menarik untuk ditelusuri adalah sejauhmana tragedi korupsi yang menguras dana pembangunan APBD itu, memiliki nilai kejeraan atau dipahami sebagai pengalaman buruk yang harus dihindari. Untuk menguji pertanyaan itu ada baiknya dilihat bagaimana wajah APBD pasca kasus korupsi itu terjadi. Apakah APBD yang ada telah memperlihatkan kuat pada pengutamakan pada pelayanan publik (pro-rakyat miskin), ataukah tetap mengutamakan pada pelayanan pada diri sendiri (*self-servicing*). Pertanyaan inilah yang ingin dielaborasi dalam APBD tahun 2006.

2.11. RAPBD 2006 Kabupaten Blitar

Setelah terjadi peristiwa korupsi yang menimpa Kabupaten Blitar yang diperkirakan telah merugikan uang negara Rp.97 milyar, bahkan ada yang memperkirakan mencapai Rp.104 milyar, banyak kalangan mengira bahwa pengalaman pahit itu akan menjadi pengalaman berharga bagi Pemkab Blitar. Namun jika dilihat dari susunan Rencana APBD yang ada, nampaknya belum ada tanda-tanda yang meyakinkan bahwa uang rakyat yang dituangkan dalam anggaran belanja daerah itu, telah diperuntukkan untuk kepentingan rakyat secara maksimal.

Dari segi proses upaya-upaya yang melibatkan masyarakat seperti Musrenbang, mulai dari tingkat pedesaan, kecamatan sampai ke tingkat kabupaten, ternyata masih bersifat karikatif. Jaring asmara yang dilakukan oleh DPRD atau musrenbang yang dilakukan pihak eksekutif (Bappeda) masih diwarnai oleh dominannya tradisi lama,

yang sifatnya *top down* daripada model *bottom up*. Formalisasi penerapan jaring aspirasi — dalam kenyataannya — lebih berfungsi sebagai alat legitimasi daripada mencari tahu daftar kebutuhan masyarakat. Proses Musren'ang di tingkat kecamatan yang dimaksudkan untuk mempertemukan antara program masing-masing SKPD dengan apa yang diinginkan masyarakat, ternyata telah didahului oleh daftar keinginan masing-masing SKPD yang diturunkan dari Renstra yang ada. Sebagai konsekuensinya wajah RAPBD yang ada tetap didominasi untuk kepentingan penyelenggara negara daripada untuk kepentingan publik.

Perubahan paradigma tata pemerintahan yang mengedepankan prinsip pembangunan dari bawah, ternyata baru sebatas retorika politik. Dalam kenyataannya dominasi penyelenggara negara dalam segala lini masih terjadi. Dugaan adanya kejeraan dalam menata keuangan negara melalui APBD belum memperlihatkan tanda-tanda yang menggembirakan. Kalau saja ada perbedaan, maka perbedaan itu lebih pada adanya upaya yang kuat untuk tidak melakukan kesalahan prosedur, tetapi bukan pada perubahan substansi tentang perlunya perubahan ideologi anggaran yang serba menorsatukan kebutuhan publik daripada kebutuhan diri sendiri (penyelenggara negara).

Rincian RABD di bawah ini memberikan gambaran tentang dominannya belanja birokrasi dibandingkan untuk kepentingan publik dalam arti yang sebenarnya.

1. Pendapatan

a. Pendapatan Asli Daerah	Rp. 23.389.866.600
b. Dana Perimbangan	Rp.605.695.103.088
c. Lain-lain Pendapatan yang Sah	Rp. 10.560.000
	<u>Rp. 629.095.529.688</u>

2. Belanja Aparatur Daerah

a. Belanja Administrasi Umum	Rp. 66.173.353.029
b. Belanja Operasi dan Pemeliharaan	Rp. 27.697.299.678
c. Belanja Modal	Rp. 19.656.868.700
	<u>Rp. 113.527.521.407 (18,7%)</u>

Pelayanan Publik

a. Belanja Administrasi Umum	Rp. 308.448.356.197
b. Belanja Operasi dan Pemeliharaan	Rp. 42.631.311.735
c. Belanja Modal	Rp. 106.103.810.250
d. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	Rp. 26.926.320.000
e. Belanja Tidak Tersangka	Rp. 8.300.000.000
	Rp. 492.409.798.182 (81,3%)

Jumlah Belanja Aparatur & Pelayanan Publik	Rp. 605.937.319.589
Surplus	Rp. 23.158.210.099

Jumlah dana minimal untuk aparatur daerah sebenarnya adalah:

1. Belanja Aparatur Daerah	Rp. 113.527.521.407
2. Belanja Administrasi Umum (Pelayanan Publik)	Rp. 308.448.356.197
3. Belanja Operasi dan Pemeliharaan(Pel. Publik)	Rp. 42.631.311.735
	Rp. 464.607.189.339 (76,7%)

Jika dilihat dari nilai nominal yang ada dalam APBD sebenarnya sangat besar. Namun jika dilihat sumber pendapatannya, maka struktur APBD yang ada masih sangat tergantung dengan pusat. Kondisi seperti ini selalu mengandaikan negara (pusat) dalam situasi yang kuat dan sebaliknya daerah cenderung ditempatkan dalam ketergantungan yang semi-permanen. Ironisnya mekanisme pembelanjaan yang terjadi, juga mengasumsikan kuatnya negara sebagai penyanggah dana. Hampir tidak diimajinasikan bagaimana sekiranya suatu waktu, pusat tidak dapat membantu keuangan baik melalui DAU, yang sekarang telah menjadi isu utama. Sebagai konsekuensi logis dari logika seperti ini, peran penyelenggara negara menjadi "merasa" sebagai pemegang saham utama dalam memperlakukan APBD. Seolah-olah dana yang ada dalam APBD dianggap sebagai uang negara, yang sebagian diantaranya perlu didistribusikan kepada rakyat dan bukan sebagai uang rakyat yang diamanatkan untuk didistribusi secara adil kepada para pemiliknya. Prinsip-prinsip penataan anggaran yang: akuntabel, transparan, efisien, mengutamakan rasa-keadilan, nampaknya baru sebatas retorika.

Belum terjadi perubahan ideologi anggaran yang memberikan "keharusan" bahwa sebagai penyelenggara negara, sesungguhnya ia hanya berhak memungut biaya sekedarnya bagi dirinya sendiri, sedangkan yang terbesar harus diperuntukkan pemilikinya (rakyat). Meskipun seringkali terjadi suasana dilematis atas tidak mudahnya untuk membagi antara kebutuhan biaya rutin yang seringkali melampaui batas-batas yang seharusnya dengan keharusan untuk mengedepankan kebutuhan rakyat secara maksimal, tetapi selalu ada kesempatan untuk memprioritas kebutuhan rakyat jika ada kemauan politik yang kuat dari penyelenggara negara. Masalahnya adalah "political will" itu nampaknya baru sebatas wacana saja. Pola lama yang menempatkan negara sebagai sinterclass, masih menjadi wajah yang dominan di negeri ini. Karenanya mudah ditemui, jika belanja untuk aparatur umumnya berkisar antara 65-80 persen. Dan inilah yang juga terjadi di Blitar. Belanja pelayanan publik yang mencapai 76,7% diantaranya sudah habis diserap untuk kepentingan aparatur. Istilah belanja publik ini sungguh menyesatkan, jika dilihat dari peruntukannya.

Demikian juga jika dilihat rincian dari masing-masing sektor yang berkaitan langsung dengan pelayanan publik seperti pendidikan. Data di bawah ini telah mencerminkan betapa kecilnya dana yang diperuntukkan untuk kepentingan publik, seperti pendidikan, kesehatan dst.

Bidang Pendidikan

Belanja Dinas Pendidikan dan Kebudayaan

No.	Belanja Aparatur Daerah	Alokasi Dana
01.	Belanja Administrasi Umum	Rp. 0
	Belanja Pelayanan Publik	
01	Belanja Administrasi Umum	
	- Pegawai/personalia	Rp. 18.261.074.000
	- Barang dan jasa	Rp. 401.476.297
	- Perjalanan Dinas	Rp. 38.000.000

Bab II – Harga Diskresi yang Terlalu Mahal

	- Pemeliharaan	Rp. 121.100.000
		Rp. 18.821.650.297
02	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	
	- Pegawai/personalia	Rp. 952.107.000
	- Barang dan jasa	Rp. 4.001.088.000
	- Perjalanan Dinas	Rp. 28.705.000
	- Pemeliharaan	Rp. 18.100.000
		Rp. 5.000.000.000
03	Belanja Modal (Bangunan gedung, alat angkutan, alat kantor dan rumah tangga, alat studio dan komunikasi, dan buku/ perpustakaan)	Rp. 18.253.884.450
Jumlah		Rp. 42.075.534.747

Meskipun jumlah nilai nominal yang diterima dinas Pendidikan cukup tinggi (Rp.42.075.534.747) atau sekitar 6,9 persen dari APBD yang ada, tetapi, sekali lagi, jika dilihat dari rincian yang langsung diperuntukkan bagi kebutuhan pembebasan atau memberi kemudahan para siswa yang kurang beruntung itu, persentasenya sangatlah kecil.

a. Jumlah Alokasi Dana Aparatur

1. Belanja Aparatur Daerah	Rp. 0
2. Belanja Administrasi Umum (Pelayanan Publik)	Rp. 18.821.650.297
3. Belanja Operasi dan Pemeliharaan (Pel. Publik)	Rp. 5.000.000.000
	Rp. 23.821.650.297 (56,6%)

b. Jumlah Alokasi Dana Pembangunan

1. Belanja Modal	Rp. 18.253.884.450
	Rp. 18.253.884.450 (43,4%)

TK dan SD

No.	Belanja Aparatur Daerah	Alokasi Dana
01.	Belanja Administrasi Umum	Rp. 0
	Belanja Pelayanan Publik	
01	Belanja Administrasi Umum	
	- Pegawai/personalia	Rp. 168.616.519.000
	- Barang dan jasa	Rp. 4.433.218.323
	- Perjalanan Dinas	Rp. 33.600.000
	- Pemeliharaan	Rp. 4.765.000

Bab II – Harga Diskresi yang Terlalu Mahal

		Rp. 173.088.102.323
02	Belanja Operasi dan Pemeliharaan - Barang dan jasa	Rp. 149.120.000
		Rp. 149.120.000
Jumlah		Rp. 173.237.222.323

Jumlah Anggaran Belanja untuk TK dan SD Rp. 173.237.222.323
(28,6% dari Total Anggaran Belanja Daerah)

a. Jumlah Alokasi Dana Aparatur

1. Belanja Aparatur Daerah	Rp. 0
2. Belanja Administrasi Umum (Pelayanan Publik)	Rp. 168.616.519.000
3. Belanja Operasi dan Pemeliharaan (Pel. Publik)	Rp. 149.120.000
	Rp. 173.237.222.323 (100%)

SMP

No.	Belanja Aparatur Daerah	Alokasi Dana
01.	Belanja Administrasi Umum	Rp. 0
	Belanja Pelayanan Publik	
01	Belanja Administrasi Umum	
	- Pegawai/personalia	Rp. 37.344.762.000
	- Barang dan jasa	Rp. 696.332.800
	- Perjalanan Dinas	Rp. 61.500.000
	- Pemeliharaan (gedung, alat kantor dan rumah tangga, alat komunikasi, laboratorium, peraga, buku perpustakaan, terbitan berkala)	Rp. 284.752.600
		Rp. 38.387.347.400
Jumlah		Rp. 38.387.347.400

Jumlah Anggaran Belanja untuk SMP Rp. 38.387.347.400 (6,3% dari Total Anggaran Belanja Daerah) Alokasi dana tersebut hampir 100% dialokasikan untuk belanja aparatur yang tersimpan melalui Belanja Administrasi Umum.

SMU

No.	Belanja Aparatur Daerah	Alokasi Dana
01.	Belanja Administrasi Umum	Rp. 0
	Belanja Pelayanan Publik	
01.	Belanja Administrasi Umum	
	- Pegawai/personalia	Rp. 9.249.540.000
	- Barang dan jasa	Rp. 298.651.600
	- Perjalanan Dinas	Rp. 17.856.000
	- Pemeliharaan (gedung, alat kantor dan rumah tangga, alat komunikasi, laboratorium, peraga, buku perpustakaan, terbitan berkala)	Rp. 157.297.000
	Jumlah	Rp. 9.723.344.600

Jumlah Anggaran Belanja Dinas P dan K Rp. 9.723.344.600 (1,6% dari Total Anggaran Belanja Daerah) Alokasi dana tersebut hampir 100% dialokasikan untuk belanja aparatur yang tersimpan melalui Belanja Administrasi Umum.

**Bidang Kesehatan
Belanja Dinas Kesehatan**

No.	Belanja Aparatur Daerah	Alokasi Dana
01	Administrasi Umum	Rp. 0
	Belanja Pelayanan Publik	
01	Belanja Administrasi Umum	
	- Pegawai/personalia	Rp. 13.686.540.000
	- Barang dan jasa	Rp. 47.134.450
	- Perjalanan Dinas	Rp. 41.630.000
	- Pemeliharaan	Rp. 19.894.750
		Rp. 13.795.199.200
02	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	
	- Pegawai/personalia	Rp. 1.119.048.000
	- Barang dan jasa	Rp. 3.954.048.835
	- Perjalanan Dinas	Rp. 621.913.000
	- Pemeliharaan	Rp. 145.015.000
		Rp. 5.840.024.835
03	Belanja Modal (Bangunan gedung, alat angkutan, alat kedokteran)	Rp. 7.101.000.000
	Jumlah	Rp. 26.736.224.035

Sumber: RAPBD, seperti dikutip Lapeddam NU Blitar.

Bab II – Harga Diskresi yang Terlalu Mahal

Jumlah Anggaran Belanja Dinas Kesehatan Rp.26.736.224.035(4,4% dari Total Anggaran Belanja Daerah).

a. Jumlah Alokasi Dana Aparatur

1. Belanja Aparatur Daerah	Rp. 0
2. Belanja Administrasi Umum (Pelayanan Publik)	Rp. 13.795.199.200
3. Belanja Operasi dan Pemeliharaan (Pel Publik)	Rp. 5.840.024.835
	<hr/> Rp. 19.635.224.035(73,44%)

b. Jumlah Alokasi Dana Pembangunan

1. Belanja Modal	Rp. 7.101.000.000
	<hr/> Rp. 7.101.000.000(26,56%)

Belanja RSUD “Ngudi Waluyo”

No.	Belanja Aparatur Daerah	Alokasi Dana
01.	Belanja Administrasi Umum:	Rp. 0
	Belanja Pelayanan Publik	
01	Belanja Administrasi Umum	
	- Pegawai/personalia	Rp. 8.850.464.508
	- Barang dan jasa	Rp. 5.076.768.492
	- Perjalanan Dinas	Rp. 71.000.000
	- Pemeliharaan	Rp. 364.782.500
		<hr/> Rp. 14.363.015.500
02	Belanja Modal (Bangunan gedung, alat kantor dan rumah tangga, alat kedokteran)	Rp. 1.013.549.500
03	Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan (Bantuan keuangan kepada pemerintah kabupaten)	Rp. 250.000.000
	Jumlah	<hr/> Rp. 15.626.565.000

Jumlah Anggaran Belanja RSUD Blitar Rp. 15.626.565.000 (2,58% dari Total Anggaran Belanja Daerah)

a. Jumlah Alokasi Dana Aparatur

1. Belanja Aparatur Daerah	Rp. 0
2. Belanja Administrasi Umum (Pelayanan Publik)	Rp. 14.363.015.500
3. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	Rp. 250.000.000
	<hr/> Rp. 14.613.015.500 (93,5%)

b. Jumlah Alokasi Dana Pembangunan

1. Belanja Modal

Rp. 1.013.549.500

Rp. 1.013.549.500(6,5%)

Bidang Ekonomi

Belanja Dinas Pertanian

No.	Belanja Aparatur Daerah	Alokasi Dana
01.	Belanja Administrasi Umum:	Rp. 0
	Belanja Pelayanan Publik	
01	Belanja Administrasi Umum	
	- Pegawai/personalia	Rp. 1.268.576.000
	- Barang dan jasa	Rp. 30.715.650
	- Perjalanan Dinas	Rp. 15.700.000
	- Pemeliharaan	Rp. 21.004.499
		Rp. 1.335.996.149
02	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	
	- Pegawai/ personalia	Rp. 375.790.000
	- Barang dan jasa	Rp. 975.832.200
	- Perjalanan dinas	Rp. 186.925.000
		Rp. 1.538.547.200
03	Belanja Modal (Irigasi, bangunan gedung, alat kantor dan rumah tangga)	Rp. 3.982.343.000
	Jumlah	Rp. 6.856.886.349

Sumber : RABD Kab Blitar 2006, seperti dikutip Lapasdarn
NU.

Anggaran Belanja Dinas Pertanian Rp.6.856.886.349 (1,13% dari
Total Anggaran Belanja Daerah)

a. Jumlah Alokasi Dana Aparatur

1. Belanja Aparatur Daerah

Rp. 0

2. Belanja Administrasi Umum (Pelayanan Publik)

Rp. 1.335.996.149

3. Belanja Operasi dan Pemeliharaan (Pel Publik)

Rp. 1.538.547.200

Rp. 2.874.543.349 (41,9%)

b. Jumlah Alokasi Dana Pembangunan

1. Belanja Modal

Rp. 3.982.343.000

Rp. 3.982.343.000 (58,1%)

Data diatas memperlihatkan betapa kecilnya sektor-sektor publik khususnya pendidikan, kesehatan dan pertanian yang merupakan wilyah yang paling bersentuan dengan kebutuhan rakyat (kecil) masih jauh dari prinsip rasa keadilan. Apalagi jika dibandingkan dengan apa yang diterima oleh anggota DPRD sebagai representasi wakil rakyat. Seperti dihitung oleh Lapesdam:

- (1) Setiap anggota dewan mendapat tunjangan kesehatan Rp.11.530.000 pertahun (bandingkan dana kesehatan untuk rakyat yang sekaligus tidak diberikan secara langsung dalam bentuk tunai).
- (2) Tunjangan untuk perumahan pimpinan dan anggota DPRD sebesar Rp.1.608.000.000.
- (3) Di luar gaji dan tunjangan, untuk pemrosesan APBD dan pembahasan Raperda, dewan masih memerlukan alokasi dana sebesar Rp.796.575.000.
- (4) Sekretariat Daerah (Sekda) menganggarkan pakaian olah raga Rp.2.400.000.000 dan untuk tanda pengenal pegawai Rp.222.750.000. Sekda juga mengalokasikan dana Rp.9.556.000.000 untuk Belanja Alat-alat Angkutan Darat Bermotor Roda 2 dan 4, plus Belanja Tidak Tersangka Rp.8.300.000.000.
- (5) Dua orang Kepala Daerah (Bupati) dan Wakil Kepala Daerah (Wakil Bupati) dalam waktu setahun 2006 memerlukan dana belanja minimal Rp.1.540.985.465 Padahal angka kemiskinan di Kab Blitar masih cukup tinggi: 244.898 jiwa (19,7% dari jumlah penduduk) dari jumlah penduduk Kab Blitar 1.131.222 (Sampai Desember 2005). Beban administrasi yang ditanggung Pemda dengan 12.673 pegawai pemda memang cukup besar. Tetapi jika ada kemauan politik yang kuat tentang prioritas anggaran untuk

kelompok miskin, sesungguhnya dana itu masih jauh dari mencukupi. Karena itu menarik sekali apa yang direkomendasikan oleh Bathsu Masail, yang diselenggarakan oleh PCNU-Lapesdam dan P3M atas RAPBD tahun 2007 dalam mendesak atas perlunya kebutuhan masyarakat miskin dijadikan agenda utama. Ada beberapa kesimpulan yang menarik untuk dikemukakan di sini:

- (a) Bahwa jumlah total RAPBD Kabupaten Blitar 2006 adalah sebesar Rp.605.937.319.589 dengan perincian Belanja Aparatur Rp.113.527.521.407 (18,74% dari total anggaran belanja) dan Belanja Pelayanan Publik Rp.492.409.798.182 (81,26% dari total anggaran belanja). Sekilas anggaran belanja yang berkaitan langsung dengan kepentingan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat sangat besar, khususnya yang dialokasikan dalam Belanja Pelayanan Publik. Namun jika dicermati, angka dalam Belanja Pelayanan Publik ternyata sudah terkuras untuk pos Belanja Administrasi Umum Rp.308.448.356.197 dan Belanja Operasi dan Pemeliharaan Rp.42.631.311.735. Jika dijumlah dengan anggaran aparatur, maka anggaran sebenarnya untuk gaji, fasilitas, dan operasional aparatur daerah adalah Rp.464.607.189.339 (76,68% dari total anggaran). Sisa belanja yang berkaitan dengan masyarakat sejumlah Rp.141330130250 (23,32%), yakni untuk Belanja Modal Rp.106.103.810.250, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan Rp.26.926.320.000, dan Belanja Tidak Tersangka Rp.8.300.000.000. Dengan demikian, **realitas alokasi APBD 2006 Kabupaten Blitar belum menunjukkan adanya pemihakan nyata bagi pemberdayaan kebanyakan rakyat lemah.**
- (b) Bahwa anggaran yang langsung terkait dengan masyarakat lemah ternyata sangat kecil. Misalnya, Sektor Pertanian hanya mendapat alokasi dana sebesar Rp.6.856.886.349 (1,13% dari total anggaran belanja). Ini pun yang benar-benar berkaitan dengan pengembangan pertanian hanya Rp.3.982.343.000, karena banyak diperuntukkan biaya

administrasi dan pemeliharaan. Sektor Kesehatan terbagi untuk Belanja Dinas Kesehatan dan RSUD Ngudi Waluyo sebesar Rp.42.362.789.035 (6,99% dari total anggaran belanja), namun yang benar-benar untuk pemenuhan riil kesehatan kurang dari seperempatnya, karena terkuras Belanja Administrasi Umum dan dan Belanja Operasi dan Pemeliharaan. Hal yang sama terjadi pada Bidang Pendidikan. Alokasi yang disediakan melalui Dinas Pendidikan sebesar Rp.42.075.534.747 (6,9% dari total anggaran belanja daerah), akan tetapi yang masih ada sedikit kaitan dengan peningkatan mutu pendidikan hanya Rp.18.253.884.450 (hanya 3% dari total anggaran Belanja RAPBD Kabupaten Blitar 2006), terkuras untuk Belanja Administrasi Umum dan Belanja Operasi dan Pemeliharaan. Selain melalui dinas pendidikan, ada pula alokasi dana pendidikan untuk lembaga pendidikan setingkat TK, SD, SMP dan SMA. Dana yang tersedia sangat besar, seperti untuk TK dan SD, tersedia dana sebesar Rp.173.237.222.323 (28,6% dari total anggaran belanja). Namun, dana tersebut hampir semua (100%) diperuntukkan untuk Pegawai/ Personalia, dan Barang dan Jasa (mis. makanan dan minuman). Seperti halnya untuk SMP, mendapat alokasi dana sebesar Rp.38.387.347.400 (6,3% dari total anggaran belanja). Akan tetapi, hampir sama dengan TK dan SD, angka tersebut nyaris habis untuk pegawai, barang dan jasa, dan perjalanan dinas. Tersisa hanya Rp.284.752.600 dalam belanja pemeliharaan antara lain untuk perpustakaan dan laboratorium. Padahal banyak rakyat Kabupaten Blitar saat ini kesulitan untuk tetap dan meneruskan sekolah sampai tingkat SLTA apalagi ke Perguruan Tinggi. Mereka juga kesulitan untuk membayar biaya kesehatan ketika sakit, karena biaya periksa dan obatnya makin mahal. Dan mereka yang kebanyakan berprofesi petani juga mendapat hasil pertaniannya makin tak cukup untuk hidupnya.

- (c) Bahwa dengan melihat jumlah penduduk Kabupaten Blitar 1.131.222 jiwa (Sampai Desember 2005), dengan asumsi bahwa setiap orang memerlukan pelayanan kesehatan, dengan anggaran yang langsung berkaitan dengan masyarakat melalui Belanja Modal Rp.8.114.549.500, maka perjiwa mendapatkan jatah hanya Rp.7.173 pertahun atau 597 per bulan. Angka tersebut pun masih menyisakan kemungkinan untuk tidak sampai kepada masyarakat karena tindakan korupsi seperti manipulasi dan mark up-isasi keuangan sangat mudah terjadi. Karena itu, hampir tidak mungkin terjadi pelayanan kesehatan yang murah, dengan fasilitas yang memadai. Hal yang serupa juga bisa diibaratkan untuk sektor pendidikan, pertanian, dan sektor lain yang bersentuhan dengan kebutuhan rakyat miskin.
- (d) Sementara itu, banyak sekali pos-pos anggaran yang tidak relevan dan tidak peka terhadap rasa keadilan masyarakat, serta jauh dari kepentingan pemberdayaan dan kesejahteraan kebanyakan rakyat lemah. Misalnya: (1) setiap anggota dewan mendapat tunjangan kesehatan Rp.11.530.000 pertahun (bandingkan dana kesehatan untuk rakyat yang sekaligus tidak diberikan secara langsung dalam bentuk tunai). (2) Tunjangan untuk perumahan pimpinan dan anggota DPRD sebesar Rp.1.608.000.000. (3) Di luar gaji dan tunjangan, untuk pemrosesan APBD dan pembahasan Raperda, dewan masih memerlukan alokasi dana sebesar Rp.796.575.000. (4) Sekretariat Daerah (Sekda) menganggarkan pakaian olah raga Rp.2.400.000.000 dan untuk tanda pengenal pegawai Rp.222.750.000. Sekda juga mengalokasikan dana Rp.9.556.000.000 untuk Belanja Alat-alat Angkutan Darat Bermotor Roda 2 dan 4, plus Belanja Tidak Tersangka Rp.8.300.000.000. (5) Dua orang Kepala Daerah (Bupati) dan Wakil Kepala Daerah (Wakil Bupati) dalam waktu setahun 2006 memerlukan dana belanja minimal Rp.1.540.985.465

Data diatas memberikan gambaran bahwa Pemda Blitar dalam melakukan penetapan anggaran belum menggunakan prinsip-prinsip yang paling lazim digunakan dalam menyusun anggaran:

- **Pertama, Prinsip Partisipatif**

Prinsip yang dirumuskan dalam terma ini adalah bahwa anggaran pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan berlandaskan kemampuan dan sumber daya yang dimiliki.

- **Kedua, Transparansi dan Akuntabilitas**

Anggaran yang disusun harus dapat menyajikan informasi yang jelas dan transparan tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat bagi masyarakat. Di lain pihak penggunaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan.

- **Ketiga, Disiplin Anggaran**

Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional dan dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan (perkiraan jumlah minimal yang mampu diraih). Adapun belanja harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya kredit anggaran dalam APBD

- **Keempat, Keadilan Anggaran**

Pengalokasian dan penggunaan anggaran harus didistribusikan secara adil dan merata dengan lebih berpihak kepada kelompok marginal sehingga manfaat dari anggaran yang dibelanjakan dapat dinikmati oleh seluruh kelompok dan lapisan masyarakat.

- **Kelima, Efisiensi dan Efektifitas Anggaran**

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan kesejahteraan yang maksimal kepada masyarakat.

Jika dilihat dari prinsip-prinsip good governance tersebut apa yang dilakukan Pemkab Blitar masih jauh dari apa yang seharusnya. Keadilan anggaran merupakan prinsip yang paling tidak terpenuhi. Rincian dibawah ini memperlihatkan betapa tipisnya semangat dari realisasi kepada kolompok marginal itu sama sekali diabaikan.

Belanja Sektor Pendidikan dalam RAPBD tahun 2006

Uraian	Besar Anggaran (Rp)	(%)
Total anggaran Pendidikan	263.423449.070	100
Belanja Pegawai	233.471.895.000	88,63
Belanja Barang dan Jasa	5.829.679.020	2,50
Perjalanan Dinas	150.956.000	0,06
Belanja Pemeliharaan	567.914.600	0,24
Belanja Operasi & pemeliharaan	5.149.120.000	2,21
Belanja Modal	18.253.884.450	7,82

Meskipun belanja pendidikan nampak mendapatkan porsi yang cukup besar, tetapi sebagian besar dana itu telah digunakan untuk membayar gaji guru (88.63%), sedangkan belanja yang non gaji guru dan tenaga kependidikan hanya 3,72%. Demikian juga belanja yang diberikan pada sektor pertanian.

Belanja Sektor Pertanian dalam RAPBD tahun 2006

Uraian	Besar Anggaran (Rp)	(%)
Total anggaran Pertanian	6.856.886.349	100
Belanja Pegawai	1.268.576.000	
Belanja Barang dan Jasa	30.715.650	2,50
Perjalanan Dinas	15.700.000	0,06
Belanja Pemeliharaan	21.004.499	0,24
Belanja Operasi & pemeliharaan	1.538.547.200	2,21
Belanja Modal	3.982.343.000	7,82

Sektor pertanian yang menjadi tambatan utama bagi masyarakat Kabupaten Blitar, ternyata hanya memperoleh dana Rp.6.856.886.349 atau hanya sekitar ...% dari RABD yang ada. Tidak jauh berbeda dengan sektor kesehatan yang menjadi tumpuhan utama bagi masyarakat yang kurang beruntung itu. Meskipun jumlah anggaran yang diperuntukkan sektor ini cukup besar Rp.26.736.224.035,- (4,25%) tetapi sebagian besar telah tersedot untuk kepentingan penyelenggaraan negara, khususnya untuk belanja pegawai dan belanja operasi dan pemeliharaan.

Belanja Sektor Kesehatan dalam RAPBD tahun 2006

Uraian	Besar Anggaran (Rp)	(%)
Total anggaran Kesehatan	26.736.224.035	100
Belanja Pegawai	13.686.540.000	51
Belanja Barang	47.134.450	0
Perjalanan Dinas	41.630.000	0
Belanja Pemeliharaan	19.894.750	0
Belanja Operasi & pemeliharaan	5.840.024.835	22
Belanja Modal	7.101.000.000	27

Belanja Dinas Kesehatan dalam RAPBD 2006 sebesar 4,25%

**Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Blitar
Tahun Anggaran 2006**

No	Uraian	Jumlah		Selisih
		2005	2006	
I	Pendapatan	438,126,159,406.68	629,095,529,688.00	190,969,370,281.32
1.1	Pendapatan Asli Daerah	28,136,998,757.68	23,379,866,600.00	(4,757,132,157.68)
1.1.1	Pajak Daerah	8,106,170,345.00	7,153,500,000.00	(952,670,345.00)
1.1.2	Retribusi Daerah	16,188,973,833.00	14,483,967,600.00	(1,705,006,233.00)
1.1.3	Bagian Laba Usaha Daerah	541,002,674.86	303,634,000.00	(237,368,674.86)
1.1.4	Lain – Lain Pendapatan Asli Daerah	3,300,851,904.82	1,438,765,000.00	(1,862,086,904.82)

Bab II – Harga Diskresi yang Terlalu Mahal

1.2	Dana Perimbangan	391,492,039,626.00	605,695,103,088.00	214,203,063,462.00
1.2.1	Bagi Hasil Pajak Dan Bukan Pajak	21,319,414,674.00	17,900,103,088.00	(3,419,311,586.00)
1.2.2	Dana Alokasi Umum	335,944,000,000.00	539,135,000,000.00	203,191,000,000.00
1.2.3	Dana Alokasi Khusus	12,310,000,000.00	31,160,000,000.00	18,850,000,000.00
1.2.4	Dana Perimbangan dari Provinsi	21,918,624,952.00	17,500,000,000.00	(4,418,624,952.00)
				-
1.3	Lain – Lain Pendapatan yang Sah	18,497,121,023.00	20,560,000.00	(18,476,561,023.00)
	Jumlah Pendapatan	438,126,159,406.68	629,095,529,688.00	190,969,370,281.32
II	Belanja		641,564,903,909.00	641,564,903,909.00
2.1	APARATUR DAERAH	67,535,181,479.00	121,718,418,803.00	54,183,237,324.00
2.1.1	Belanja Administrasi Umum	49,213,814,709.00	72,305,885,833.00	23,092,071,124.00
2.1.1.1	Belanja Pegawai / Personalia	30,507,905,158.00	51,531,821,430.00	21,023,916,272.00
2.1.1.2	Belanja Barang Dan Jasa	13,639,707,237.00	16,586,501,753.00	2,946,794,516.00
2.1.1.3	Belanja Perjalanan Dinas	1,302,488,920.00	2,233,980,000.00	931,491,080.00
2.1.1.4	Belanja Pemeliharaan	1,796,536,839.00	1,953,582,650.00	157,045,811.00
	Pembayaran Hutang 2004	1,967,176,555.00		(1,967,176,555.00)
2.1.2	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	16,350,139,995.00	29,543,422,770.00	13,193,282,775.00
2.1.2.1	Belanja Pegawai / Personalia	6,791,226,215.00	3,360,197,200.00	(3,431,029,015.00)
2.1.2.2	Belanja Barang Dan Jasa	7,141,174,811.00	20,279,777,620.00	13,138,602,809.00
2.1.2.3	Belanja Perjalanan Dinas	414,149,950.00	4,858,090,550.00	4,443,940,600.00
2.1.2.4	Belanja Pemeliharaan	154,020,000.00	1,045,357,400.00	891,337,400.00
	Pembayaran Hutang 2004	1,849,569,019.00		(1,849,569,019.00)
2.1.3	Belanja Modal	1,971,226,775.00	19,869,110,200.00	17,897,883,425.00

Bab II – Harga Diskresi yang Terlalu Mahal

2.1.3	Belanja Modal	1,487,277,525.00	19,869,110,200.00	18,381,832,675.00
	Pembayaran Hutang 2004	483,949,250.00		(483,949,250.00)
2.2	Pelayanan Publik	334,451,050,496.00	491,831,502,152.00	157,380,451,656.00
2.2.1	Belanja Administrasi Umum	269,536,146,561.00	308,150,460,947.00	38,614,314,386.00
2.2.1.1	Belanja Pegawai / Personalia	244,045,745,002.00	284,769,100,258.00	40,723,355,256.00
2.2.1.2	Belanja Barang Dan Jasa	22,406,722,104.00	21,586,692,477.00	(820,029,627.00)
2.2.1.3	Belanja Perjalanan Dinas	444,259,600.00	555,731,000.00	111,471,400.00
2.2.1.4	Belanja Pemeliharaan	1,577,539,604.00	1,238,937,212.00	(338,602,392.00)
	Pembayaran Hutang 2004	1,061,880,251.00		(1,061,880,251.00)
2.2.2	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	17,863,209,898.00	96,961,922,255.00	79,098,712,357.00
2.2.2.1	Belanja Pegawai / Personalia	2,088,564,172.00	4,330,154,000.00	2,241,589,828.00
2.2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	13,424,178,531.00	48,801,738,115.00	35,377,559,584.00
2.2.2.3	Belanja Perjalanan Dinas	312,047,600.00	2,484,649,700.00	2,172,602,100.00
2.2.2.4	Belanja Pemeliharaan	451,554,500.00	41,345,380,440.00	40,893,825,940.00
	Pembayaran Hutang 2004	1,586,865,095.00		(1,586,865,095.00)
2.2.3	Belanja Modal	47,051,694,037.00	86,719,118,950.00	39,667,424,913.00
2.2.3	Belanja Modal	40,045,508,237.00	86,719,118,950.00	46,673,610,713.00
	Pembayaran Hutang 2004	7,006,185,800.00		(7,006,185,800.00)
2.3	Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Umum	12,737,868,379.00	18,859,344,618.00	6,121,476,239.00
2.4	Belanja Tak Tersangka	-	9,155,638,336.00	9,155,638,336.00
	Jumlah Belanja	414,724,100,354.00	641,564,903,909.00	226,840,803,555.00
	Surplus / (Devisit)	23,402,059,052.68	(12,469,374,221.00)	(35,871,433,273.68)
III	Pembiayaan			-
3.1	Penerimaan Daerah			-
3.1.1	Sisa Lebih	189,097,602.20	23,084,326,374.00	22,895,228,771.80

Bab II – Harga Diskresi yang Terlalu Mahal

	Perhitungan Anggaran Tahun Lalu			
3.1.2	Transfer Dari Dana Cadangan	-	-	-
3.1.3	Penerimaan Pinjaman Dan Obligasi	-	-	-
3.1.4	Hasil Penjualan Aset Yang Dipisahkan	-	-	-
	Jumlah Penerimaan Daerah	189,097,602.20	23,084,326,374.00	22,895,228,771.80
3.2	Pengeluaran Daerah			-
3.2.1	Transfer Ke Dana Cadangan	-	4,000,000,000.00	4,000,000,000.00
3.2.2	Penyertaan Modal	-	1,700,000,000.00	1,700,000,000.00
3.2.3	Pembayaran Utang Pokok yang Jatuh Tempo	60,574,935.58	4,914,952,153.00	4,854,377,217.42
3.2.4	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Berjalan	23,530,581,719.30	-	(23,530,581,719.30)
	Jumlah Pengeluaran Daerah	23,591,156,654.88	10,614,952,153.00	(12,976,204,501.88)
	Jumlah Pembiayaan	23,402,059,052.68)	12,469,374,221.00	35,871,433,273.68

Sumber : APBD Pemkab Blitar 2006, seperti diolah FITRA

Data diatas memberikan gambaran bahwa yang nampaknya masih belum berubah dari sistem politik anggaran adalah asumsi dasar bahwa APBD sesungguhnya uang rakyat yang diamankan kepada penyelenggara negara. Sebagai amil (pembagi zakat atau pajak) memang diperbolehkan untuk memperoleh jatah dari APBD tetapi tentu bukan yang utama. Bahkan jika secara ketat menggunakan konsep agama, maka jatah yang diterima amil tidak lebih dari seperdelapan saja. Dalam kenyataannya rata-rata yang diterima oleh penyelenggara negara (amil) sekitar 70-80 persen. Faktanya ketika dilema anggaran tidak bisa mencukupi kebutuhan

rakyat dan kebutuhan penyelenggara negara secara bersama-sama, maka kebutuhan rakyat selalu dikalahkan. Dengan kala lain, tiadanya parameter yang jelas berapa persen minimal yang harus diberikan kepada kepentingan publik, membuat komposisi anggaran tidak pernah memihak pada publik. Melanggar rasa-keadilan, jadinya, sangat subyektif dan sangat tergantung pada kepekaan suara moral penyelenggara negara dan wakil rakyat. Selama ini, subyektifitas itu, telah membuat anggaran tidak pernah memenuhi sarannya. Tumpuhnya rasa-keadilan penyelenggara negara dan para wakil rakyat, terhadap distribusi anggaran, terbukti telah terjadi dimana-mana termasuk di Blitar.

Kalau saja terjadi pemberian sumbangan atau alokasi anggaran pada kebutuhan masyarakat miskin sifatnya cenderung karikatif dan charity, seperti pemberian sumbangan honorarium guru ngaji, pemberian santunan pada kematian dan sejenisnya. Di luar jumlah dananya tidak seberapa jika dibandingkan dengan jumlah APBD yang dimiliki, program itu lebih kental nuansa politiknya, daripada upaya yang sungguh-sungguh untuk melakukan perubahan. Tidak ada upaya perubahan struktural yang didukung dana yang memadai: bagaimana kemiskinan itu harus dientaskan, pengangguran harus diminimalisasikan, buta huruf bisa dihapuskan, anak miskin bisa sekolah di perguruan tinggi, daya beli masyarakat bisa ditingkatkan dan sebagainya.

Sehingga jika harus dibedakan dengan suasana dimasa lalu, jika dalam era sebelumnya korupsi telah terjadi secara telanjang dan hanya dinikmati oleh beberapa orang, maka dalam era yang sekarang mungkin kasus korupsi tidak akan terjadi, atau paling tidak bisa dieliminir. Tetapi, kasus pemborosan dalam penggunaan uang rakyat yang diperuntukkan oleh penyelenggara negara, dan anggota dewan, terus saja terjadi dan tanpa merasa bersalah. Betapapun perubahan paradigma telah dilakukan, orientasi pembangunan telah diupayakan untuk disadap dari daftar kebutuhan masyarakat, semuanya hanya membuat perubahan itu, seolah hanya berganti baju dan bukan substansi. Kebutuhan masyarakat tetap menjadi prioritas terakhir dari

pembagian kue APBD yang ada. Dengan demikian, andaikata kelak kasus korupsi bisa dicegah atau diminimalisasi, tidak terlalu banyak yang bisa dinikmati oleh rakyat banyak. APBD tetap menjadi hak prerogatif para elite kekuasaan untuk membaginya. Nampaknya di sini, di luar dibutuhkan adanya perubahan paradigma ideologi politik anggaran bahwa uang yang ada dalam APBD adalah uang rakyat yang diamanatkan untuk dibagikan pada pemiliknya, juga perlu adanya aturan yang jelas tentang prosentase yang harus diberikan pada publik, sebelum sisanya bisa digunakan untuk amalnya.

2.12. Kesimpulan

Dalam kasus korupsi Blitar di luar jumlah nilai nominalnya yang sangat fantastik, ada beberapa hal yang menarik untuk dipelajari. **Pertama**, pra-kondisi politik yang menghantarkan bupati terpilih, nampaknya ikut mewarnai corak komitmen kepala daerah dalam mengelola APBD. Sejak awal, dalam pemilihan itu, telah ditengarai adanya *money politics*. Kecilnya dukungan politik dari partai yang dijadikan kendaraan, tetapi meraih kemenangan yang signifikan dalam pemilihan di DPRD, telah menimbulkan banyak dugaan atas terjadinya politik uang di kalangan anggota DPRD "non-pendukung" pada waktu itu. Besarnya modal pinjaman keuangan calon bupati, dalam meraih keinginannya, ternyata harus dibayar mahal. Investasi modal yang dipertaruhkan dalam meraih kemenangannya dalam pilihan kepala daerah, telah membawa implikasi yang tidak sederhana. Semangat yang berlebihan dari bupati yang secara cepat ingin mengembalikan modal yang ditanamkan, membuat kepala daerah, sejak awal, telah menunjukkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam kasus upeti terhadap penerimaan calon pegawai negeri. Merasa tidak adanya hambatan yang berarti atas tindakannya dalam melanggar hukum, baik oleh birokrat, maupun DPRD, itikad buruk dalam mempercepat pengembalian modal itu diwujudkan dalam memanipulasi Pos DAU APBD tahun 2002-2004 dengan cara penerbitan SPMG kode D

sebesar senilai Rp.68 milyar lebih, yang terus diikuti memindahkan rekening Kas Daerah ke rekening pribadi sebesar Rp.5 milyar dan manipulasi sisa anggaran sebesar Rp.24 milyar. Fakta ini memberikan gambaran betapa rapuhnya manajemen anggaran, termasuk sistem kontrol yang dilakukan DPRD. Lemahnya administrasi keuangan Pemkab dan contoh buruk yang diperlihatkan bupati, nampaknya mendorong DPRD ikut melakukan pelanggaran administrasi keuangan, hingga ketuanya ikut masuk penjara. Bahkan, diduga pengadilan untuk seluruh anggota DPRD atas dugaan korupsi, tinggal menunggu waktu. Dengan kata lain, sebab-musabab terjadinya korupsi lebih adanya pertemuan antara itikad buruk dengan amburadulnya prosedur pengelolaan keuangan negara, di mana bupati telah memposisikan anggaran bagaikan uang pribadi. Hampir tidak ada pemilahan antara uang pribadi dengan uang negara. Dilihat dari seluruh proses pengambilan uang, seluruhnya telah menggunakan transer uang negara ke rekening pribadi. Baik yang telah dilakukan oleh kepala keuangannya (atas perintah bupati) maupun yang dilakukan oleh bupati sendiri.

Kedua, sebab lain dari mudahnya *abuse of power* itu terjadi adalah tidak bekerjanya pengawasan internal seperti Bawasda. Model pertanggungjawaban pengawasan Bawasda kepada Bupati, ternyata memiliki cacat bawaan, ketika bupatinya sendiri yang telah melakukan pelanggaran badan pengawas itu menjadi mengalami kebuntuan. Demikian juga DPRD yang seharusnya menjadi pengontrol utama dalam penggunaan uang, malah ikut menikmati penyalahgunaan keuangan. Meskipun tidak ada tanda-tanda yang secara langsung atas terjadinya *simbiose mutualistik* dalam melakukan penyalahgunaan keuangan, keduanya telah saling membiarkan dan menikmati atas terjadinya kerugian uang negara.

Ketiga, terungkapnya kasus korupsi di Blitar adalah merupakan contoh dari kerja kolektif seluruh *stakeholders* yang ada yang secara bersamaan sangat menginginkan terungkapnya kasus korupsi yang sudah akut itu. Tujuh Kepala Desa yang protes ke Jakarta atau 11 pejabat teras lokal yang membocorkan dapur internal

keuangan Kasda, akibat perasaan kecewa atas kebijakan bupati dalam sistem promosi atau mutasi jabatan, sesungguhnya hanyalah sebuah mekanisme pelatuk belaka. Secara Obyektif telah ada kasus korupsi yang secara vulgar telah menyalahi tata administrasi yang paling baku dalam kurun waktu yang cukup lama (2-3 tahunan). Dukungan yang serempak dari para LSM, para penegak hukum (kejaksaan, polisi dan kehakiman) atas desakan masyarakat merupakan sebuah afinitas massal yang sudah lama menginginkan terbongkarnya kasus tersebut. Dengan kata lain, kasus terbongkarnya mega korupsi itu, sesungguhnya bukan merupakan hasil design yang sistematis, tetapi lebih merupakan sebuah hasil kekecewaan masif atas cara kerja Pemkab, khususnya atas gaya kepemimpinan bupati. Sebaliknya, lambannya kasus ini terbongkar secara tuntas, telah menunjukkan bahwa rasa kepedulian masyarakat (baca: ormas) yang seharusnya menjadi reserve atas tidak berfungsinya lembaga kontrol formal (Bawasda, DPRD) memberikan gambaran bahwa "budaya ewuh pekewuh" sebagai konsekuensi logis atas pemeberian jasa-jasa bupati dalam bentuk sumbangan-jalanan, telah menunjukkan tipisnya budaya kritis di kalangan masyarakat, termasuk tokoh-tokoh keagamaan.

Keempat, dilihat dari segi pelanggaran hukum yang ada, sebenarnya infrastruktur hukum seperti PP 110 dan juga penggantinya PP 24 tahun 2004, dan berbagai Kepmen atau SE Mendagri, sesungguhnya sudah relatif mencukupi untuk melakukan pembenahan korupsi. Apa yang belum tersedia adalah *political will* atau *action will* dari para politisi dan birokrasi dalam menjalankan prinsip-prinsip *good governance*, khususnya dalam mengelola APBD. Sejauh ini APBD selalu dipahami sebagai bukan uang rakyat yang diamankan untuk didistribusikan untuk mensejahterakan rakyat, tetapi lebih dipahami sebagai uang negara, yang penggunaan utamanya untuk penyelenggaraan negara. Kalau saja telah terjadi kesadaran itu, sifatnya sangat terbatas. Sebagai konsekuensinya, kalau saja telah terjadi tingkat kebocoran yang rendah, sebagian besar merupakan hasil manipulasi tafsir atasan aturan yang ada, untuk sekedar tidak

disebut melanggar hukum (tindak pidana korupsi) tetapi sangat bertentangan dengan rasa-keadilan. Prinsip yang digunakan dengan melakukan penggaran untuk kepentingan sendiri (*self-servicing*) jauh lebih besar dibandingkan dengan peruntukan dana yang diberikan untuk kebutuhan masyarakat. Kecenderungan inilah yang nampaknya telah menjadi kecenderungan umum, setiap pemerintah daerah, termasuk Kabupaten Blitar saat ini.

Bab II – Harga Diskresi yang Terlalu Mahal

BAB III

ANALISA PERBANDINGAN

Untuk mengetahui lebih jauh tentang karakteristik korupsi yang terjadi di berbagai daerah, khususnya yang dilakukan kepala daerah, di bawah ini dilakukan analisa perbandingan dengan daerah lain, masing-masing Kutai Kertanegara¹, Bontang², dan Malang³. Meskipun ketiga daerah itu memiliki peredaan geo-politik dan cultural yang cukup signifikan, tetapi ada benang merah yang dapat diikuti. Baik yang berkaitan dengan cara pengelolaan tata pemerintahan, khususnya dalam memperlakukan anggaran maupun dalam proses transformasi yang dilakukan.

Proses transformasi progresif yang dituangkan dalam otonomi daerah agaknya telah membawa implikasi yang beragam. Distribusi ekonomi, bagi daerah-daerah yang sangat kaya sumberdaya alam, seperti Kalimantan Timur, yang dimasa lalu dikendalikan sepenuhnya oleh pusat, membuat otonomi daerah benar-benar membawa dampak perubahan yang sangat mendasar. Respon positifnya, daerah menjadi memiliki otonomi untuk mengelola keuangannya sendiri dan merancang pembangunan daerahnya. Negatifnya, bagi daerah yang memiliki kekayaan melimpah, euforia otonomi cenderung membawa “disfungsi” dalam penggunaan dana

¹ Untuk mengetahui lebih kasus Kutai lihat Sutamat Aribowo, *Kukar Budaya lama yang Sulit Berubah* dan Anas Saidi dalam Anas Saidi (ed) *Korupsi dan Pemerintahan Bersih: Studi Kasus Kepala Daerah di Jawa Timur dan Kalimantan Timur*, 2006.

² Untuk melihat lebih detail kasus Bontang lihat Abdul Somad, *Bontang: Masa Transisi yang Merisaukan*, dalam Anas Saidi (eds) *Korupsi dan Pemerintahan Bersih: Studi Kasus Kepala Daerah di Jawa Timur dan Kalimantan Timur*, 2006. Dan juga Anas Saidi dan Dede Wardiat 2006.

³ Untuk mengetahui lebih jauh kasus Malang, lihat Endang Turmudzi, *Korupsi dan Good Governance: Studi Kasus di Malang*, dalam Anas Saidi (eds) *Korupsi dan Pemerintahan Bersih: Studi Kasus Kepala Daerah di Jawa Timur dan Kalimantan Timur*, 2006.

APBD-nya. Kutai Kertanegara (Kukar), misalnya, yang memiliki APBD mendekati angka Rp 3 triliun dengan jumlah penduduk 547.422 jiwa, telah membawa implikasi yang sangat dramatis hampir dalam semua lini kehidupan. Sikap konsumtif, khususnya bagaimana penyelenggaraan negara telah memanfaatkan dana, akibat perubahan kekayaan yang serba mendadak dan melimpah, membuat pembelanjaan APBD diorientasikan pada proyek-proyek Mercusuar biaya tinggi, yang nyaris tidak bersentuhan dengan upaya memakmurkan rakyat dan mengedepankan strategi pemenuhan *basic need* masyarakat. Semua yang sesungguhnya sekedar daftar keinginan, telah diubah menjadi kebutuhan. Model pembangunan, jadinya, seluruhnya bersifat “*top down*”. Upaya pembangunan Taman wisata yang menyerupai Ancol di Jakarta, dan belakangan rencana pembangunan lapangan terbang, dinilai banyak kalangan bukan saja a-historis, jika dilihat dari konteks kebutuhan utama masyarakat lokal, tetapi juga, menghambur-hampurkan keuangan negara dan sangat rawan terhadap korupsi, kolusi dan nepotisme. Pembangunan yang serba Mercusuar, acapkali dijadikan tempat bersembuyian untuk melakukan KKN.

Dampak sampingan dari semuanya itu telah membuat semacam “*cultural lag*” yang mengakibatkan seluruh relasi sosial cenderung serba dihitung dengan kalkulasi ekonomi. Penyederhanaan relasi kekuasaan yang disimplifikasikan dalam prinsip semua dapat dibeli, membuat transformasi politik yang terjadi di tingkat makro hampir tidak berjalan di sini. Kuatnya bahasa kekuasaan yang didukung oleh modal ekonomi yang hampir tak terbatas melahirkan budaya patronase telah bekerja secara maksimal. Sebagai konsekuensi logisnya, seluruh kanal kontrol yang dibutuhkan untuk menciptakan *check and balance*, tidak bekerja secara optimal, untuk tidak mengatakan mengalami kebuntuan.

Kepala daerah yang juga berkedudukan sebagai ketua Golkar di tingkat provinsi telah memiliki kekuasaan ganda dalam melestarikan apa saja yang dibutuhkan: termasuk dalam menjaga kesetiaan para *client*-nya. Monoloyalitas yang dulu dimiliki pegawai

negeri terhadap Golkar, membuat kalangan birokrat menjadi *copy paste* atas masa lalunya. Apalagi ruang-ruang yang diberikan dalam memperoleh berbagai kemudahan yang mendatangkan keuntungan finansial terbuka secara lebar. Tidak adanya alasan untuk tidak setia terhadap apa yang dikehendaki patron, sekedar untuk menggambarkan bagaimana reformasi birokrasi hanya akan berjalan sejauh perubahan-perubahan itu tidak mengganggu pola relasi yang telah ditetapkan. Kemengan Golkar yang tetap mutlak yang menguasai 55 persen suara sudah tidak membutuhkan dukungan lain, sekiranya mereka memerankan fungsi oposisionalnya. Apalagi masyarakat politik yang ada dalam DPRD yang memiliki hak-hak istimewa, khususnya dalam penerimaan gaji atau *take home pay* yang sangat besar, membuat mereka kehilangan gairah untuk mempersoalkan apa saja yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan di luar dirinya. Prinsip *self servicing* dalam banyak hal telah terjadi, mulai dari perencanaan, pelaksanaan APBD, semuanya lebih diarahkan pada kebutuhan penyelenggara negara daripada untuk melayani kebutuhan masyarakat. Terma pembangunan lebih dimaknai atas menjamurnya berbagai proyek Mercusuar yang serba menyimbolkan kekayaan dan bukan kesejahteraan.

Bersamaan dengan semuanya itu, fungsi kontrol, khususnya dalam bidang anggaran dan legislasi berjalan dalam formalitas. Semuanya itu merupakan potret yang paling nyata bagaimana para anggota dewan lokal itu lebih tepat disebut sebagai juru stempel daripada wakil rakyat yang mampu memerankan fungsi: legislasi, kontrol dan anggaran yang mengedepankan prinsip-prinsip keadilan. Terbilang lainnya sekitar 14 persen angka kemiskinan di tengah-tengah meluapnya APBD yang mendekati angka Rp 3 triliun, merupakan fenomena yang paling paradoks di Kukar ini. Ibarat tikus mati di lumbung padi.

Kelengkapan kepala daerah dalam mencari dan memelihara dukungan dari hampir seluruh pelapisan kelompok strategis, seperti lembaga keagamaan serta berbagai komponen masyarakat sipil, khususnya LSM dan pers, bahkan kelompok intelektual yang ada di

Kampus yang sepenuhnya dalam pengaruh politik dan ketergantungan finansial negara membuat ruang oposional sebagai syarat bekerjanya checks and balances nyaris tidak dapat direalisasi dalam jangka pendek dan menengah. Berbagai bentuk ketidakpuasan yang terjadi sifatnya serba latent dan bekerja di bawah permukaan, merupakan sebuah simptom yang paling telanjang atas wajah Kugar saat ini. Kuatnya tradisi kekerasan yang merupakan konskuensi logis atas budaya dan struktur kekuasaan yang serba monolit, tertutup dan sentralistik menambah besarnya ruang tunggu perubahan sebagai tempat penantian yang terpanjang. Relatif besarnya suara yang diperoleh kelompok Pemuda Pancasila dalam Pemilu -- yang menyamai suara PAN dan PKS -- yang secara umum telah distigmakan dekat dengan pendekatan keamanan (kekerasan), menggambarkan bagaimana sumber ekonomi yang ada cenderung dipetik dan dikuasai dengan instrumen kekuatan katimbang logika pasar. Singkatnya, suasana itu persis dari sebuah potret Orde Baru yang telah melakukan metamorfosa di tengah-tengah jargon reformasi yang sedang berlangsung.

Semuanya itu tentu bukan hasil potret instant dengan proses digitalnya, tetapi lebih merupakan konstruksi panjang yang memanfaatkan sisa-sisa budaya masa lalu yang serba mengedepankan kepentingan jangka pendek, pragmatis dan serba mengedepankan kalkulasi ekonomi. Luasnya pengaruh yang telah lama ditanamkan baik di kalangan masyarakat politik maupun masyarakat sipil, termasuk di dalamnya berbagai lembaga sosial berbasis etnisitas dan lembaga keagamaan, membuat seluruh elemen terkendalikan: baik secara struktural maupun kultural. Bahkan masyarakat sipil yang di banyak tempat menjadi tumpuhan sebagai agen perubahan, tidak mampu menyediakan kanal-kanal oposisional terhadap kebijakan negara. Negara benar-benar menjadi agen tunggal hampir dalam setiap kebijakan yang dikehendaki tanpa perlawanan yang berarti, termasuk atas terbengkalainya hak-hak rakyat sebagai pemegang saham utama.

Di sini berbagai ironi mudah terjadi. Sekali lagi, ditengah-tengah kekayaan yang melimpah angka kemiskinan yang masih merangkak di seputar angka 14 persen, sungguh sebuah ironi. Ringkihnya keadilan distributif, sangat dipengaruhi pada model kepemimpinan yang berkembang, yang sejak awal telah didahului oleh budaya paternalistik yang berakar pada kesultanan Kutai yang diperkuat oleh kekuatan tunggal partai politik yang didominasi oleh Golkar. Kedua elemen budaya politik antara paternalistik dan sikap monoloyalitas inilah agaknya yang membuat reformasi yang bergema di seluruh tanah air, nyaris tak bergeming di Kukar. Sikap yang lebih mengutamakan pragmatisme dan tiadanya tradisi kritis di tingkat massa dengan kekayaan daerah yang kini terjadi, sangat mempermudah lahirnya orang kuat seperti kepala daerah yang sekarang. Apalagi model gaya kepemimpinan yang ditempuh, diluar memperlihatkan tiadanya keterbukaan publik dalam pengelolaan keuangan daerah, selalu diimbangi oleh sifat sang pemimpin yang ramah dalam memberikan sumbangan kepada “siapa saja” yang meminta. Gaya filantropis yang diperlihatkan yang sangat populer di kalangan rakyat, seolah telah menjadi penebus dosa atas segala kekurangannya. Semuanya itu mengingatkan gaya kepemimpinan model Robenhood atau mas Said (nama muda Sunan Kalijaga) yang sangat populer dikalangan masyarakat bawah, tetapi memperoleh harta kekayaannya secara disfungsi.

Dalam seluruh konteks yang ada, membuat semua lini menjadi serba tertutup, serba rahasia. Seolah-olah dapur perubahan merupakan hak prerogatif sang pemimpin yang tidak memiliki keharusan untuk memberitahukan kepada publik. Tidak mengherankan jika seluruh proses keputusan mudah dijalankan dengan mekanisme tombol. Sikap sentralistik mudah menemukan afinitasnya terhadap kebutuhan masyarakat yang cenderung serba pragmatis dan uang yang tersedia sangat mencukupi untuk memberikan servis atas lemahnya sikap oposisional yang berkembang dalam masyarakat politik, LSM, pers bahkan akademisi yang terikat oleh ketergantungan kepentingan ekonomi. Gejala seperti ini agaknya

sangat khas di Kukar. Sehingga perkiraan terjadinya proses demokratisasi yang fungsional dalam melembagakan sikap kritis dan memungkinkan ditegakkannya prinsip-prinsip *good governance*, masih membutuhkan waktu yang panjang. Seluruh jalannya pemerintahan menjadi sangat tergantung atas kebaikan hati sang pemimpin. *Political will* menjadi sebuah permintaan yang sangat mahal. Ciri-ciri *bad governance* akan dengan mudah ditemui di sini dibandingkan yang sebaliknya (*good governance*). Tentu saja perbaikan sistem cenderung hanya menempati perubahan karikatif dan serba ritual. Singkatnya, semuanya membutuhkan cara kerja kebudayaan yang memakan waktu.

Tertutupnya akses data yang memungkinkan terjadinya investigasi atau analisa anggaran oleh pihak luar, khususnya oleh LSM yang lazimnya terjadi dimana-mana, bahkan tidak tersedianya data-data pemeriksaan oleh BPK, kecuali oleh Bawasda Propinsi yang sangat terbatas dan rahasia, membuat wilayah ini sangat ditengarai terjadinya berbagai dugaan KKN tetapi sangat sulit dibuktikan.

Sementara itu, di Bontang, meskipun daerah ini pada mulanya merupakan bagian wilayah Kukar, pluralisme yang mendahului sebagai kota para pendatang, membawa pada corak yang sedikit berbeda. Sebagai wilayah pertemuan antar para pendatang, Bontang sangatlah plural. Di sini benar-benar tidak ada tuan rumah kebudayaan. Meskipun begitu corak dinamika budayanya tidak seluruhnya bersifat “melting pot”. Kalau saja ada sedikit kalkulasi ethno-primordialism, masing-masing etnisitas mengalami kesulitan untuk memposisikan dominasinya; bahkan nuansa etnisitas dan semangat primordialisme yang umumnya lewat semangat keagamaan tidak terlalu bekerja. Meskipun, “perasaan” sebagai “pemilik” wilayah secara terbatas masih memperlihatkan eksistensinya. Etnis Kutai yang sering mengidentifikasi diri sebagai penduduk lokal, suaranya tidak mengatasi kebutuhan untuk memegang hak istimewa dalam mengelola kekuasaan yang ada. Demikian juga suku Jawa, meskipun sebagai mayoritas, perasaan sebagai “pendatang” ikut menghalangi untuk mengedepankan diri

sebagai pemilik saham budaya utama. Rasa keengganan itu, sebagian disimpan dalam bentuk rasa tahu diri, sebagai pendatang. Yang menarik meskipun ada keinginan untuk mengedepankan identitas itu seperti yang pernah diramu oleh salah satu calon walikota etnis Jawa, yang mencoba memanipulasi kesadaran etnisitas, dengan kalimat cerdas yang menggugah "*wis wayahe*" (sudah waktunya) orang Jawa memegang kekuasaan, ternyata telah mengalami kegagalan.

Disisi lain, besarnya komposisi para pendatang terutama Jawa dan Bugis-Makasar, membuat kota ini tidak memiliki kesempatan untuk mempertegas politik identitas, yang bersumbu pada etnisitas, sebagai upaya untuk memanfaatkan emosi primordialisme yang lazimnya mudah digunakan sebagai kendaraan kepentingan. Etnis Jawa sebagai kelompok terbesar, terbukti gagal, ketika salah satu kandidat walikotanya, mencoba secara eksplisit menggalang solidaritas etnis untuk merebut orang nomor satu di Kota Bontang ini. Dalam hal yang sama, akibat terlalu kecilnya jumlah penduduk "asli" sebagai penghuni perkotaan, membuat isu putra daerah yang paling lazim dihembuskan untuk memperebutkan peluang politik yang paling strategis, ternyata juga tidak mempan. Dalam konteks ini rasionalitas politik lebih bekerja. Setidaknya dasar pertimbangan etnisitas tidak dominan. Walikota yang terpilih sekarang adalah keturunan Bugis bangsawan (Andy), yang menjadi ketua Muhammadiyah, di tengah-tengah kultur keagamaannya didominasi Nahdlatul Ulama.

Sebaliknya, meskipun etnis Bugis-Makasar, juga didefinisikan sebagai pendatang, lamanya mereka tinggal di wilayah ini dibandingkan etnis Jawa, membuat perasaan-diri sebagai setengah orang "asli" nampak lebih diterima. Meskipun, sekali lagi, masalah etnisitas tidak sepenuhnya bekerja dalam bentuk isu-isu yang paling umum atas perlunya penegasan putra daerah, sebagai prioritas utama dalam menduduki jabatan nomor satu di wilayah Bontang. Hal ini agak berbeda dengan di Kutai-Kerta negara. Stock sebagai orang "asli" mudah ditemui dan didefinisikan. Meskipun begitu, kelihayan kepala daerah dalam mengelola pengertian orang "asli" dengan

berbagai simbol yang dimitoskan, membuat ikatan geneologi yang biasa bekerja sebagai ikatan primordialisme tidak bekerja sepenuhnya. Dari kedua wilayah yang sama-sama ada di wilayah Kalimantan Timur ini, di Kukar tuan rumah kebudayaan itu mampu diformulasikan. Akibatnya, bupati yang sekarang, meskipun sesungguhnya bukan orang "asli", tetapi telah berhasil menyepadankan diri sebagai pewaris budaya lokal. Sebaliknya, kekuatan walikota Bontang, kalau harus disebutkan, lebih berada ditingkat politik daripada di ranah kebudayaan. Sebagai incumbent, ketua Muhammadiyah dan dokter spesialis itu, sudah mencukupi untuk memperoleh girik dukungan massa. Meskipun untuk memenangkan pemilihan yang kedua, dengan sangat susah payah (menang tipis); bahkan telah digugat oleh pesaingnya karena ditengarai atas terjadinya manipulasi suara.

Bontang sebagai pusat elpiji terbesar dan besarnya sumber alam lainnya, kepentingan ekonomi jauh lebih mengatasi daripada kebutuhan menegakkan prinsip-prinsip politik yang dirasakan tidak adil. Terbenamnya tokoh anti korupsi yang berjuang sendirian dan rendahnya dukungan masyarakat sipil atas kasus yang menyimpannya, memberikan gambaran yang jelas bahwa proses transformasi itu masih belum menempati jalur baru yang disediakan. Kasus dugaan korupsi, baik yang dikemukakan tokoh LSM FKS maupun yang ditemukan BPK dengan mudah disimpan kembali dari ingatan massa.

Sebagai kota yang kaya akan sumber alam, dan relatif baru dalam menjalankan otonomi memiliki sikap masyarakat yang cenderung sama: pragmatis, konsumeris, tipis kepeduliannya terhadap apa saja yang berbau publik. Kebiasaan berkolaborasi terhadap apa saja yang datangnya dari negara atau kemapanan, membuat kesadaran kritis yang datangnya dari masyarakat sulit diharapkan. Apa saja yang mengundang risiko politik, sebisanya dihindari. Karenanya penagihan kepedulian terhadap peristiwa yang meminta pertanggungjawaban untuk memihak atas sikap oposisional, terlalu sulit ditemui daripada sikap yang sebaliknya. Kepedulian hanya hadir jika daftar kebutuhan

pokok yang paling utama, ikut terancam. Di Bontang semuanya itu tidak terjadi. Dampak ikutan atas berbagai perusahaan raksasa dengan jumlah penduduk yang relatif kecil, membuat dinamika ekonomi sebagai menyangga daya beli masyarakat telah bekerja dengan baik. Mereka cenderung hanya mengharapkan adanya tempat yang paling mudah untuk memperoleh pekerjaan dan terciptanya peluang pasar yang mudah diakses. Semuanya itu, bagi sebagian besar penduduknya sudah cukup untuk dijadikan alasan untuk tidak perlunya masuk dalam ranah politik, yang dipersepsikan sebagai permainan para elitnya. Tidak mengherankan ketika isu korupsi secara terus-menerus dihembuskan oleh tokoh LSM lokal, reaksi spontan yang ada bukan menunjukkan dukungan yang optimal, melainkan lebih pada hitungan seberapa besar masalah itu mengganggu stabilitas ekonomi keluarga.

Latar belakang seperti inilah agaknya yang menjadi penjelasan, mengapa perjuangan pemerantasan korupsi yang dilakukan tokoh tunggal seperti Sumijan, mudah dipatahkan tanpa pernah mendapatkan perlindungan yang berarti atas resiko kekerasan yang harus ditempuh secara sendirian. Dukungan awal yang diperlihatkan sebagian organisasi keagamaan (NU) atau LSM akan dengan mudah menyusut dan menguap dari peredaran, semata-mata lebih disebabkan oleh "tipisnya" prinsip itu untuk dipertukarkan dengan kebutuhan jangka pendek yang memiliki nilai pragmatis yang lebih nyata. Apalagi jika dukungan itu harus dibayar dengan resiko yang tidak memuat garansi keamanan diri. Keberanian jalanan yang diperlihatkan Sumijan secara sendirian, dalam konteks Bontang, sangatlah luar biasa. Dan, yang lebih menarik dukungan, termasuk finansial, justru datang dari ibu-ibu rumah tangga. Fenomena ini agak unik. Mungkin karena kaum perempuan ini, lebih netral berjarak dengan negara (bukan isteri pegawai negeri), sehingga memiliki ruang yang lebih leluasa dalam mengartikulasikan aspirasinya. Sebaliknya, yang agak mengherankan, tokoh anti korupsi yang berjuang sendirian ini, mengaku berkali-kali dipanggil MUI untuk diminta menghentikan gerakannya (kritiknya terhadap walikota).

Gejala serupa juga terjadi di Blitar. Ketika para pemuda NU (Lapesdam) yang sejak awal mengkritisi gejala awal atas dugaan korupsi yang dilakukan Bupati, melalui media masa, kemarahan Bupati, "mengharuskan" organisasi keagamaan terbesar di Blitar itu, ikut memanggil dan memperingatkan sikap kritis yang dipertontonkan para anak mudanya. Fenomena ini, membawa pada tafsir bahwa kedekatan ulama pada umara, seringkali membawa konsekuensi "negatif" atas sikap kritis yang dibutuhkan sebagai penjaga moral masyarakat. Atau mengingat semuanya itu seolah mengingatkan peringatan Imam Ghozali, kedekatan ulama pada umara cenderung membawa ulama itu jatuh pada apa yang disebut sebagai ulama syu' (ulama dunia). Fungsi kenabian yang membawa pada agen perubahan mudah dipertukarkan pada sekedar fungsi kependetaan atau pemeliharaan *status-quo*.

Sementara itu jika dilihat dari daftar dugaan korupsi, hampir seluruhnya berkaitan dengan "mark up", hal ini menunjukkan bahwa penetapan indek standar harga yang dijadikan pedoman untuk pembelian barang sesuai dengan pasar lokal, cenderung bermasalah. Kondisi seperti ini juga terjadi di banyak tempat. Dalam perhitungan estimasi yang paling lazim untuk menghitung kemungkinan terjadinya inflasi dan perbedaan harga pasar lokal, biasanya tidak melebihi 6 persen. Ketika estimasi yang ditetapkan dalam menetapkan perbedaan itu, seringkali dijadikan arena korupsi. Dalam banyak kasus (Bandung, Solo, Salatiga, Kupang, Bengkulu, dsb.) penetapan indek standar harga itu antara 40-sampai 600 persen. Disinilah mark up mudah terjadi. Meskipun belum dihitung secara pasti, berapa persen penetapan standar harga pembelian barang itu dilakukan oleh Pemkot Bontang, tetapi data-data yang diperlihatkan bahwa kasus mark up merupakan kasus yang dominan. Jika hal ini yang terjadi maka pusat pertanggungjawab pertama adalah para pengambil keputusan, utamanya walikota, dan DPRD sebagai lembaga kontrol.

Bedanya dengan kasus Blitar, semangat untuk membongkar dugaan kasus korupsi, telah hadir secara serempak. Koalisi LSM yang

melibatkan sekitar 12 LSM, perlawanan birokrasi dari dalam, kuatnya semangat para menegak hukum untuk melakukan peyelidikan dan penyidikan: bahkan menuntaskan kasus itu di pengadilan, berjalan secara bersama. Di Bontang, elemen-elemen pendukung itu tidak ada. Anehnya, para penegak hukum jauh lebih tertarik menangani kasus pelaporan korupsi yang dilakukan tokoh LSM lokal "S", sebagai pencemaran nama baik Walikota dan malah tidak tertarik menindaklanjuti kasus yang dilaporkannya yang melibatkan walikota. Disinilah ironisnya. Ancaman kekerasan yang bertubi-tubi yang dilamatkan pada Sumijan, yang pada akhirnya mencapai puncaknya pada pemukulan dan pengrusakan mobil, milik tokoh anti korupsi itu, akhirnya mengakhiri sikap kritis yang sesungguhnya sangat dibutuhkan: bukan saja untuk membongkar kasus korupsi itu sendiri, tetapi juga, untuk kekuatan oposisional di luar negara untuk menciptakan *checks and balances*. Realitas ini hanya menceritakan kekuatan negara, belum terimbangan oleh masyarakat sipil yang kuat dan independen. Dominannya politik kekerasan sekedar memberi indikasi tegaknya hukum masih jauh dari keinginan.

Sementara itu di Kabupaten Blitar, masyarakatnya sangat homogen. Hanya ada satu kelamin dominan entitas kebudayaan, yaitu Jawa. Kalau saja harus dibuat dikotomisnya secara politik-kebudayaan yang dominan hanya kelompok santri (PKB) dan kelompok abangan (PDI-P). Namun perbedaan kosmologi dan orientasi politik itu tidak sampai membawa pada polarisasi kepentingan yang dapat didikotomiskan secara budaya. Dominasi budaya Islam tradisional yang sangat kuat di wilayah pedesaan, di mana para elite politik itu berasal, membuat keduanya mudah dikompromikan. Di bawah ke wibawaan hirarkhi kepemimpinan kyai, yang masih menempati pengaruh politik di dalam kedua entitas politik dominan itu (PKB dan PDI-P) secara terbatas, membuat konflik kepentingan masih realatif mudah dikendalikan. Suasana seperti ini, membuat premanisme sebagai instrumen penekan permainan politik menjadi tidak berkerja sacara baik. Kewibawaan Kyai sebagai patron dan sekaligus panutan moral politik, secara

terbatas, masih memiliki kesempatan untuk memperlihatkan kewibawaannya khususnya dalam menghindari politik kekerasan. Hal ini sedikit berbeda dengan kota Malang. Hiruk-pikuk pertarungan kepentingan ekonomi yang telah menyatu dalam kepentingan politik, membuat posisi Kyai sebagai aktor utama pelaku sosial, tidak terlalu dihitung. Apalagi pelibatan tokoh keagamaan ini diluar ranahnya juga cenderung pasif. Kalau saja telah terjadi kepedulian, sifatnya hanya terbatas dan insidental. Akibatnya premanisme sebagai jalan pintas penyelesaian kepentingan masih dominan di kota dingin ini.

Dengan demikian dari sisi kesamaannya baik Bontang maupun Blitar, kedua kota ini di lingkari oleh tradisi keagamaan yang cukup “kuat” sebagai landasan kulturalnya. Kehadiran kedua kepala daerah di wilayah ini, yang sama-sama memiliki pengaruh yang kuat dalam organisasi keagamaan yang dominan, telah membuat keduanya mudah untuk menempati posisi orang kuat, baik secara politik maupun sosial. Jika walikota Bontang adalah tokoh Muhammadiyah, maka Bupati Blitar, meskipun bukan pengurus NU, ia merupakan figur sangat berpengaruh dalam kalangan *elite* pengurus Nahdliyin lokal. Keduanya sama-sama “memanfaatkan” organisasi keagamaan sebagai legitimasi posisinya sebagai orang nomor satu. Dalam kadar yang terbatas lembaga keagamaan dalam hal ini, MUI untuk Bontang yang telah memanggil tokoh kritis anti-korupsi untuk “menghentikan” sikap kritisnya, dan di Blitar NU, yang telah “memanggil” anak-nak muda NU yang secara kritis telah mengungkapkan dugaan korupsi di Majalah yang diterbitkannya, atas “permintaan” bupati, sekedar memberikan gambaran, betapa krusialnya arti kedekatan para tokoh keagamaan dalam ranah umara’, cenderung memiliki implikasi negatif atas terpeliharanya budaya oposisional yang dibutuhkan. Akibat “instrumentalisasi” lembaga keagamaan secara terbatas ini, secara tidak langsung telah membuat pilar utama masyarakat sipil tidak bekerja. Fungsi kontrol yang diharapkan hadir dari kelompok ini cenderung mengalami disfungsi. Singkatnya secara kultural upaya untuk membangun kesadaran sosial masyarakat tentang perlunya memerangi korupsi sebagai musuh bersama, masih menjadi problem

utama, khususnya di Bontang. Munculnya orang kuat, yang memperoleh legitimasi keagamaan, birokrasi dan politik kekerasan menjadi kendala utama untuk melahirkan budaya kritis yang fungsional yang sesungguhnya sangat dibutuhkan.

Yang agak menarik dari temuan ini, budaya kekerasan (premanisme) rupanya tidak hanya muncul dalam gaya kepemimpinan yang "tertutup", sentralistik, dalam komposisi masyarakat homogen (seperti Kukar) atau heterogen (seperti Bontang dan Malang), tetapi terutama, ketika masyarakat dan kelompok strategis lokal tidak memiliki tanggungjawab sosial dan kepedulian sosial yang tinggi atas setiap peristiwa yang sesungguhnya mengundang mereka untuk terlibat. Dalam kasus Kukar, Bontang, sangat jelas. Dominannya kekuatan ekonomi telah membawa implikasi negatif terhadap perkembangan *civil society* yang tangguh. Bahkan kedekatan lembaga keagamaan dengan kekuasaan lokal cenderung menempatkan lembaga ini sebagai pemelihara *status-quo* daripada sebagai gawang perubahan moralitas sosial. Dalam kasus Malang, masih bekerjanya tradisi "premanisme" dalam menyelesaikan konflik sosial, lebih disebabkan oleh tipisnya kepedulian lembaga-lembaga sosial, termasuk lembaga keagamaan yang ada dalam menanggapi setiap agenda yang membutuhkan sikap kritis.

Sementara hal lain yang menarik, untuk kasus Jawa Timur (Malang), meskipun rasionalitas politik relatif sudah bekerja, sikap masyarakat yang cenderung apatis terhadap peristiwa-peristiwa yang menyangkut ranah publik, juga memperlihatkan rapuhnya landasan masyarakat sipil. Kasus pemukulan tokoh intelektual Kampus, yang mencoba melakukan sikap kritis atas kebijakan (membangunan mall yang dianggap merusak ruang penghijauan kota) Pemkot, oleh para pendukung Walikota, yang tanpa mendapatkan perlindungan yang memadai dan pembelaan yang wajar dari masyarakat, mengisahkan rapuhnya *civil society* dalam memerankan diri sebagai agen perubahan. Pilihan perubahan strategi pemberantasan anti-korupsi LSM lokal, yang tidak lagi secara konfrontatif memperlihatkan sikap

oposisional, akibat terlembaganya politik kekerasan yang dikoordinasi orang-orang dekat walikota, telah memperlihatkan wajah ganda dalam masyarakat kota Malang ini.

Politik kekerasan (premanisme) yang dipertontonkan kota metropolis sekelas Malang, sungguh sebuah ironis. Lemahnya bangunan *civil society* sebagai landasan kultural dalam menciptakan sikap kritis terasa paradoks jika dikaitkan dengan kota Malang, sebagai kota metropolis di Jawa Timur setelah Surabaya. Besarnya pengaruh globalisasi yang menyentuh hampir dalam ranah kehidupan ternyata tidak diikuti secara otomatis atas bekerjanya rasionalitas politik yang membawa implikasi pada menyusutnya primordialisme sebagai ciri masyarakat "tradisional". Sebaliknya, kuatnya orientasi material yang ditandai dengan gaya hidup yang serba mengedepkan simbol status sosial sebagai penegasan identitas, ternyata tidak dengan sendirinya diikuti oleh budaya demokrasi. Bekerjanya pasar yang diyakini akan membawa implikasi pada budaya keterbukaan, ternyata gagal ditampilkan di kota ini. Politik kekerasan yang masih berengkrama dikota ini, memberikan gambaran atas gagalnya sistem komunikasi dialogis yang mengedepankan prinsip-prinsip rasionalitas daripada kekerasan. Dan, realitas ini seolah memberikan sinyal bahwa ada ketertutupan dalam mekanisme pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan publik. Ada yang agak khas dalam terciptanya realitas yang ada dalam kota dingin ini. Yaitu, bahwa relasi antara masyarakat (society), khususnya antara negara (state) dan pasar (market), cenderung berjenjang. Di satu pihak telah terjadi dalam bentuk "simbiose-mutualistik" dalam arti negatif; dilain pihak terjadi relasi yang cenderung subornatif. Hadirnya pengusaha besar "I" yang sangat menguasai wajah Malang, yang bekerja di belakang layar, seringkali digambarkan sebagai "cukong" yang paling berkuasa melampaui stakeholders lainnya. Kecenderungan seperti ini hanya memberikan simbol bahwa "kekuasaan" telah tersubordinasi oleh kekuatan pasar. Atau paling tidak, kenyataan ini paling tidak memberikan tafsir dalam dua hal. Pertama, bekerjanya pasar yang melampaui perkembangan budaya politik membuat relasi-negatif

antara market dan state sulit dikendalikan. Apa saja yang terjadi adalah kooptasi pasar dalam arti negatif. Semuanya bisa "dibeli". Seolah-olah semuanya serba dikendalikan oleh kriteria-kriteria pasar, yang salah satunya membuat ruang publik serba dimaknai jual-beli. Kedua, sebagai implikasi dari orientasi tersebut membuat ruang publik lebih diisi oleh perebutan kepentingan jangka pendek dan serba pragmatis. Sebaliknya penegakan idealisme nyaris kosong.

Sikap yang diperankan pengusaha (cukong) yang digambarkan serba mau membagi keuntungannya kepada semua lapisan, telah membuat hampir semua kelompok strategis, seolah terikat pada politik balas-budi, termasuk sebagian anggota dewannya. Menurut sumber terpercaya, hampir setiap bulan, di pengusaha itu, banyak sekali proposal yang menumpuk di kediaman pengusaha itu dari berbagai organisasi sosial-politik-keagamaan, termasuk para politisi yang meminta bantuan keuangan. Apa yang hendak disampaikan di sini, sentralisme kekuasaan yang dikendalikan pelaku pasar, ternyata memiliki implikasi yang sama dengan sentralisme kekuasaan yang dikendalikan oleh politisi. Terpusatnya kekuasaan, baik yang bersifat latent atau manifest telah menawarkan minimnya ruang kontrol yang bisa bekerja secara maksimal. Dalam ruang budaya seperti ini kecenderungan korupsi paling mudah dirasakan tapi paling sulit untuk diungkapkan.

Sementara dalam konteks serupa ini Blitar nampaknya lebih memiliki sedikit keunggulan. Tradisi oposisional yang telah lama ada, nampaknya lebih mampu mengatasi delikueni politik yang lazimnya berkembang dalam masyarakat tertutup dan tradisional, yaitu premanisme. Sikap kritis yang secara terus menerus dipupuk telah mampu mengatasi kecenderungan negatif dari tradisi masa lalu. Blitar agaknya, dari segi budaya, merupakan satu-satunya wilayah yang relatif berhasil keluar dari masa lalunya. Sikap egaliter yang telah lama mendahului tradisi baru (paternalistik) yang dilembagakan orba, nampaknya sangat kuat semangatnya dalam kalangan muda, termasuk dari pesantren. Modal budaya ini agaknya ikut

mempermudah bekerjanya rasionalitas politik di kalangan masyarakat perkotaan.

Apa yang bisa kita kutip dari peristiwa budaya-politik dalam empat kasus telah memperlihatkan kejajegan yang relatif sama. Bahwa konservatisme politik yang terwarisi dimasa lalu, dalam tahap tertentu masih mewarnai corak relasi politik sampai sekarang. Sisa-sisa neo-feodalisme yang serba mengedepankan sentralistik kekuasaan, kuatnya orientasi pada kekuasaan, parameter yang serba materialistik, warna birokrasi tradisional yang tidak efisien (boros), cenderung tertutup, masih kuatnya mentalitas "pangreh praja" daripada "pamong praja", atau lebih mengutamakan pelayanan ke atas (ABS), terlembaganya neo-KKN, serta rendahnya kepercayaan publik pada birokrasi merupakan warisan lama yang masih kental sampai hari ini. Prinsip-prinsip *good governance* yang serba mengedepankan : kualitas pelayanan publik yang memadai, rendahnya angka korupsi, terciptanya sensitivitas yang tinggi atas kebutuhan dasar publik yang berkaitan dengan kesehatan, pendidikan, dan pelayanan sosial lain yang tercerminkan dalam komposisi APBD, transparansi dalam perencanaan dan pelaksanaan dalam setiap program pembangunan, partisipatipasi publik, efisiensi birokrasi, kepekaan (*responsiveness*) terhadap kebutuhan publik, penegakan hukum, akuntabilitas publik, serta keadilan sosial umumnya masih jauh dari kenyataan. Sebaliknya, ciri-ciri negatif atas terjadinya "pemerintahan buruk" (*bad governance*) yang ditandai oleh : rendahnya sensitifitas terhadap kebutuhan dasar (basic need) kelompok masyarakat kurang beruntung (miskin), birokrasi yang tidak efisien, tingginya tingkat korupsi, rendahnya partisipasi publik dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan pembangunan, serta lemahnya penegakan hukum; disana-sini masih memperlihatkan kecenderungan umum yang memprihatinkan.

Bahkan masing-masing daerah telah membawa format yang berbeda-beda yang seluruhnya banyak diwarnai oleh gaya kepemimpinan yang dibawa oleh kepala daerahnya. Kenyataan ini sekedar memberikan sinyal bahwa sisa-sisa tradisi lama, yang serba

sentralistik, kuatnya budaya paternalistik, ternyata masih memiliki akar yang kuat dalam seluruh sistem pemerintahan yang ada. Perubahan paradigma yang ditawarkan atas perlunya perubahan orientasi, baik dalam kebijakan pengelolaan keuangan daerah, maupun model pembangunan yang menganjurkan atas perlunya strategi *bottom up*, umumnya hanya dihampiri secara karikatif.

Model kepemimpinan yang lebih mengedepankan sebagai “pangreh praja” daripada “pamong praja” disana-sini masih sangat terasa. Pengertian kepala daerah sebagai penguasa tunggal, telah menempatkan jabatan politik ini, menjadi diwarnai oleh gaya kepemimpinan yang menempatkan kepala daerah sebagai “raja kecil” baru yang serba menempatkan diri sebagai penguasa yang benar-benar tunggal dalam pengerian yang sebenarnya. Rupanya sisa-sisa tradisi lama dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang demokratis, ternyata tidak dengan sendirinya telah membawa arah perubahan ditingkat socio-kulturalnya hampir di semua kasus yang diteliti.

Kedua, di kedua daerah ini, terutama di Blitar dan Malang, prakondisi politik yang menyertai dalam proses pemilihan kepala daerahnya dan anggota DPRD, masih terperangkap permainan klasik atas dominannya politik uang (*money politics*). Ranah politik masih dijadikan sebagai arena utama untuk memperoleh keuntungan material daripada untuk ruang untuk mengaktualisasikan diri dalam memperjuangkan kepentingan rakyat atau menjalankan program partai. Sebagai konsekuensinya para kepala daerah maupun para anggota dewan yang terpilih, telah didahului oleh semangat untuk mengembalikan modal (uang) yang telah ditanam, katimbang memperjuangkan sebuah gagasan. Mereka lebih merupakan wakil uang yang telah ditanamkan daripada wakil rakyat dalam arti yang sebenarnya.

Ironisnya, sumber modal dari pemilihan itu, umumnya “dipinjami” (sebenarnya dibeli) dari para pengusaha, yang pada ujungnya akan menagih janji melalui barter proyek-proyek

Mercusuar sebagai kompensasinya (penjualan politik). Dalang tak terlihat inilah umumnya malah yang paling berkuasa di belakang layar kekuasaan walikota atau bupati. Di Malang, dan dalam kadar yang berbeda di Blitar, dan Bontang, model relasi kekuasaan jenis ini sangat dominan. Subordinasi pengusaha atas para politisi merupakan bentuk relasi yang paling menonjol dan membuat ketergantungan politik ini nyaris bersifat permanen.

Dalam suasana batin yang semacam ini, penempatan APBD sebagai sumber pendapatan merupakan logika politik yang paling lazim ditemui. Operandinya, baik yang terjadi di Bontang, Blitar dan terutama Malang dan Kutai Kertanegara, mudah diterka. Di kota atau kabupaten itu proyek-proyek yang bersifat Mercusuar, merupakan program pembangunan yang paling diutamakan. Oleh karena kemampuan keuangan daerah sangat terbatas untuk membiayai proyek Mercusuar itu, maka kebijakan pembangunan yang ditempuh selalu bersifat multi-years. Dengan sistem dana talangan yang diberikan pengusaha, pembuat sistem pelelangan sebagai cerminan adanya "fairness" menjadi tidak berjalan. Biasanya proyek-proyek seperti ini dengan berbagai rasionalisasi dan taktis yang sistematis, menjadi tidak ditenderkan. Kalau saja ada bentuk tender, sifatnya hanya formalitas atau memenangnya sudah ditentukan sebelumnya. Kalau saja ada, sifatnya hanya karikatif. Besarnya proyek-proyek fisik yang digarap, penetapan indek standar harga barang lokal, yang mudah di mark up, duplikasi anggaran, inengajukan anggaran yang sudah tercantum dalam Tupoksi, telah menjadi modus-modus yang paling mudah dikenali dalam kejahatan anggaran (crime budgetting).

Karenanya jenis penyalahgunaan (korupsi) yang dilakukan baik di Bontan, Blitar, Malang adalah disekitar: Pembelian barang dengan cara mark up, proyek yang dilakukan tidak di lelang (menunjukkan langsung), penggunaan dana pembangunan yng tidak sesuai dengan peruntukannya, penyalahgunaan dana APBD dan sejenisnya. Untuk DPRD yang dilanggar disekitar PP 110/tahun 2000 dan penggantinya PP 24 tahun 2004, tentang pemberian bantuan dana pemeliharaan kesehatan yang dilarang diberikan dalam bentuk uang

tunai (padahal harus dalam bentuk asuransi), SE Mendagri No 161/3211/SJ tahun 2003 tentang kedudukan Keuangan Pimpinan dan anggota DPRD dan sejenisnya. Semuanya nyaris seragam. Wajah-wajah *budgetting crime*, semacam itu, sekali lagi, lebih merupakan buah dari konsekuensi logis dari pra-kondisi politik Pemilu atau Pilkada, yang sampai hari ini belum mampu melepaskan diri dari tradisi politik uang.

Ketiga, dari segi mekanisme kontrol sebagai salah satu upaya untuk menegakkan prinsip check and balance, di kedua wilayah penelitian ini nyaris tidak berjalan. DPRD sebagai representasi dari rakyat, tidak menjalankan fungsinya secara optimal. Mekanisme proses pemilihan anggota dewan yang terjadi umumnya masih terperangkap dalam cacat bawaan sistem kepartaian di tingkat nasional, yang lebih mengedepankan loyalitas pada partai daripada kontituennya. Parpol lokal belum mampu melakukan terobosan internal yang lebih mengedepankan kapabilitas kadernya daripada mengedepankan model hirarkhi yang cenderung tidak legitimate. Sebagai dampaknya secara internal anggota dewan lokal umumnya memiliki keterbatasan keahlian dalam memerankan fungsi legislasi, kontrol dan analisa anggaran, yang menjadi tugas utamanya. Sedangkan secara eksternal mereka telah manjadi bagian dari masalah itu sendiri. Simbiose mutualistik yang terjadi, umumnya dilatarbelakangi oleh kebutuhan jangka pendek atas kebutuhan pengembalian modal yang pernah mereka pinjam. Partai politik masih menjadi orientasi utama sebagai lahan untuk mencari pekerjaan dan dianggap paling mudah untuk melakukan pemukiman kekayaan dan bukan sebagai lahan utama untuk mempertahankan prinsip dan menjabarkan ideologi partai yang telah digariskan. Sebagai konsekuensi ikutannya, para politisi yang terpilih menjadi anggota dewan, tidak selalu merupakan kader terbaik, tetapi lebih merupakan kader yang memiliki vitamin kuat ketika mencalonkan diri. Sehingga menempatkan the right men on the right place, sebagai anggota dewan merupakan persoalan utama. Pada umumnya, calon anggota dewan juga tidak diperlengkapi keahlian dalam bidang masing-

masing, khusus yang berkaitan dengan fungsi DPRD: legislasi, pengawasan dan anggaran. Akibatnya, mereka tidak memiliki kapasitas untuk melakukan perencanaan, monitoring implementasi dan evaluasi terhadap anggaran yang ada. Dalam kondisi seperti ini sifat DPRD cenderung reaktif daripada inisiatif yang progresif. Executive heavy tetap saja menjadi wajah yang paling dominan, di hampir semua daerah yang diteliti. Fungsi kontrol cenderung berjalan terhadap apa saja yang menyangkut hak-haknya dan tidak berjalan yang menyangkut hak-hak publik. Bahkan ironisnya, di beberapa kasus, seperti DPRD Prop Kaltim dan DPRD Kabupaten Blitar dan sebagian di Kota/Kabupaten Malang, para anggota dewannya bermasalah (ditengarai melakukan korupsi). Semuanya itu memberikan gambaran bahwa DPRD sebagai lembaga politik yang representasi dari wakil rakyat, nyaris hanya menjalankan tugas-tugas rutinnnya saja.

Bawasada (Badan Pengawas Daerah) yang bertanggungjawab pada kepala daerah, umumnya juga telah tersubordinasi oleh posisi Bupati dan Walikota. Hasil-hasil temuan yang ada meskipun tidak seluruhnya bersifat ABS, kedudukan yang ada dalam koordinasi kepala daerah membuat lembaga kontrol internal ini tidak bisa berjalan secara efektif. Kekuasaan kepala daerah untuk mengeser siapa saja yang tidak sejalan dengan kemauan Bupati, telah diperlihatkan secara telanjang di Blitar. Kelompok 11 yang menjadi penyalur utama informasi (membocorkan) atas terjadi kasus korupsi di internalnya sendiri (Pemkab), yang merupakan bentuk perlawanan atas "kesewenang-wenangan" bupati, merupakan rahmat tersembunyi (*blessing in disguise*) bagi terbongkarnya korupsi di wilayah ini. Tetapi sebagian besar, para birokrat itu, sangat dependent dengan kepala daerah yang memiliki deskresi dalam melukir siapa saja yang tidak disukai. Karenanya, tidak mengherankan jika di Blitar, utamanya, Bawasada sama sekali tidak berjalan dan gagal memberikan sinyal tentang adanya berbagai penyelewengan yang sejak dini seharusnya dengan mudah bisa diketahui. Dalam kasus Blitar memberikan pelajaran yang berharga, bahwa kemauan yang

buruk dari seorang kepala daerah, ternyata dengan mudah menundukkan segala hal yang berbau kontrol. Otoritas politik yang diberikan bupati, tetap saja menjadi pewarna utama atas peran birokrasi sebagai instrumen penyelenggara negara. Sehingga, Bupati dengan mudah melakukan penyalahgunaan kekuasaan, tanpa ada kontrol yang signifikan dari Bawasdaya.

Satu-satunya yang masih berjalan adalah kontrol yang dilakukan oleh *civil society*, terutama LSM. Namun yang harus disadari kehadiran LSM yang mampu berjarak dengan sistem, membutuhkan ekologi budaya-politik yang kondusif. Di Kukar telah mengajarkan kita, ekologi politik yang represif membuat LSM tidak bisa berkembang secara maksimal. Mereka lebih memilih "meniarapkan diri" daripada penerima resiko jalanan. Dalam ekologi politik semacam ini yang biasa muncul adalah LSM yang "menjual-belian" idealisme sendiri demi kepentingan jangka pendek. Kuatnya negara dalam melakukan instrumentalisi LSM melalui "pembelian" fasilitas, membuat LSM lebih berfungsi sebagai perpanjangan *state* daripada penyambung lidah masyarakat. Dalam suasana seperti ini peran LSM bisa disfungsi. Jika tidak menjadi corong negara (LSM plat merah) mereka cenderung menjadi "grandong". Yaitu, melakukan jual-beli (baca: pemerasan) terhadap *victim* yang merasa terancam jika kejahatan (korupsinya) diungkapkan dalam publik. Suburnya kedua kondisi negatif semacam ini, sebagian sangat tergantung pada ekologi budaya-politik yang ada. Jika negara telah memonopli seluruh akses informasi dan memperlakukan masalah-masalah publik sebagai rahasia negara, serta memiliki kemampuan untuk menekan dengan politik "kekerasan", maka kemungkinan besar peran LSM untuk melakukan fungsi kontrol tidak berjalan. Sebaliknya, yang subur adalah LSM-LSM yang menjadi penjaga *status-quo*. Kondisi inilah agaknya yang paling tercermin di Kukar dan dalam tahap tertentu di Malang. Dalam kasus Bontang satu-satu LSM yang paling gigih dalam melakukan gerakan anti korupsi, sama sekali tidak mendapatkan dukungan dari kelompok strategis lainnya. Satu-satunya yang menjadi pendukung utama justru kelompok ibu

rumah tangga, yang secara setia melakukan dukungan dana secara terbatas. Lemahnya solidaritas di kalangan strategis ini telah dimanfaatkan dengan baik oleh walikota untuk menghentikan keberanian Sumijan seorang, dengan cara menteror dengan politik kekerasan dan menuntut balik hingga tokoh gerakan korupsi ini dijatuhi hukuman 4 bulan. Efek jera yang menimpa Sumijan sebagai tokoh oposional yang tanpa pembelaan apapun dari kelompok masyarakat sipil dan pembela hukum, membuat masa depan kontrol dari kalangan masyarakat sipil mengalami masa depan yang paling suram. Kondisi serupa juga terjadi di Malang dan Kutai Kertanegara. Demikian juga, "pengeroyokan" tokoh Kampus (dosen Hukum Unibro Malang), oleh para pendukung walikota, yang tidak mendapatkan perlindungan dan penyelesaian yang memadai, membuat LSM gerakan anti korupsi (MCW), lebih memilih gerakan jangka panjang untuk melakukan "penyadaran" kepada masyarakat tentang pentingnya kejahatan publik itu (korupsi) sebagai musuh bersama. Hal ini agak berbeda dengan yang terjadi di Blitar. Meskipun mantan Bupati memiliki pengaruh yang sangat kuat, tetapi mekanisme pelatuk yang dicetuskan para Kepala Desa yang merasa dirugikan oleh kasus korupsi dalam APBD, benar-benar mendapat sambutan yang kuat dari kelompok strategis lainnya, terutama LSM.

Jika dibandingkan, perbedaan yang cukup mencolok antara Bontang, Malang dan Blitar adalah, para penegak hukum khususnya kejaksaan dan kepolisian, di Blitar telah bergerak secara positif untuk memenuhi tuntutan masyarakat yang secara bertubi-tubi dan tak kenal lelah yang telah menuntut atas perlunya kasus korupsi di Pemkab diselesaikan secara tuntas. Sebaliknya, di Bontang para penegak hukum lebih memihak secara dominan atas pemeliharaan kepentingan Walikota daripada untuk melakukan penyidikan dan penyelidikan atas bukti-bukti awal korupsi yang disodorkan LSM. Ironisnya, para penegak hukum malah lebih tertarik untuk menuntaskan (asap) tuntutan walikota yang merasa tercemar nama baiknya daripada mengurus sumber masalahnya (apinya). Dengan kata lain, dalam kasus Bontang, setidaknya ada tiga masalah yang

krusial. Pertama, tidak adanya perlindungan saksi atau pelapor korupsi di bawah payung hukum yang memadai. Di sini undang-undang tentang perlindungan saksi benar-benar sangat relevan. Kedua, bagi para penegak hukum tidak ada yang dapat memberikan pengawasan atas kemungkinan terjadinya kerjasama negatif (kongkalikong) terhadap para calon terdakwa. Ketiga, kuatnya kecenderungan dari pihak penyelenggara negara bahwa dokumen publik seperti APBD, DASK dan sejenis masih dianggap rahasia dokumen negara. Kondisi semacam ini, sangat menghalangi terjadinya kontrol publik secara optimal. Demikian juga di Malang. Kuatnya kekuasaan negara yang mampu "memelihara" politik kekerasan (premanisme) serta dukungan finansial yang kuat bagi pemelihara *status-quo*, membuat gerakan anti korupsi di kota dingin ini, mengalami kemunduran yang luar biasa.

Keempat, baik di Bontang, Blitar, Malang maupun Kutai Kertanegara, tidak ada tanda-tanda yang menyakinkan atas terjadinya reformasi birokrasi yang mengarah pada menegakkan prinsip-prinsip good governance yang paling lazim, prinsip partisipatif, transparansi dan akuntabilitas, disiplin anggaran, keadilan anggaran dan efisiensi dan efektifitas anggaran. Akibatnya wajah anggaran yang sedang berjalan sama sekali tidak mencerminkan adanya perubahan *mindset* atas perlunya anggaran yang memihak pada masyarakat (miskin). Dana publik yang diserap langsung untuk kesehatan, pendidikan, pengentasan ekhmiskinan dan peningkatan kesejahteraan, umumnya tidak ada yang melebihi angka 3 persen, bahkan umumnya hanya di bawah 1 persen. Sebaliknya angka yang digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan negara (baca: birokrasi) masih di kisaran 78 sampai 85 persen. Di sana-sini masih terjadi pemborosan anggaran, khususnya untuk belanja barang, perjalanan dinas, makan dan minum dan sejenisnya. Seolah-olah uang APBD itu adalah uang negara yang diberikan pada rakyat dan bukan sebaliknya uang rakyat yang diamanat untuk didistribusikan kepada pemiliknya demi mensejahterakan masyarakat yang kurang beruntung.

Perubahan paradigma yang ada baru sebatas perubahan ritual. Secara formal anggota dewan telah melakukan Jasmara (jaring aspirasi masyarakat) kepada kontituennya dan pihak eksekutif juga telah menjalankan Musrenbang kepada para elite masyarakat, mulai dari tingkat desa sampai provinsi, tetapi semuanya lebih bersifat karikatif dan formalitas belaka. Seluruh rancangan RAPBD telah dilakukan oleh pihak BAPPEDA dan dinas teknis terkait melalui SKPD yang telah disusun sebelumnya. Musrenbang, jadinya, sekedar sebagai alat legitimasi bahwa proses itu telah sesuai dengan prosedur yang sifatnya "*bottom up*" tetapi hakekatnya tetaplah "*top down*".

Singkatnya hasil temuan sementara dari penelitian di empat daerah ini (Bontang, Samarinda, Malang dan Blitar) ternyata tidak jauh berbeda dengan 10 hipotesa kerja yang telah dijadikan pedoman penelitian. Hal ini membuktikan bahwa untuk melakukan pencegahan korupsi, bukan hanya membutuhkan perangkat hukum yang memadai, *political will* yang kuat, tetapi juga perlu mengubah mindset masyarakat bahwa korupsi adalah musuh kemanusiaan yang paling besar. Di sini dibutuhkan kerja kebudayaan yang sangat besar.

BAB IV

KESIMPULAN

Dilihat dari temuan-temuan penelitian lain yang ada, ternyata apa yang telah dituangkan dalam hipotesa kerja, hampir seluruhnya telah terbukti:

Pertama, berkaitan dengan masalah proses pemilihan kepala daerah dan anggota DPRD. Dalam kenyataannya sistem pemilihan kepala daerah maupun perekrutan wakil rakyat, meskipun susah dibuktikan tetapi nuansa politik uang (*money politics*) jauh lebih mendominasi dalam pemilihan umum atau Pilkada yang ada. Dalam kenyataannya sistem pemilihan kepala daerah dan anggota dewan masih belum mampu membebaskan diri dari "*money politics*". Hasrat untuk memenangkan pemilihan telah mengalahkan kebersihan proses yang seharusnya ditegakkan. Sebagai konsekuensinya para kepala daerah maupun para anggota dewan yang terpilih, telah dibebani oleh modal (utang) yang dikeluarkan. Begitu mereka terpilih maka semangat untuk mengembalikan modal (uang) yang telah ditanam, jauh lebih mengatasi keinginan untuk mensejahterakan rakyat. Mereka lebih merupakan wakil uang yang telah ditanamkan daripada wakil rakyat dalam arti yang sebenarnya.

Dalam suasana batin yang semacam ini, tidak ada cara lain kecuali untuk memperlakukan APBD sebagai sumber pendapatan. Modusnya mulai pembagian atau distribusi penggunaan uang yang mengedepankan kebutuhan penyelenggaraan negara katimbang pada pelayanan kebutuhan masyarakat: mulai dari mark up pembelian barang dengan menetapkan standar harga yang jauh melampaui harga pasar, mengutamakan pembangunan-pembangunan yang sifatnya mercusuar, menempuh kebijakan pembangunan yang sifatnya multi-years yang memungkinkan mereka untuk melakukan proyek tanpa lelang atau PL (penunjukkan langsung) dan sebagainya. Minimal jika prosedurnya telah dipenuhi, mereka cukup merasa aman meskipun

telah melanggar rasa keadilan rakyat. Misalnya, dana untuk perjalanan dinas atau makan-minum melebihi dana untuk pengentasan kmiskinan atau kesehatan.

Kedua, akibat kuatnya semangat untuk mengembalikan modal serta tiadanya ideologi anggaran yang menganggap bahwa uang yang ada dalam APBD itu adalah uang rakyat yang harus ditribusikan kepada para pemiliknya melalui pelayanan publik, apa yang dilakukan sekedar mencari-cari celah hukum agar apa yang dilakukan tidak melanggar hukum, meskipun telah melanggar rasa keadilan. Seolah-olah uang APBD itu adalah uang negara yang diberikan pada rakyat. Karenanya selama PP atau perda, UU – yang dibuat sendiri – telah membenarkan penggunaan uang itu dan disetujui DPRD atau dianggap syah secara hukum, meskipun melanggar rasa keadilan, akan tetap dijalankan. Modus seperti inilah yang paling lazim terlihat dalam penyusunan APBD. Tidak ada kejeraan dalam penyalahgunaan asal menurut tafsirnya sendiri dianggap tidak melanggar hukum. Sebagai akibatnya wajah APBD yang ada, umumnya tidak terjadi perubahan apa-apa. Meskipun paradigmanya telah diubah, seperti dalam tata cara penyusunan anggaran lewat Jasmara (jaring aspirasi masyarakat) oleh anggota dewan; atau Musrenbang mulai dari tingkat desa sampai kabupaten, yang dilakukan oleh pihak legislatif umumnya hanya bersifat formalitas. Seluruh RAPBD yang dibuat oleh pihak BAPPEDA dan dinas teknis yang dituangkan dalam Tupoksi, telah mendahului apa yang dirumuskan dalam Musrenbang. Musrenbang, jadinya, sekedar sebagai alat legitimasi bahwa proses itu telah sesuai dengan prosedur yang "*bottom up*" meskipun hakekatnya tetaplah "*top down*". Kalau telah terjadi semacam pembagian kue pembangunan, melalui block grant, perbaikan rumah kumuh, pemberian santunan kepada mereka yang meninggal dunia dan sejenisnya, di luar sifatnya karikatif, dilihat dari segi jumlah (persentase) APBD yang ada sama sekali tidak signifikan. Gejala umum seperti ini sekedar memberikan gambaran bahwa tidak mudahnya pencegahan korupsi (*early warning system*) di masa yang akan datang. Sejak awal umumnya "*bad will*"

jauh lebih mendahului dari kemungkinan adanya "good will" dalam menegakkan prinsip-prinsip *good governance*.

Ketiga, dalam kenyataannya proses penegakan hukum, khususnya dalam pemberantasan korupsi masih memperlihatkan tebang-pilih dan tidak transparan. Bagi para penegak hukum penegak hukum (Kejaksaan, Kepolisian dan Kehakiman), masih kurang menunjukkan komitmen yang kuat. Kuatnya komitmen untuk menegakkan keadilan khususnya dalam pemberantasan korupsi masih sangat tergantung pada desakan eksternal, khususnya desakan massa (demonstran) untuk menuntaskan kasus yang ada. Rule of law terlalu sulit ditemui hadir dari inisiasi para penegak hukum itu sendiri. Di sana-sini, meskipun tidak termasuk mudah dibuktikan, seringkali terjadi kerjasama negatif antara tersangka dengan aparat. Belum tuntasnya undang-undang yang mengatur perlindungan saksi, telah membuat pelaporan terhadap tindak pidana korupsi mengalami hambatan. Apa yang telah diungkapkan secara serentak oleh Somasi dan elemen-elemen lain atas terbongkarnya kasus korupsi Bupati, ternyata membutuhkan waktu yang sangat lama. Semuanya baru mendapatkan pengusutan setelah kasus itu dilaporkan ke presiden dan KPK. Semua membuktikan tidak mudahnya melakukan pencegahan, hingga akhirnya uang rakyat sebesar Rp97 miliar harus menguap. Singkatnya, komitmen para penegak hukum masih menjadi penjelasan kunci atas terjadinya pemberantasan korupsi di Indonesia. Keberhasilan di Blitar, jelas memperlihatkan asumsi itu.

Keempat, dilihat dari berbagai jenis pelanggaran yang dilakukan ternyata secara sistemik terlalu banyak peluang yang bisa "dikelabui" untuk melakukan korupsi, tanpa harus dianggap melanggar hukum. Dalam kenyataannya PP, UU, Perda, yang sebagian dirumuskan sendiri, merupakan *simbiose mutualistis* (kerjasama yang saling menguntungkan) antara lembaga legislatif dan yudikatif. Bahkan hukum tindak pidana korupsi sendiri masih kurang mencukupi dalam menjaring para koruptor. Dalam kecenderungan yang terjadi sekarang adalah berbagai prosedur hukumnya berusaha untuk dipenuhi tetapi substansinya dilanggar. Misalnya, tidak ada

peraturan hukum yang bisa menyalahkan jika dana untuk makan dan minum atau perjalan dinas atau pembangunan perumahan kepala daerah besarnya sekian kali lipat dibandingkan dana yang diperuntukkan pengentasan kemiskinan. Kasus-kasus inilah yang masih terjadi di lokasi ini. Di kabupaten Blitar, misalnya, tragedi korupsi terbesar di wilayah Jawa Timur ini, atau mungkin se Indonesia yang merugikan uang negara Rp 97 miliar itu, ternyata juga tidak memberikan tanda-tanda adanya kejeraan. Terlalu kecilnya biaya pemenuhan kebutuhan publik (pendidikan, kesehatan, pengentasan kemiskinan) yang diberikan langsung pada masyarakat, dibandingkan dengan dana-dana yang dianggarkan untuk penyelenggara negara, seperti: biaya-makan minum, biaya perjalanan dinas, pembelian pakaian seragam dinas, olah raga, dan sejenisnya yang intinya untuk melayani diri sendiri (*self-servicing*), merupakan fenomena yang masih paradoks. Belum terlihat, dari kasus yang diteliti adanya "*good will*" seperti yang diperlihatkan oleh Pemkab Jembara, misalnya, yang telah mengeluarkan dananya untuk membebaskan biaya pendidikan dan kesehatan, dengan menganggar dana sepuluh kali lipat dari anggaran yang diperoleh melalui PAD. Sekedar ilustrasi Jembara merupakan contoh ideal bagaimana dukungan politik yang besar (83%), yang memungkinkan minimalisasi atas terjadinya *money politics*, yang disertai dengan komitmen yang kuat dari kepala daerahnya, telah memperlihatkan terjadinya *good governanve*, minimal dalam distribusi keadilan anggarannya. Padahal daerah ini sebenarnya sangat miskin. PAD nya hanya sekitar Rp 11 miliar atau sepertiga dari PAD Blitar. Kasus Jembarana memberikan bukti bahwa komitmen dari kepala daerah dan dukungan rakyat merupakan penjelasan kunci atas keberhasilan dalam menciptakan *good governanve*.

Kelima, lemahnya pengawasan publik yang lebih sistematis dan semi-permanen hampir menjadi kecenderungan umum. Dalam beberapa kasus yang pernah diteliti, hanya Blitar, yang telah berhasil menuntaskan kasus korupsi sampai pada proses pengadilan dan para tersangkanya telah mendekam dalam penjara. Selebihnya, kasus

dugaan korupsi yang meskipun telah banyak bukti yang layak untuk diangkat dalam penyidikan dan penyelidikan, cenderung berhenti ditengah jalan, karena tidak tekanan gerakan masyarakat sipil yang terus-menerus untuk mempersoalkan penyimpangan itu. Konsekuensi logisnya, betapapun pemberantasan korupsi telah banyak dilakukan, khususnya oleh para LSM yang tergabung dalam GERAK, atau gerakan-gerakan anti korupsi lainnya, tetapi umumnya mereka sangat terbatas berkelanjutannya. Akibatnya, kasus korupsi itu cepat menguap sependek ingatan masyarakat itu sendiri. Masih dominannya politik premanisme yang dipelihara sebagai warisan lama, serta tiadanya reaksi yang memadai dari kelompok *civil society* untuk melakukan pembelaan, merupakan kelemahan lain yang harus dibenahi. Terbongkarnya kasus korupsi di Kabupaten Blitar, sebenarnya lebih berkaitan dengan kasus belli dari kejenuhan masyarakat yang luar biasa atas tingkah laku bupati yang secara transparan mengabaikan prinsip-prinsip good governance. Khususnya dari kepala daerah yang jatahnya merasa disunat oleh sang bupati dan ketidak puasan para birokratnya. Dalam kenyataannya pengawasan masyarakat cenderung tidak mencukupi untuk membongkar kasus korupsi sekiranya tidak ada campur tangan dari KPK. Dengan kata lain, dalam berbagai kasus masyarakat sipil masih perlu mendapatkan perhatian dalam memperdayaan.

Keenam, secara sistemik UU, Perda atau apa saja yang secara normatif mengatur aturan main keuangan daerah, seperti PP RI No. 110 Th. 2000 (Kedudukan Keuangan DPRD), PP 24/2004, PP 25/2006, PP. RI No.109 Th 2000 (Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah), dalam banyak kasus telah memberi ruang atas terjadinya penyalahgunaan pengelolaan uang rakyat untuk melayani diri sendiri (*self-servicing*). Jenis-jenis pelanggaran yang terjadi, mulai dari: mark up, melaksanakan proyek tanpa pelelangan, memberikan dana kesehatan kepada anggota dewan tidak dalam bentuk asuransi, dan sebagainya, sebagian besar disemangati oleh upaya memperoleh hak-hak istimewa dengan mengabaikan hak-hak rakyat sebagai pusat pelayanan. Beberapa

indikator lain tiadanya *sense of crisis* atau rasa empati terhadap masyarakat yang diwakili dalam penggunaan anggaran. Kecenderungan umum seperti ini dapat dilihat bagaimana anggaran diberlakukan. Kesenjangan atas dana yang diperuntukkan bagi kebutuhan publik dibandingkan dengan hak-hak istimewa yang diberikan pada penyelenggara negara, merupakan kecenderungan struktural yang sampai hari belum dapat dipecahkan. Besarnya persentase fasilitas yang diberikan kepada Kepala Daerah dan pimpinan/anggota DPRD dari PAD yang ada, misalnya, telah membuka terjadinya kesenjangan yang luar biasa antara gaji stakeholder (Gubernur, Bupati, Walikota, Ketua DPRD), dengan dana yang diberikan pada sektor publik. Dalam kenyataannya (di luar Dana Adminstrasi Umum), dana yang diberikan untuk bidang pendidikan, kesehatan, dan pertanian umumnya tidak pernah lebih dari 1 persen.

Ketujuh, singkatnya jika ingin disimpulkan bahwa dalam kasus yang diteliti tentang apa saja yang menjadi sebab-musabab terjadinya kasus korupsi, khususnya yang dilakukan kepala daerah (Bupati), maka tidak ada penjelasan tunggal. Korupsi merupakan akumulasi berbagai kondisi yang di dalamnya, meminjam istilahnya Jeremy Pope, "bertemunya antara keinginan dan kesempatan secara bersama-sama". Pemupukan keinginan hadir, ketika proses pemilihan kepada daerah, tidak mampu keluar dari tradisi politik uang dalam berbagai variasinya. Kesempatan terciptakan, akibat: lemahnya kontrol internal DPRD yang tidak mampu memerankan fungsi kontrolnya dan cenderung terjadi "*simbiose-mutualistik*". Sementara gerakan anti-korupsi umumnya masih bersifat diskontinuitas, lembaga-lembaga keagamaan yang menjadi tumpuhan kesadaran kritis dan tumpuhan agen moralitas, cenderung memilih hubungan positif dengan negara daripada bergabung dengan kelompok *civil society* lainnya. Bangunan infrastuktur hukum, masih menjadi penjaga keadilan secara pasif dan belum menempatkan diri sebagai pemburu keadilan. Bahkan dalam beberapa kasus, masih terjebak pada penyakit konvensional dalam "menjual-belikan" perkara.

Kondisi birokrasi masih cenderung belum beranjak sebagai ” pangreh praja” dan prinsip-prinsip *good governance*, masih sebatas retorika politik. Dalam kasus yang diteliti tidak ada tanda-tanda ”kejeeraan” atas penyalahgunaan kekuasaan. Dalam semua APBD yang ada masih mencerminkan kuatnya semangat *self-servicing* daripada memprioritaskan kebutuhan masyarakat.

Bab IV - Kesimpulan

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, Edward and Fealy, Greg (eds) 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation*, Indonesia Update Series Research School of Pacific and Asia Studies The Australian National University.
- Anas, Saidi, dan Bambang, Widjayanto dkk. 2005, *Kajian Permasalahan Hukum Perkara Tindak Pidana Korupsi Pemerintahan Kota dan Implikasinya terhadap Kinerja Pemerintah: Studi kasus di Tujuh Daerah (Bengkulu, Cilegon, Solo, Salatiga, Kupang, Cimahi, Samarinda)*, Apeksi, Jakarta.
- _____, 2006. "Strategi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Pada Pemerintahan Daerah: Studi Kasus Pemkot Blitar", Apeksi, Jakarta.
- Abdussomad, 2006. *Bontang Masa Transisi yang Merisaukan*, dalam Anas Saidi (ed) *Korupsi dan Pemerintahan Bersih: Studi Kasus Kepala Daerah di Jawa Timur dan Kalimantan Timur*, LIPI Press.
- Azumardi, Azra, *Pemberantasan Korupsi Menuju Good Governance*, dalam Musni Umar dan Syukri Ilyas (ed) *Korupsi Musuh Bersama*, Penerbit Lembaga Pencegah Korupsi, 2004
- Dick, Howard and Lindsay, Tim (ed), *Corruption in Asia Rethinking The Governance Paradigm*, The Federation Press, 2002.
- Denny Indrayana, *Mahkamah Mafia Peradilan*, Kompas 28 Agustus 2006.
- Dini Latifatun Nafi'ati. 2007. Ringkasan Kasus Korupsi APBD Kabupaten Blitar-Jawa Timur. Makalah diseminarkan di Hotel Lestari Kabupaten Blitar, Mei.

- Endang Turmudi, 2006. *Korupsi dan Good Governance: Studi Kasus di Malang*, dalam Anas Saidi (ed.) *Korupsi dan Pemerintahan Bersih: Studi Kasus Kepala Daerah di Jawa Timur dan Kalimantan Timur*, LIPI Press.
- Pope, Jeremy, *Confronting Corruption: the Elements of National Integrity System*, diterjemahkan oleh Masri Maris, edisi 1, Jakarta, yayasan Obor Indonesia, 2003.
- Kompas, 18 Februari 2005.
- McWalters, IAN "Memerangi Korupsi: Sebuah peta Jalan Indonesia, Jawa Pos Group, 2006.
- Riswanda Imawan, 2002. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*", dalam Syamsuddin Haris (ed) *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah, AIPI, Partnership for Governance reform in Indonesia*, 2002.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Kabupaten Blitar, 2006. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Blitar.
- RAPBD Kabupaten Blitar 2006.
- Sutamat Aribowo, 2006. *Kukar Budaya lama yang Sulit Berubah* dan Anas Saidi dalam Anas Saidi (ed.) *Korupsi dan Pemerintahan Bersih: Studi Kasus Kepala Daerah di Jawa Timur dan Kalimantan Timur*. LIPI P.ess.
- Saldi Isra, "Hakim Konstitusi Juga Hakim" Kompas, 28 Agustus 2006.
- Sadu Wasistiono, 2002. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*, dalam Syamsuddin Haris (eds)," *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah, AIPI and Partnership for overnance reform in Indonesia*.

Daftar Pustaka

- Sumijan. 2006. "Ketika Negara Diperdaya Dusta: Membela Negara Menuai Penjara...?" Berkas Pembelaan Diri Sumijan.
- Taufik Rinaldi dkk. 2007. Memerangi Korupsi di Indonesia yang Tersentralisasi: Studi Kasus Penanganan Korupsi Pemerintah Daerah, makalah disampaikan pada Seminar di Hotel Lestari, Mei.
- Wahyudi Kumorotomo, 2005. "Palayanan Publik yang Efisiensi, Responsif, dan Non-Partisan", dalam Agus Dwiyanto (ed) Mewujudkan *Good Governance* melalui Pelayanan Publik, Jica dan UGM-Press.

