
PEMBERANTASAN KORUPSI & PEMERINTAHAN YANG BERSIH:

Studi Kasus Korupsi di DPRD dan Kepala Daerah



PEMBERANTASAN KORUPSI & PEMERINTAHAN YANG BERSIH:

Studi Kasus Korupsi di DPRD dan Kepala Daerah

Penulis :

Anas Saidi

Abdussomad

Endang Turmudi

Sutamat Arybowo

Editor :

Anas Saidi



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

KATALOG DALAM TERBITAN

Saidi, Anas

Pemberantasan Korupsi & Pemerintahan yang Bersih: Studi Kasus Korupsi di DPRD dan Kepala Daerah/Anas Saidi; Abdussomad; Endang Turmudi; Sutamat Arybowo - Jakarta : LIPI, 2006

v, 214 hal, 21 cm

ISBN 979-26-2482-1

1. KORUPSI

364.132 3

Penerbit : LIPI Press, Anggota IKAPI
Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp. 314 0228, 314 6942 Fax. 314 4591
e-mail : bmrlipi@uninet.net.id
lipipress@uninet.net.id

PEMBERANTASAN KORUPSI & PEMERINTAHAN YANG BERSIH: STUDI KASUS KORUPSI DI DPRD DAN KEPALA DAERAH

Copyright© 2006 Puslit. Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI
Gedung Widya Graha, Lt. VI & IX
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 10 Jakarta Selatan
Telp/Fax. : (021) 5701232

Sumber Gambar Sampul : Kompas / 16 Pebruari 2003 / Hal. 25 / Gambar Kartun Indonesia

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 2006

Kepala Pusat Penelitian
Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI

Ttd

Dr. M. Hisyam

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
<i>Oleh Anas Saidi</i>	
1. Latar Belakang Pemikiran	2
1.2. Perumusan Masalah.....	10
1.3. Tujuan dan Sasaran Penelitian.....	11
1.4. Kerangka Konseptual	11
1.5. Ruang Lingkup dan Tahapan Penelitian.....	15
1.6. Hipotesa (Kerja)	16
2. Metodologi.....	17
2.1. Teknik Pengumpulan Data dan Penentuan Sample.....	17
2.2. Penentuan Lokasi Penelitian.....	18
BAB II BONTANG: MASA TRANSISI YANG MERISAUKAN	19
<i>Oleh Abdussomad</i>	
2.1. Gambaran Umum	19
2.2. Andi Sofyan Hasdam dan Pilkada Walikota Bontang.....	23
2.3. Pembangunan Kota Bontang.....	24
2.4. Pandangan Masyarakat atas Pembangunan Kota Bontang	29
2.5. Sumijan: Tokoh Anti Korupsi	33

2.6. Catatan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Kota Bontang Tahun Anggaran 2004.....	43
2.7. Analisis	49
2.8. Kesimpulan	57
BAB III KORUPSI DAN GOOD GOVERNANCE : STUDI KASUS DI MALANG.....	59
<i>Oleh Endang Turmudi</i>	
1. Gambaran Umum.....	59
2. Pola Korupsi.....	62
3. Peluang Korupsi.....	65
4. Sistem yang Berubah tapi Lemah	70
5. Faktor Penghalang Pemberantasan Korupsi.....	74
6. Ruang bagi Perubahan ke Depan	79
7. Kesimpulan	85
BAB IV KORUPSI DI PEMKAB BLITAR : HARGA DISKRESI DAN HAK ISTIMEWA YANG TERLALU MAHAL	89
<i>Oleh Anas Saidi</i>	
4.1. Sekilas Tentang Blitar.....	89
4.2. Gambaran Geografis	90
4.3. Perekonomian Daerah.....	92
4.4. Demografi	96
4.5. Pendidikan	96
4.6. Agama dan Ekologi Kultural	97
4.7. Prasarana dan Sarana	97
4.8. Kronologi Kasus Korupsi	99
4.9. Beberapa hasil Temuan BPK.....	109
4.10. Hasil Pemeriksaan.....	110
4.11. RAPBD 2006 Kabupaten Blitar	131
4.12. Kesimpulan	151

BAB V	KUKAR : BUDAYA LAMA YANG SULIT BERUBAH	155
	<i>Oleh Sutamat Arybowo</i>	
	5.1. Sungai Mahakam dan Mitos Kemakmuran	155
	5.2. Gerbang Dayaku: Sebuah Jargon Baru.....	159
	5.3. Reformasi dan Pemekaran Wilayah	163
	5.4. Pemerintahan Kabupaten Kukar.....	166
	5.5. Beberapa Penyimpangan dan Dugaan Korupsi	171
	5.6. Pemberantasan korupsi dan konteksnya dengan kebudayaan.....	176
BAB VI	ANALISA PERBANDINGAN	179
	<i>Oleh Anas Saidi</i>	
BAB VII	KESIMPULAN	203
	<i>Oleh Anas Saidi</i>	
DAFTAR PUSTAKA		211



BAB I

PENDAHULUAN

Oleh Anas Saidi

Abstrak

Maraknya korupsi di kalangan anggota anggota DPRD dan kepala daerah periode 1999-2004 nampaknya lebih disebabkan oleh kompleksitas yang saling mengkait. Beberapa diantaranya adalah: sistem rekrutmen dalam Pemilu yang sejak awal tidak mampu membebaskan dari *money politics*; masih banyaknya masalah regulasi yang memberikan peluang atas terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*); masih terbatasnya *political will* atau *good will* para penegak hukum (polisi, jaksa dan kehakiman) dalam menuntaskan masalah-masalah korupsi; masih kecenderungan *simbiose-mutualistik* antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam menetapkan kepentingan bersama, dan, lemahnya sistem pengawasan publik akibat tidak transparannya sistem pemerintahan yang ada. Ciri-ciri *bad governance*, seperti: rendahnya sensitifitas terhadap kebutuhan dasar (*basic need*) kelompok masyarakat kurang beruntung (miskin), birokrasi yang tidak efisien (boros), 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.

Sementara itu untuk memperoleh kepastian bagaimana persisnya korupsi atau *bad governance* tersebut bisa terjadi, jelas membutuhkan rekonstruksi dari berbagai kasus yang pernah terjadi. Harapannya diluar akan dapat memperbaiki berbagai regulasi yang dibutuhkan, juga, dapat memberikan rekomendasi atas prasyarat apa saja yang diperlukan agar prinsip-prinsip *good governance* bisa direalisasikan dan korupsi di daerah yang dilakukan oleh para

anggota DPRD dan kepala daerah itu dapat diminimalisasikan.

Dalam rangka mencari kepastian empirik tentang sebab-musabab terjadinya korupsi secara lebih mendalam, penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif dengan “*verstehen*” sebagai metode utamanya. Ada dua hal yang akan menjadi fokus dalam pengumpulan datanya. *Pertama*, melakukan studi kritis (analisa teks) atas berbagai regulasi yang berkaitan dengan perda, perpu, UU dan sebagainya yang diduga dapat memberi peluang atas terjadinya korupsi. *Kedua*, melakukan *field research* terhadap daerah-daerah yang diketahui telah terjadi korupsi secara massif dengan membandingkan daerah-daerah yang relatif “bersih” dari korupsi. Dengan perbandingan ini diharapkan akan diketahui secara pasti penyebab utama terjadinya korupsi berjamaah itu dan sekaligus akan ditemukan problem solvingnya.

Kata Kunci: korupsi, pemerintahan bersih, adil dan efisien.

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 kebutuhan publik

umumnya tidak transparan. Pengertian bahwa APBD merupakan dokumen dana publik yang penyusunan dan penggunaannya harus dipertanggungjawabkan kepada publik, 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 sebatas 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 watch (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 relatif 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 maupun 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 masih tetap 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 menyalahgunakan kekuasaannya (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 adanya pemahaman bahwa APBD adalah uang negara yang "sebagian" didistribusikan pada kepentingan publik dan bukan uang rakyat yang harus dikembalikan pada pemiliknya. Posisi *stakeholders* yang mestinya sekedar sebagai distributor atas uang yang diamanatkan dalam APBD, justru seolah sebagai pemiliknya. Dalam suasana pemahaman seperti ini akan sulit diharapkan bahwa penggunaan APBD akan diprioritaskan untuk kesejahteraan masyarakat. Sekedar sebagai 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 34,2 %. Dengan kata lain, tipisnya persepsi di kalangan anggota dewan dan *stakeholders* 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. Tidak mengherankan jika penggunaan dana APBD rata-rata sekitar 65-85% digunakan untuk biaya penyelenggara negara, sedangkan yang *langsung* diperuntukkan untuk kebutuhan publik, umumnya tidak melebihi angka 3 %. Bahkan rata-rata dibawah 1%.

Ketiga, kurang adanya kemauan politik (*political will*) yang memadai, baik oleh penegak hukum (Kejaksanaan, 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 oleh oknum penegak hukum masih terus berlangsung. 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 melampaui batas kewajaran, terutama jika dibandingkan dengan tingkat pendapatan rakyat yang diwakilinya. Akibat politik balas budi semacam itu, posisi dewan mudah menjadi sekedar 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 menjadi 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 mahalannya 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 kuatnya budaya konsumtif yang melanda semua lapisan. Gaya hidup yang serba memomorsatukan simbol material serta terlalu berlebihan dalam memberi 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 krusial 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 (*self-servicing*). 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/perbulan, sementara gaji seorang professor hanya sekitar Rp.2.3 juta/perbulan; 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-RI 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. Kepentingan politik selalu menjadi halangan permanen atas tegaknya keadilan.

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 agaknya belum terkoordinasi dengan baik dan tak jarang 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 massif 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 (*political will*) 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, memperingatkan bahwa kesempatan (*structural*) dan keinginan (*cultural*) sangat memegang penjelasan kunci bagaimana korupsi itu

bisa terjadi. Jika masalah peluang lebih berkaitan dengan ada-tidaknya 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 didefinisikan sebagai "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) seperti dikutip Azumardi, 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 penyuapan, bisa meruntuhkan lembaga-lembaga demokrasi yang masih baru (Pope, 2003: 4).

Sementara dalam kaitannya dengan sebab-musabab terjadinya korupsi, Klitgaard (2002), telah memberikan diagnosa atas merebaknya korupsi dalam rumus sebagai berikut:

$$C=M+D-A$$

C: Corruption

M: monopoly of power

D: discretion by officials

A: accountability

Maksud rumus diatas adalah bahwa korupsi (C) adalah fungsi dari monopoli kekuasaan (M) plus diskresi dari para pejabat (D) minus akuntabilitas (A). Dengan demikian peluang untuk melakukan korupsi akan meningkat jika monopoli kekuasaan dan diskresi telah terjadi, sedangkan akuntabilitas tidak ada. Jadi unsur pertanggungjawaban menjadi penjelasan krusial dalam mengurangi kecenderungan korupsi. Dengan demikian jika ingin melakukan pengurangan atau meminimalisasi korupsi, maka monopoli kekuasaan harus dihindari, diskresi harus dibatasi, sementara akuntabilitas harus diperbesar.

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 terbukti telah terjadi korupsi. 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, sehingga dapat ditemukan strategi pencegahan atas terjadinya kasus korupsi. Penelitian ini akan dilakukan selama tiga tahun :

- **Tahun pertama**

Melakukan rekonstruksi daerah-daerah yang secara massif 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 dsb.

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* atau *good 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.

2. Metodologi

2.1. 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*. Penentuan sample atau informan akan dilakukan secara sengaja (*purposive*), sesuai dengan kompetensi dan pengetahuan informan atas kasus korupsi yang telah terjadi atau diketahui. Dari pemilih sample secara sengaja tersebut antara lain telah di wawancarai: kejaksanaan dan/atau kehakiman, dari pihak pelapor (LSM, kelompok masyarakat, atau/atau birokrasi), para tokoh masyarakat, Pers, akademisi, Bappeda, Bawasda, para anggota DPRD, Panitia Anggaran, Partai-partai politik, lembaga-lembaga keagamaan, para akademisi dsb.

2.2. Penentuan Lokasi Penelitian

Oleh karena dalam penelitian ini akan dilakukan perbandingan antara daerah yang terbukti telah terjadi kasus korupsi secara 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 Kaltim dan Jawa Timur. Kedua, Batam dan Bali dan Ketiga, akan dipilih daerah yang dinilai memiliki pemerintahan yang bersih, seperti Kotamadya Sawahlunto, Sumatra Barat dan Kabupaten Sragen, Jawa Tengah, dan Jembrana, Bali. Keempat akan dipilih daerah-daerah yang memiliki *succes story* dalam pemberantasan Korupsi seperti Kotamadya Padang dan Kabupaten Garut, Jawa Barat dan sebagainya.

BAB II

BONTANG: MASA TRANSISI YANG MERISAUKAN

Oleh Abdussomad

2. 1. Gambaran Umum

2. 1.1 Letak Geografis

Bontang adalah salah satu kota di Kalimantan Timur yang menjadi daerah otonom melalui Undang-Undang No. 47 tahun 1999. Kota ini merupakan hasil pemekaran wilayah Kabupaten Kutai yang tumbuh menjadi empat daerah, yakni Kutai Kertanegara, Kutai Barat, Kutai Timur, dan Kota Bontang. Sebelum menjadi kota otonom, Kota Bontang hanya merupakan sebuah kecamatan dalam Kabupaten Kutai.

Jauh sebelum menjadi kota, Bontang telah menjadi daerah tujuan kaum pendatang (migran). Konon, istilah Bontang itu sendiri merupakan akronim perpaduan antara bahasa Belanda dan Melayu, yaitu *'Bond'* (kumpulan) dan *'tang'* (singkatan dari *'pendatang'*). Adalah nelayan Bajau yang disebut sebagai kelompok masyarakat pertama yang membuka daerah ini. Perkampungan nelayan ini kemudian tumbuh dan berkembang seiring dengan masuknya para pedagang Bugis dan Mandau. Sekitar tahun 1930-an, daerah pesisir Bontang telah menjadi semakin heterogen dan menjadi wilayah pemukiman penduduk yang meliputi berbagai etnik, seperti Bugis, Mandar, Bajau, Jawa, Melayu, dan Kutai. Meskipun tingkat pluralisme penduduknya cukup tinggi, hubungan sosial di antara mereka tampak cukup harmonis. Banyaknya peristiwa kawin campur antar etnik menjadi faktor penting pemerkuat tumbuhnya rasa solidaritas dan toleransi di antara mereka.

Ketika ditetapkan menjadi kota administratif pada tahun 1989, Kota Bontang hanya memiliki dua kecamatan, yakni Kecamatan Bontang Utara (yang terdiri atas 4 desa) dan Kecamatan

Bontang Selatan (yang terdiri atas 5 desa).¹ Tetapi, setelah ditetapkan menjadi daerah otonom pada tahun 1999, Kota Bontang dimekarkan menjadi tiga kecamatan, yakni Kecamatan Bontang Utara, Bontang Selatan, dan Bontang Barat². Dewasa ini Kota Bontang telah menjadi kota urban dengan 14 kelurahan dan satu desa. Satu-satunya desa yang ada adalah desa Sekaming yang terletak di Kecamatan Bontang Selatan.

Dibandingkan dengan kota/kabupaten lain yang ada di Kalimantan Timur, Kota Bontang merupakan kota yang luas wilayahnya termasuk paling kecil, yakni hanya 497,57 km². Tak seperti kota induknya, Kutai Kertanegara, kota ini juga tidak kaya memiliki sumberdaya alam yang penting. Kecuali mengandalkan air bawah tanah, Kota Bontang tidak memiliki sungai yang dapat dijadikan sebagai sumber air minum (PDAM) penduduk³. Selain itu, lahan kawasan efektifnya juga sangat terbatas. Dari keseluruhan luas wilayah kotanya, 64 persennya adalah laut, sedangkan kawasan pembangunan efektifnya hanya 5 persen. Sisanya, yakni 22 persen, merupakan jalur hijau atau kawasan penyangga dan 9 persen lainnya merupakan kawasan industri PT. Badak (industri pengolahan gas alam cair) dan PT. Pupuk Kaltim (industri kimia) yang beroperasi sejak 1974 (Pemerintah Kota Bontang, 2003: 6).

¹ Berdasarkan PP No. 20 tahun 1989 tentang Pemerintahan Kota Administratif Bontang, Kecamatan Bontang Selatan terdiri atas Desa Bontang Kuala, Bontang Baru, Lok Tuan, dan Belimbing. Adapun Kecamatan Bontang Selatan terdiri atas Desa Tanjung Laut, Berebas Tengah, Berebas Pantai, Setimpo dan Sekaming.

² Sejak disahkannya Perda Kota Bontang No. 17 tahun 2002 Kecamatan Bontang Selatan terdiri atas 1 Desa (Sekaming) dan 5 kelurahan (Satimpo, Berebas Pantai, Berebas Tengah, Tanjung Laut, dan Tanjung Laut Indah), Kecamatan Bontang Utara terdiri atas 6 kelurahan (Bontang Kuala, Bontang Baru, Api-api, Gunung Elai, Lok Tuan, dan Guntung), dan Kecamatan Bontang Barat terdiri atas 3 kelurahan (Kanaan, Gunung Telihan, dan Belimbing).

³ Sumber air PDAM berasal dari air bawah tanah.

Gambaran tentang kecilnya Kota Bontang kiranya dapat dilihat dari tiadanya trayek khusus untuk angkutan kota (biasa disebut taksi). Dengan ongkos Rp 2.500,00 per penumpang, para penumpang bisa meminta diantar ke tempat yang ditujunya. Tetapi, meskipun Kota Bontang tergolong kecil, kota ini tergolong penting dalam tingkat nasional. Sebab, di kota ini terdapat dua perusahaan besar nasional, yakni PT. Badak NGL yang berdiri 26 November 1974 dan PT. Pupuk Kaltim yang berdiri 7 Desember 1977. Adanya kedua perusahaan BUMN tersebut bukan saja memiliki arti penting bagi peningkatan pendapatan Kota Bontang, tetapi juga bagi Kalimantan Timur dan Pemerintah Pusat (Hasdam, 2006: 35). Kehadiran kedua perusahaan BUMN tersebut telah berfungsi sebagai denyut jantung Kota Bontang yang memberikan *multiplier effect* yang sangat besar bagi perkembangan kota. Ketika masih menjadi bagian dari Kota Kutai, daerah ini terpilih sebagai lokasi kedua industri besar tersebut karena letak geografisnya yang sangat strategis karena berhadapan dengan selat Makassar yang merupakan jalur transportasi laut internasional yang penting.

2.1.2 Penduduk

Sebagai kota urban, penduduk asli Kota Bontang kini telah menjadi kelompok minoritas. Penduduk asli kota ini umumnya banyak dijumpai di daerah Tanjung Laut dan Bontang Kuala. Adapun mayoritas penduduk Kota Bontang adalah pendatang dari luar Kalimantan. Secara umum, gambaran pemasok migrasi ke Kota Bontang relatif tak berbeda jauh dengan kota-kota lainnya di Kalimantan Timur. Menurut sejumlah informan, mayoritas pendatang berasal dari Jawa dan Bugis. Hal ini sesuai dengan hasil sensus penduduk Kalimantan Timur yang menyebutkan bahwa suku terbesar pemasok migrasi ke provinsi ini adalah Jawa (29,55%), Bugis (18,26%), Banjar (13,94%), Dayak (9,91%), dan Kutai (9,21%). Sedangkan sisanya (19,13%) berasal dari suku lainnya (Firmansyah dkk, 2003: 385).

Statusnya sebagai kota pendatang sedikit-banyaknya juga tercermin dari struktur umur penduduk Kota Bontang. Data tahun 2004 menunjukkan bahwa struktur penduduknya merupakan transisi dari penduduk muda ke menengah. Sekitar 81,29% penduduknya berusia kurang dari atau sama dengan 39 tahun. Dari jumlah tersebut, sekitar 34,99%-nya merupakan penduduk yang belum produktif (BPS, 2005: 25-26).

Pada tahun 1980 penduduk (kecamatan) Bontang hanya 21.985 jiwa. Pertumbuhannya meningkat tajam seiring dengan perkembangan kedua perusahaan besar tersebut di atas. Pada tahun 1990 jumlah penduduknya mencapai 68.842 jiwa (terjadi peningkatan 213,13%). Jumlah ini kemudian meningkat menjadi 99.617 jiwa (44,70%) pada tahun 2000. Dalam kurun waktu empat tahun terakhir, yakni dari tahun 2001 sampai 2004, pertumbuhan rata-rata penduduk Kota Bontang mencapai 4,75% (BPS, 2005: 25). Selain karena faktor kelahiran/kematian, pertumbuhan penduduk kota ini, secara khusus, lebih disebabkan oleh besarnya arus pendatang. Secara keseluruhan, jumlah penduduk Kota Bontang pada tahun 2004 mencapai 118.232 jiwa. Mereka tersebar hampir merata di dua kecamatan yang ada, kecuali Kecamatan Bontang Barat yang dihuni kurang dari 16% penduduk.

Tabel 1
Jumlah dan Laju Pertumbuhan Penduduk Kota Bontang

Tahun	Jumlah Penduduk	Kepadatan (Jiwa/km ²)	Laju Pertumbuhan (%)
1980	21.985	54	-
1990	68.842	169	12,09
2000	99.617	245	3,76
2001	102.853	206,71	3,23
2002	105.696	212,42	2,76
2003	117.082	235,31	10,77
2004	118.232	237,62	0,98

Sumber: Pemerintah Kota Bontang 2003 dan Biro Pusat Statistik 2005.

2.2. Andi Sofyan Hasdam dan Pilkada Walikota Bontang

Sejak menjadi kota yang otonom, Kota Bontang dipimpin oleh Andi Sofyan Hasdam, seorang kader partai Golkar yang juga berprofesi sebagai dokter. Sebagai tokoh politik lokal, kedudukan Andi Sofyan Hasdam tampak cukup kuat. Hal ini terbukti dari keberhasilannya dalam memenangkan pilkada yang diadakan 30 Januari 2006. Dengan perolehan suara 25.818, ia dan pasangannya berhasil mempertahankan kedudukannya sebagai walikota untuk periode kedua. Dalam pilkada tersebut ia berhasil menyingkirkan saingan terdekatnya, Zulkifli Arman dan Suroyo (sering disebut dengan Zorro), yang merupakan kandidat dari koalisi PAN, PKB, dan Demokrat.⁴

Oleh sebagian kalangan, kekalahan Zulkifli dipandang cukup mengejutkan. Pasalnya salah satu pejabat Pupuk Kaltim tersebut dinilai bersih. Kekalahan mereka ditengarai sebagai kesalahan KPUD karena menjelang pencoblosan lembaga pemilu tersebut membuka kembali masa pendaftaran pemilih yang sebelumnya telah ditutup secara resmi. Kebijakan KPUD tersebut dipandang kubu Zulkifli telah memberikan keuntungan kepada pasangan calon *incumbent*. Sebab, sebagai *incumbent*, Andi Sofyan Hasdam dan pasangannya dinilai sangat diuntungkan karena mereka memiliki akses dan kesempatan yang lebih baik untuk lebih memperkuat jaringan pemilihnya dibandingkan calon-calon lainnya. Sebagai *incumbent*, Andi Sofyan Hasdam ditengarai lebih mampu memobilisasi massanya karena mereka memiliki jaringan birokrasi sampai ke tingkat kelurahan/desa. Oleh sebab itu, meskipun Walikota terpilih Andi Sofyan Hasdam dan pasangannya telah dilantik, pilkada itu sendiri masih menyisakan masalah. Hal ini karena Zorro dan pasangannya yang dinyatakan kalah masih melakukan *clash action* kepada KPUD atas pelanggaran ketentuan pemilu yang dilakukannya tersebut. Tetapi, menurut sebuah sumber yang masih perlu dilacak kebenarannya, konon usulan

⁴ Dalam pilkada tersebut pasangan Zorro hanya memperoleh 22.818 suara

pembukaan kembali pendaftaran pemilih tersebut tidak datang dari calon *incumbent*, tetapi justru dari pasangan Zulkifli Arman (Zorro) itu sendiri.⁵ Menurutnya, hal tersebut merupakan kekurangpawaiwan mereka dalam membaca peta pemilih.

Tabel 2
Hasil Pilkada Kota Bontang 30 Januari 2006

No.	Pasangan Walikota/Wakil Walikota	Perolehan Suara Per Kecamatan			Jumlah Perolehan Suara
		Bontang Selatan	Bontang Utara	Bontang Barat	
1.	Zulkifli Arman & Suroyo	6.106	11.463	5.249	22.818
2.	Gunawan Wirutomo & Nukman Fadhly	5.772	5.696	2.662	14.130
3.	Andi Sofyan Hasdam & Syahid Daroini	10.827	11.116	3.875	25.818
4.	M. Yamin & Adam Malik	5.651	1.445	263	7.359
Jumlah		28.356	29.720	12.049	70.125

Sumber: Arsip KPUD Kota Bontang.

2.3. Pembangunan Kota Bontang

Sebagai Walikota, Sofyan Hasdam memiliki obsesi yang sangat kuat untuk mewujudkan Kota Bontang menjadi kota yang *"globally and regionally very competitive industrial and service based economy* pada tahun 2020." Tetapi, ia sangat menyadari bahwa obsesinya tersebut akan dapat terwujud bila didukung oleh sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas. Oleh sebab itu, dalam pandangannya ada empat pilar pembangunan yang perlu direalisasikan. Keempat pilar pembangunan tersebut adalah Bontang Sehat 2008, Bontang Cerdas 2010, Bontang Lestari 2010, dan Bontang Bebas Kemiskinan 2020 (Hasdam, 2006b: 22).

⁵ Hasil wawancara dengan seorang aktivis partai di Bontang.

Obsesi walikota untuk mewujudkan Kota Bontang yang masyarakatnya sehat, cerdas, bebas kemiskinan dan hidup di kota yang berwawasan lingkungan sebetulnya bukan sebuah angan-angan kosong. Sebab, secara ekonomi hal tersebut sangat dimungkinkan mengingat kota ini memiliki APBD yang cukup besar. Seperti terlihat pada tabel 2 di bawah, pada tahun 2001 APBD Kota Bontang sebesar Rp.286.344.688.333,00. APBD tersebut kemudian meningkat 79,49% menjadi 513,957 milyar pada tahun 2004. Tetapi bila dilihat realisasi anggaran belanjanya memang tidak sebesar itu. Untuk tahun 2004 realisasinya hanya Rp.415,50 milyar atau 39,80% lebih besar dibandingkan dengan realisasi APBD-nya tahun 2001 yang mencapai 297,217 milyar.

Seperti di banyak kota lainnya, besarnya peningkatan APBD Kota Bontang bukan bersumber dari besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh kota ini. Meskipun Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bontang tahun 2001–2004 menunjukkan kenaikan yang besar, yakni 85,06%, kontribusinya pada APBD relatif kecil, yakni 3,14% tahun 2001 dan 4,05% tahun 2004. Besarnya APBD Kota Bontang, terutama, disebabkan oleh adanya kenaikan dana perimbangan yang diterima Kota Bontang dari tahun ke tahun. Bila pada tahun 2001 realisasi dana perimbangan yang diperolehnya sebesar 253,62 milyar rupiah, tahun 2004 meningkat menjadi 407,656 milyar rupiah. Dengan kata lain terdapat kenaikan sebesar 60,73%.

Keberhasilan Kota Bontang dalam memperoleh dana perimbangan yang terus meningkat tersebut tak bisa dilepaskan dari kehadiran dua BUMN besar di daerah tersebut, yakni PT. Pupuk Kaltim dan PT. Badak NGL. Berdasarkan Laporan Pertanggungjawaban Walikota Bontang Tahun Anggaran 2002, tercatat bahwa pada tahun 2002 PDRB perkapita Kota Bontang dengan Migas mencapai Rp.30.245.555.820.000,00. Selama bertahun-tahun struktur perekonomian Kota Bontang sangat dipengaruhi oleh sektor industri pengolahan, khususnya subsektor industri pengolahan gas alam cair (LNG), mencapai lebih dari 90%. Sementara itu, di luar migas, total PDRB Kota Bontang tahun 2002 hanya Rp.2.463.824.390.000,00.

Pendapatan perkapita masyarakat Bontang tahun 2002 tanpa migas mencapai Rp.15.115.875,00 (Kota Bontang, 2002: 17-18).

Yang menarik untuk dicatat adalah kenaikan APBD Kota Bontang tersebut juga diikuti dengan kenaikan belanja rutin. Seperti tampak pada tabel 2 secara persentase realisasi kenaikan belanja rutin Kota Bontang antara 2001–2004 jauh lebih besar dari kenaikan belanja pembangunannya, yakni mencapai 111,73%. Adapun realisasi peningkatan belanja pembangunan (modal) untuk kurun waktu yang sama hanya 14,032%. Secara berturut-turut kenaikan terbesar belanja rutin terjadi pada belanja pegawai (252,80%), belanja pemeliharaan (168,61%), belanja operasi (164,28%), belanja perjalanan dinas (124,63%), dan belanja barang (21,31%).

Tabel 3
Realisasi Belanja Rutin dan Pembangunan Kota Bontang

No	Jenis Belanja	APBD		Realisasi APBD		
		2001	2004	2001	2004	% Kenaikan
1	Belanja Rutin	113,02	243,19	97,95	207,39	111,73
	Belanja Pegawai	16,50	61,499	14,76	52,074	252,80
	Belanja Barang	21,69	29,224	20,16	24,456	21,31
	Belanja Pemeliharaan	4,77	9,386	3,24	8,703	168,61
	Belanja Perjalanan Dinas	4,79	12,743	4,66	10,468	124,63
	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	52,30	130,337	42,26	111,687	164,28
2	Belanja Modal	173,32	239,332	158,38	180,605	14,032
	Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	4,5	30,043	4,5	26,126	480,58
	Belanja tidak Disangka	2,00	1,391	1,99	1,380	-31
	Angsuran Pinjaman/ Hutang dan Bunga	3,00	-	2,98	-	-
	Pengeluaran Tidak Masuk Bagian Lain	3,45	-	3,36	-	-
	Total	286,344	513,957	297,217	415,502	39,80

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Walikota Bontang 2001 dan 2004.

Besarnya kenaikan belanja rutin Kota Bontang kiranya memperlihatkan lemahnya kepedulian pemerintah pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Peningkatan APBD seharusnya digunakan

sebesar-besarnya untuk kepentingan publik, dan bukan untuk memperbesar kesejahteraan para pejabat pemerintahnya. Persepsi ini juga dinyatakan oleh mayoritas informan yang sempat diwawancarai. Yang juga dipertanyakan sejumlah informan adalah bahwa meskipun APBD Kota Bontang cukup besar, hingga kini banyak kantor pemerintah yang masih berstatus sewa.⁶

Lemahnya kepedulian Pemerintah dalam menggunakan APBD untuk kesejahteraan rakyat dapat dilihat, misalnya, dari rincian realisasi belanja pembangunannya. Sebagai contoh, pada tahun 2001 mayoritas belanja pembangunan digunakan untuk hal-hal yang berkenaan dengan kebutuhan fisik, terutama, sektor transportasi (jalan dan jembatan) (Rp 52,355 milyar), perumahan dan pemukiman (Rp 23,309 milyar). Seperti halnya sektor transportasi, sektor perumahan dan pemukiman difokuskan pada semenisasi gang lingkungan, pembuatan parit, pengadaan alat, pembuatan deep well, rehabilitasi jembatan pipa konstruksi dan pengadaan mobil *pick up* operasional dan bukannya pada penyediaan pembangunan rumah murah yang diperuntukkan bagi rakyat kecil. Sementara itu, meskipun pada tahun 2001 sektor perdagangan, pengembangan usaha daerah, keuangan daerah dan koperasi memperoleh dana Rp 31,560 milyar, bila dilihat secara seksama, mayoritas dananya digunakan sebagai penyertaan modal saham pemerintah Kota Bontang untuk pembelian kapal feri cepat (KFC), kerjasama dengan Kabupaten Kutai Timur, Balikpapan dan Samarinda.

Bertolak belakang dengan visi Kota Bontang (Bontang Cerdas 2010 dan Bontang Sehat 2008), pada tahun 2001 sektor kesehatan, kesejahteraan sosial, peranan wanita, anak dan remaja serta sektor pendidikan, kebudayaan nasional, kepercayaan terhadap Tuhan Yang Mahaesa, pemuda dan olah raga hanya memperoleh anggaran Rp 13,011 milyar dan Rp 7,715 milyar. Jumlah anggaran di

⁶ Seorang informan menengarai bahwa rumah yang disewakan untuk kantor Pemerintah merupakan rumah milik pejabat Pemerintah itu sendiri.

kedua sektor tersebut berada di bawah anggaran belanja untuk sektor aparatur pemerintah dan pengawasan yang mencapai Rp 16,838 milyar dan lingkungan hidup dan tata ruang yang mencapai Rp 14,724 milyar. Yang juga memprihatinkan adalah alokasi anggaran untuk sektor industri yang hanya Rp 1,207 milyar, padahal visi Kota Bontang dimaksudkan untuk mewujudkan sebagai kota industri dan jasa yang andal dalam skala regional.

Gambaran yang hampir sama juga tampak pada alokasi anggaran 2004. Pada tahun 2004 alokasi anggaran untuk sektor perindustrian, perdagangan, dan koperasi hanya Rp 2,172 milyar. Alokasi anggaran terbesar diperoleh dinas pekerjaan umum dan sekretariat daerah masing-masing sebesar Rp 210,307 milyar dan Rp 133,402 milyar (40,92% dan 25,95% dari keseluruhan anggaran). Meskipun secara nominal anggaran pendidikan dan kebudayaan meningkat tajam, yakni Rp 29,46 milyar, secara persentase peningkatan tersebut tak signifikan. Bila pada tahun anggaran 2001 sektor tersebut memperoleh 2,69%, pada tahun 2004 persentasenya mencapai 5,73% dari total APBD.

Tabel 2
ABPD Kota Bontang 2001 dan 2004

Uraian	APBD Dalam Milyar Rupiah		% Kenaikan	Realisasi APBD Dalam Milyar Rupiah		% Kenaikan
	2001	2004		2001	2004	
Pendapatan	286,34	414,271	44,68	297,217	426,003	43,30
PAD	9,827	18,074	83,92	9,325	17,257	85,06
Dana Perimbangan	243,69	395,526	62,30	253,62	407,656	60,73
Belanja	286,34	513,96	79,49	256,31	416,50	62,11
Belanja Rutin	113,02	243,19	115,17	97,95	207,39	111,73
Belanja modal	173,32	239,332		158,38	111,687	
Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	4,5	30,043		4,5	26,126	
Belanja tidak disangka	2,00	1,391		1,99	1,379	
Pengeluaran tidak Masuk Bagian Lain	3,45	-		3,36	-	

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Walikota Bontang 2001 dan Hasil Pemeriksaan BPK 2004 tentang Laporan Keuangan Pemerintahan Kota Bontang.

2.4. Pandangan Masyarakat atas Pembangunan Kota Bontang

Seperti dikatakan di atas, APBD Kota Bontang cukup besar. Bila anggaran belanja tahun 2004 dibagi rata per penduduk, setiap penduduk bisa menerima Rp 35.200.341,01. Dengan jumlah yang besar itu, sejumlah informan menilai mestinya ada banyak hal yang bisa dibangun untuk mewujudkan masa depan Kota Bontang yang lebih baik sesuai dengan visinya sebagai ‘kota industri dan jasa yang andal dalam skala regional’. Harapan tersebut sangat penting untuk digarisbawahi pemerintah dan elit politik lokal, khususnya, mengingat luas wilayahnya yang kecil dan tak memiliki sumberdaya alam yang baik. Apalagi bila diingat bahwa secara ekonomi Kota Bontang saat ini bertumpu pada dua industri besar yang menggunakan sumberdaya alam lokal tak terbarukan. Tetapi, menurut sejumlah informan, sejak menjadi kota otonom mereka tak menyaksikan perubahan yang berarti yang telah dilakukan pemerintah untuk Kota Bontang. Perkembangan Kota Bontang hingga kini masih sangat dipengaruhi oleh perkembangan kedua perusahaan besar BUMN di kota tersebut. Yang mengherankan mereka adalah hingga kini banyak kantor pemerintah yang masih berstatus sewa.

Penilaian yang sama juga disampaikan Revrison Baswir, dosen Universitas Gajahmada dalam seminar ”Peranan dan Posisi Strategis Kepala Daerah dalam Reformasi Birokrasi” yang diadakan di Samarinda (Kaltim Post, 19 Mei 2006). Menurutnya, jika dilihat dari PDRB-nya, Kota Bontang menempati urutan pertama nasional. Tetapi, yang terjadi Bontang tak banyak berubah, berpisah dari induknya, Kabupaten Kutai. Kota ini hanya memiliki satu *mall* (mini market) dan belum menjadi kota yang gemerlap sebagaimana layaknya kota urban.

Seorang aktivis LSM lainnya mengatakan bahwa lambatnya gerak perkembangan Kota Bontang, khususnya infrastruktur dan sentra ekonomi di Kota Bontang karena pembangunannya lebih banyak dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan bukan atas dasar

rencana strategis (renstra). Tetapi, visi Kota Bontang untuk menjadi "kota industri dan jasa yang handal (dalam) skala regional" tak tampak. Sampai sejauh ini tak terlihat perkembangan signifikan dari pembangunan industri dan jasa yang dilakukan pemerintah. Perkembangan Kota Bontang seperti terlihat sekarang ini masih merupakan hasil pengaruh keberadaan kedua BUMN besar yang ada di kota tersebut, yakni PT. Pupuk Kaltim dan PT. Badak (Kaltim Post, 19 Mei 2006).

Pendapat senada juga disampaikan aktivis LSM Forlihumas. Menurutnya, gagalnya Kota Bontang memperoleh salah satu tropi otonomi award merupakan potret buruknya pengelolaan kota yang dilakukan pemerintah. Semboyan Bontang Cerdas, Bontang Sehat, dan Bontang Bebas Kemiskinan dinilainya hanya sebatas retorika. Dengan usia yang relatif lebih tua, dalam pandangan mereka Kota Bontang bisa lebih berhasil daripada Kabupaten Penajam Paser Utara. Dalam usia yang lebih muda daripada Kota Bontang, kabupaten tersebut telah mampu memperoleh otonomi award (Kaltim Post, 24 Mei 2006).

Kekecewaan sejumlah pihak di atas kiranya cukup berdasar. Sebagai kota yang bergantung pada kedua industri besar nasional yang ada di Kota Bontang, aparat pemerintah kota seyogyanya tak menyalahgunakan kesempatan yang diperolehnya. Apalagi karena perkembangan industri kecil di Kota Bontang sangat berkaitan erat dengan kedua industri besar tersebut. Tetapi, tampaknya kesempatan tersebut kurang dapat dimanfaatkan dengan baik. Hal ini terlihat dari rendahnya perkembangan industri dan jasa di kota tersebut. Sebagai gambaran pada tahun 2004 di Bontang hanya terdapat 342 unit usaha industri aneka dengan tenaga kerja sebagai 1.560 orang dengan total investasi Rp 4.761,80 juta. Selain itu, terdapat 192 unit usaha industri logam, mesin, dan kimia dengan 730 tenaga kerja dengan total investasi Rp 5.935,53 juta. Adapun industri kecil hasil pertanian dan kehutanan berjumlah 295 unit usaha dengan 1.018 tenaga kerja dan jumlah investasi sebesar Rp 13.110,531 (BPS, 2004: 125).

Gambaran tersebut pada dasarnya sedikit lebih baik daripada tahun 2001. Pada tahun tersebut tercatat 356 unit usaha dengan 1.550 tenaga kerja dan total investasi Rp 22.0001,7 juta. Sementara industri aneka berjumlah 272 unit usaha dengan total 1.314 tenaga kerja dan nilai investasi Rp 3.009,4 juta (Pemerintah Kota Bontang, 2003: 11).

Harapan besar masyarakat Kota Bontang untuk menikmati hasil pembangunannya bisa dipahami mengingat dari tahun ke tahun pendapatan asli daerah (PAD) meningkat tajam. Bila pada tahun 2000 PAD Kota Bontang hanya Rp 7.344,39 juta, pada tahun 2004 meningkat menjadi Rp 17.262,44 juta. Kenaikan PAD Kota Bontang yang mencapai 135,04% tersebut seyogyanya tidak sekadar ditafsirkan sebagai keberhasilan pemerintah dalam menggali partisipasi rakyat dalam membiayai pembangunan, tetapi juga harus diikuti dengan meningkatnya pertanggungjawaban pemerintah pada rakyatnya, khususnya, dalam bentuk pembangunan yang lebih nyata, seperti pembangunan sumberdaya manusia (SDM) dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Tetapi, bertentangan dengan hal itu, fokus perhatian pemerintah tampaknya lebih mengarah ke proyek-proyek mercusuar yang nilai nominalnya dipertanyakan sejumlah pihak, seperti pembelian kapal feri cepat Roro senilai Rp 28 milyar, pembangunan gedung perpustakaan senilai Rp 35 milyar, dan rencana pembangunan gedung DPRD senilai Rp 97 milyar (Tribun, 21 Desember 2004 dan 7 Maret 2005).

Tabel 4
Perkembangan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kota Bontang,
Tahun 2000, 2001, dan 2004

Sumber PAD	2000		2001		2004	
	Penerimaan (Juta rupiah)	Struktur (%)	Penerimaan (Juta rupiah)	Struktur (%)	Penerimaan (Juta Rupiah)	Struktur (%)
1. Pajak Daerah	6.984,05	95,04%	6.804,15	70,34	11.109,22	64,36
2. Retribusi Daerah	360,34	4,91	2.263,71	23,40	2.065,82	11,97
3. Bagian Laba BUMN	-	-	-	-	3.171,23	18,37
4. Lain-lain PAD yang Sah	-	-	604,99	6,25	915,17	5,3
Total PAD	7.344,39	100,00	9.672	100,00	17.261,44	100,00

Sumber: Pemerintah Kota Bontang 2003 dan Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 2004.

Sejumlah informan menilai bahwa gambaran alokasi APBD Kota Bontang yang kurang berpihak pada kepentingan publik tersebut antara lain disebabkan oleh rendahnya pengetahuan dan pemahaman anggota dewan dalam penyusunan APBD. Sebagai lembaga yang berperan dalam menetapkan APBD, idealnya para anggota dewan dapat memahami dan bersikap kritis terhadap detail perhitungan APBD. Tetapi, yang terjadi lembaga tersebut tampak kurang kritis. Setelah menyetujui pembelian kapal feri cepat Ro Ro senilai Rp 28 milyar, misalnya, DPRD juga dinilai memberikan keputusan yang terburu-buru dalam memberikan subsidi senilai Rp 2 milyar kepada perusahaan daerah Aneka Usaha dan Jasa (Perusda AUJ) yang mengelola kapal feri tersebut (Tribun Bontang, 28 Januari 2005). Hal tersebut dilakukan karena setiap bulannya pengelolaan kapal tersebut mengalami defisit 30,2% dan membutuhkan subsidi sebesar 90 juta rupiah per bulan (Tribun Bontang, 13 Januari 2005).

Sejumlah anggota dewan sebenarnya juga telah mengkritisi hal tersebut, termasuk subsidi Rp 2 milyar yang mestinya mengalami penyusutan per tahunnya (Tribun Bontang, 14 April 2006). Tetapi, suara tersebut tampaknya terlalu kecil bila dibandingkan dengan suara dewan sebagai sebuah lembaga. Bisa jadi lemahnya kekuatan politik lembaga DPRD terhadap mitra kerjanya dikarenakan adanya faktor hubungan yang bersifat *mutual simbiotik* antara lembaga legislatif dan eksekutif. Seperti halnya lembaga eksekutif, lembaga legislatif Kota Bontang juga memperoleh dana yang cukup besar. Sebagai gambaran, pada tahun 2004, misalnya, sekretariat DPRD memperoleh dana Rp 21,280 milyar, padahal jumlah anggota DPRD Kota Bontang hanya 25 orang.

Adanya hubungan yang saling-menguntungkan tersebut juga disinyalir sering terjadi setiap menjelang dilakukannya Laporan Pertanggungjawaban APBD (LPJ) yang disampaikan walikota. Sebagai contoh, dalam menyikapi LPJ walikota tahun anggaran 2002, Fraksi Persatuan Bintang Keadilan (FPBK) sempat menyoroti 6 proyek fisik yang dianggapnya bermasalah, seperti: pengadaan laboratorium SMK 1, pembangunan Kantor Kejaksaan, dan rehabilitasi Bakau Empang Parit. Selain itu, FPBK juga sempat menyebut 6 instansi bermasalah, yakni: Dinas Perdagangan dan Koperasi, Dinas Pendapatan Daerah, Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, PDAM, dan Dinas Kesehatan. Tetapi, biasanya persoalan tersebut hilang begitu saja karena seperti dikatakan seorang anggota dewan hal tersebut terjadi setelah adanya *bargaining* politik antara eksekutif dan legislatif (Tribun Bontang, 9 Juni 2003).

2.5. Sumijan: Tokoh Anti Korupsi

Sampai sejauh ini Walikota Andi Sofyan Hasdam **bukan** merupakan kepala daerah yang berstatus tersangka kasus korupsi. Meskipun demikian, tidak berarti ia terbebas dari tuduhan tersebut. Sumijan, ketua LSM LIRA dan sekaligus ketua Forum Komunikasi *Stake Holders* (FKS) Bontang, merupakan tokoh yang paling vokal

dan kritis terhadap pemerintah. Melalui penyelidikannya terhadap kepemimpinan walikota dalam periode sebelumnya, ia **menduga** telah terjadi sejumlah tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh walikota. Dugaan korupsi ditengarai terjadi pada pos anggaran penunjang operasional kepala dan wakil kepada daerah Bontang sebesar 10,9 milyar (untuk periode 2001–2004) dan pada pengadaan tanah hutang lindung bagi pembangunan RSUD Kota Bontang sebesar Rp 1,222 milyar. Selain itu, Sumijan juga **menduga** adanya penyimpangan anggaran pada pos anggaran DPRD dan sekretariat DPRD Kota Bontang senilai Rp 44,6 milyar (untuk periode 2001–2004). Hasil penyelidikannya itu telah disampaikan ke sejumlah instansi terkait di Jakarta, termasuk ke KPK dan ke Irjen Depdagri (Tribun, 1 Februari 2005; Poskota Kaltim, 8 April 2005).

Untuk sebuah kota kecil yang letaknya cukup jauh dari pusat kekuasaan, gerakan yang dilakukan Sumijan merupakan fenomena yang unik. Selain terbilang sangat langka, latar belakang pendidikan dan profesinya dipandang banyak orang dengan sebelah mata. Hal ini diakui sendiri oleh Sumijan karena ia memang hanya seorang pedagang es campur di kaki lima yang berijazah SLTP. Penduduk pendatang kelahiran desa Ngepeh, Kecamatan Loceret, Kabupaten Nganjuk, Jawa Timur, juga tidak mengira bahwa dalam perjalanan hidupnya ia akan menjadi pejuang anti korupsi. Karena pendidikannya yang rendah, cita-citanya sederhana saja, yakni sekadar bisa hidup.

Ketika pertama kali datang ke Kota Bontang, ia membantu kakaknya menjaga toko. Lepas dari itu, ia berjualan bakso dan selanjutnya berjualan es campur. Dengan profesinya itu, ia mengaku sudah bisa hidup bahagia karena ia bisa punya rumah, kendaraan, dan juga bisa pulang kampung setiap tahun. Ia mengaku tak pernah memiliki cita-cita yang aneh untuk menjadi anggota dan pengurus partai serta menjadi pejuang anti korupsi.

Kesadaran politiknya muncul secara tidak sengaja ketika tahun 2001 sebagai ketua RT ia diundang rapat di gedung PKK desa

Berbas Pantai, Bontang Selatan, untuk memberi masukan bagi proses penyusunan Dokumen Induk Resmi Kota Bontang, Poldas dan Renstra Kota Bontang 2001–2005. Pengalaman tersebut telah menggugah kesadaran politiknya sebagai warga negara untuk terlibat secara proaktif dalam urusan tata pemerintahan, pembangunan, dan sosial kemasyarakatan. Meskipun banyak pihak yang mempertanyakan tingkat pendidikannya, ia tidak berkecil hati dan dengan penuh keyakinan ia terlibat aktif dalam penyusunan *City Development Strategy* (CDS). Keterlibatannya dalam CDS semakin menyadarinya untuk melakukan kontrol sosial kepada Pemerintah dalam hal penegakan *good governance* yang merupakan prasyarat penting bagi terwujudnya Bontang sebagai kota industri dan jasa yang andal berskala regional tahun 2005. Meskipun tak memperoleh bayaran, ia tetap menunjukkan komitmen dan kerja kerasnya dalam menyusun program CDS sehingga ia dipercaya menjadi ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Desa Berbas Pantai. Ketika banyak rekan kerjanya yang mengundurkan diri satu-persatu, ia tak bergeming dan tetap menjalankan tugasnya. Tetapi, keberadaannya di LPM justru dianggap Pemerintah sebagai duri dalam daging. Ia diberhentikan begitu saja tanpa mengetahui kesalahannya. Perlakuan yang diterimanya secara semena-mena itu telah mendorongnya untuk semakin terpanggil mengontrol jalannya *good governance* di Kota Bontang melalui LSM. Salah satunya adalah dengan melakukan penyelidikan dugaan korupsi dan melaporkannya ke instansi yang berwenang.

Pada awalnya pengaduan dugaan korupsi yang dilakukan Sumijan memperoleh dukungan dari empat LSM yang ada di kota tersebut, seperti LSM Peduli Kaltim, DPC NU Kota Bontang, LSM Komite Reformasi, DPC Partai Demokrat dan DPD IPDP Kota Bontang. Tetapi, dalam perkembangannya menurut Sumijan, ia menjadi satu-satunya tokoh yang tetap dengan komitmennya. Menurutnya keempat mitranya tersebut telah mundur secara teratur karena konon mereka telah terkooptasi oleh pemerintah, seperti menjadi PNS atau terlibat dalam proyek pemerintah.

Mundurnya keempat mitranya tersebut tak disesali Sumijan. Selain karena faktor ekonomi, ia sangat menyadari bahwa dalam kondisi politik yang belum kondusif tidak banyak orang yang memiliki keberanian dalam memperjuangkan *good governance* di Kota Bontang. Adanya kekerasan politik dan rendahnya jaminan perlindungan keamanan yang diberikan pemerintah bagi pejuang anti demokrasi telah membuat banyak orang yang berkecil hati. Perasaan ini juga sempat dinyatakan oleh seorang wartawan Kota Bontang ketika dimintai pendapatnya tentang lemahnya daya kritik pers terhadap penyimpangan pembangunan. Menurutnya, jumlah wartawan di Kota Bontang sangat sedikit sehingga dengan mudah dapat dikenali.

Di tengah situasi politik yang seperti itu Sumijan tetap merasa berkewajiban untuk memperjuangkan terciptanya *good governance*. Dengan kendaraan kijang tuanya ia rajin menyebarkan selebaran tulisan tentang anti korupsi. Selain mendanai sendiri, ia juga menerima bantuan keuangan secara diam-diam, terutama dari ibu-ibu rumah tangga yang bersimpati pada perjuangannya. Sumijan sendiri sangat menyadari bahwa gerakan yang dilakukannya sangat berisiko atas keamanan dirinya dan keluarganya. Tekanan, teror, dan bahkan penganiayaan kerap diterimanya. Yang terakhir, usaha es campurnya diobrak-abrik, mobilnya dirusak, dan ia sendiri dianiaya oleh pendukung walikota.⁷ Meskipun demikian, langkah Sumijan tak pernah surut. Mengaku telah terlanjur basah menjadi pejuang anti korupsi, ia terus melakukan gerakan kampanye anti korupsi. Tetapi, langkahnya tersebut harus dibayar mahal olehnya. Aksinya yang dilakukan menjelang Pilkada Kota Bontang telah membuatnya digugat oleh walikota karena aksinya dianggap telah mencemarkan nama baik walikota. Salah satu keberatan walikota atas aksi Sumijan adalah karena slogan yang dibuatnya yang berbunyi, "Ilmu Pasti Pastikan Yang Pasti Walikota Dipastikan Korupsi", yang

⁷Udin dan kawan-kawan yang menganiaya Sumijan telah diganjar dengan hukuman 4 bulan penjara (Tribun, 4 Mei 2006).

disampaikan sebagai bagian dari kampanye anti politisi busuk menjelang pilkada Kota Bontang. Setelah melalui proses persidangan yang cukup panjang, pada bulan Juni 2006 Sumijan dinyatakan bersalah dan diganjar dengan hukuman 4 bulan penjara.⁸

2.5.1 Masalah Dugaan Korupsi Pos Anggaran Penunjang Operasional Kepala dan Wakil Kepala Daerah Kota Bontang Periode 2001 – 2004

Salah satu laporan dugaan korupsi ini disampaikan FKS ke KPK adalah karena masalah pengalokasian dan penggunaan anggaran biaya penunjang operasional kepala/wakil kepala daerah Kota Bontang. Menurut perhitungan FKS (baca: Sumijan) pengalokasian anggaran tersebut dinilai melebihi batas maksimal sesuai dengan ketentuan PP 109/2000 pasal 9 ayat 2 huruf a, c, dan d tentang kedudukan keuangan kepala dan wakil kepala daerah.⁹ Pelanggaran

⁸ Tak puas dengan keputusan tersebut, Sumijan mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi.

⁹ Dalam pasal 9 ayat 2 Peraturan Pemerintah RI No. 109/2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dinyatakan bahwa “Besarnya biaya penunjang operasional Kepada Daerah Kabupaten. Kota ditetapkan berdasarkan klasifikasi Pendapatan Asli Daerah sebagai berikut”:

- a. sampai dengan Rp.5 milyar paling rendah Rp.125 juta dan paling tinggi sebesar 3%;
- b. di atas Rp.5 milyar s/d 10 milyar paling rendah Rp.150 juta dan paling tinggi sebesar 2%;
- c. di atas Rp.10 milyar s/d Rp.20 milyar paling rendah Rp.200 juta dan paling tinggi sebesar 2%;
- d. di atas Rp.20 milyar s/d Rp.50 milyar paling rendah sebesar Rp.300 juta dan paling tinggi sebesar 0,80%;
- e. di atas Rp.50 milyar s/d Rp.150 milyar paling rendah Rp.400 juta dan paling tinggi sebesar 0,40%;
- f. di atas Rp.150 milyar paling rendah Rp.600 juta dan paling tinggi 0,15%.

yang dianggap dilakukan kepala dan wakil kepala daerah itu disebutnya mencakup tahun anggaran 2001–2004. Sebagai sebuah **laporan dugaan**, mereka menyertakan sejumlah dokumen yang dianggap penting, yakni dokumen perubahan APBD 2–2 dan 2004, perhitungan APBD TA 2001–2003, peraturan Daerah tentang APBD 2001, 2002, 2004, Laporan Pertanggungjawaban Walikota Bontang 2001–2003, klipng koran, RAPBD TA 2003 dan 2004, APBD TA 1001, 2002, 2004, dan hasil analisis FKS tentang anggaran biaya penunjang operasional untuk Walikota dan Wakil Walikota Bontang berdasarkan PP 109/2000 (FKS, 2005: 3-4). Laporan ini juga didukung oleh sejumlah LSM dan Ormas di Kota Bontang, yakni LSM Peduli Kaltim, DPC NU Kota Bontang, LSM Komite Reformasi Bontang, DPC Partai Demokrat Kota Bontang, dan DPD IPDP Kota Bontang.

Tabel 4
Analisis Dugaan Korupsi Anggaran Operasional Kepala dan Wakil Kepala Daerah Kota Bontang Menurut Forum Komunikasi Stake Holders (FKS)

Pos Anggaran	Tahun Anggaran	Yang Dianggarkan berdasarkan		Selisih
		APBD	PP 109/2000	
1. Walikota	2001	1.100.000.000	196.454.477	903.545.523
	2002	1.000.000.000	223.816.940	776.183.060
	2003	2.400.000.000	281.549.811	2.118.450.188
	2004	5.170.000.000	300.000.000	4.870.000.000
2. Wakil Walikota	2001	500.000.000	Tidak diatur	500.000.000
	2002	500.000.000	Tidak diatur	500.000.000
	2003	1.250.000.000	Tidak diatur	1.250.000.000
Total Dugaan Korupsi				10.918.178.771

Sumber: Laporan tentang Dugaan Korupsi Rp 10,9 M pada pos anggaran penunjang operasional kepala daerah dan wakil kepala daerah Kota Bontang susunan Forum Komunikasi Stake Holders (FKS), Bontang 2005.

Sebagai catatan, berbeda dengan tingkat provinsi, PP tersebut tidak menganggarkan secara khusus biaya penunjang operasional wakil kepala daerah untuk tingkat kabupaten/kota.

2.5.2 Masalah Dugaan Korupsi Pengadaan Tanah Hutan Lindung bagi Pembangunan RSUD Kota Bontang

Laporan dugaan korupsi lainnya yang disampaikan Forum Komunikasi Stake Holders (FKS) Kota Bontang adalah tentang dugaan *mark-up* penyimpangan/penyalahgunaan APBD tahun anggaran 2001–2004 pada pos DPRD dan sekretariat DPRD Kota Bontang yang secara keseluruhannya bernilai Rp 44.627.446.425. Meskipun pihak terlapor adalah semua anggota dewan dan sekretaris DPRD Kota Bontang, Walikota Bontang, Sekretaris Kota Bontang, Kepala Bagian Keuangan Kota Bontang dan Ketua Bappeda Kota Bontang dianggap pula sebagai pihak yang mengetahui dugaan tindak pidana korupsi tersebut.

Dalam laporan FKS modus operandi tindak pidana korupsi yang dilakukan pihak-pihak yang tersebut di atas mencakup sebelas item penyalahgunaan anggaran. Kesebelas item tersebut:

1. Uang kesejahteraan sebesar Rp.801.000.000.

Penyalahgunaan ini terjadi karena menurut FKS penggunaan anggaran pada pos DPRD, digit uang kesejahteraan terdapat ketentuan PP 110/2000 pasal 10 (1) dan (2) yang menyebutkan bahwa tunjangan kesehatan diberikan dalam bentuk jaminan asuransi. Dalam PP tersebut dijelaskan bahwa jaminan asuransi anggota dewan setara dengan ketentuan yang berlaku bagi PNS golongan IV.

2. Tunjangan kehormatan sebesar Rp 862.090.000.

Menurut FKS penyimpangan ini terjadi karena PP 110/2000 tidak mengatur adanya tunjangan kehormatan anggota dewan dalam pos anggaran DPRD.

3. Protokoler sebesar Rp.524.000.000.

Dalam pandangan FKS PP 110/2000 juga tidak mengatur pengalokasian anggaran protokoler dalam pos anggaran DPRD.

4. Uang duka sebesar Rp 12.250.000.

PP 110/2000 mengatur adanya uang duka, tetapi dalam pengamatan FKS selama masa jabatannya tidak ada satu anggota dewan yang meninggal.

5. Perjalanan Dinas sebesar Rp 8.701.159.300.

PP 110/2000 tidak mengatur pengalokasian biaya perjalanan dinas pada pos DPRD karena pos tersebut telah dianggarkan dalam pos sekretariat. Oleh sebab itu, menurut pengamatan FKS terdapat *double* anggaran.

6. Biaya penunjang kegiatan sebesar Rp 970.217.965.

Menurut FKS penyimpangan ini terjadi karena PP 110 pasal 14 (3) menyatakan bahwa besarnya biaya penunjang kegiatan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan klasifikasi PAD. Pada huruf C disebutkan bahwa di atas 5 milyar sampai dengan 10 milyar paling rendah 200 juta dan paling tinggi 3%. Huruf D, di atas Rp 10 milyar sampai dengan Rp 20 milyar paling rendah 300 juta dan paling tinggi 2%. Huruf E, di atas 20 milyar sampai 50 milyar, paling rendah Rp 400 juta dan paling tinggi 1%. Untuk diketahui, PAD tahun 2001 Rp 9.827.273.882,73; PAD 2002 Rp.14.921.129.376,97; PAD 2003 Rp 18.769.987.424,05; dan PAD 2004 Rp.18.074.630.703.

7. Belanja Tetap dan Tunjangan Pimpinan anggota DPRD tahun 2004 sebesar Rp1.911.4356.360.

8. Tunjangan Fraksi sebesar Rp 41.107.500.

9. Gaji dan tunjangan pegawai sebesar Rp104.324.000

10. Anggaran sekretariat DPRD pada digit biaya lain-lain tahun anggaran 2001 s/d 2003 sebesar Rp18.869.858.700

11. Belanja Operasi dan Pemeliharaan pada pos sekretaria DPRD tahun 2004 sebesar Rp 11.826.002.600

Terjadinya penyimpangan anggaran pada poin 7 sampai dengan 11 karena menurut FKS pengalokasian anggarannya tak diatur dalam PP 110/2000.

Tabel 5
Hasil Analisis Dugaan Korupsi Pada Pos Anggaran DPRD dan
Sekretariat DPRD Kota Bontang
Tahun Anggaran 2001 s/d 2004 Menurut FKS

Tabel yang Dianggarkan dalam APBD

Pos Anggaran DPRD dan Sekretariat DPRD		Yang Dianggarkan dalam APBD (dalam Milyar Rupiah)			
		2001	2002	2003	2004
1.	Uang Kesejahteraan	0,261	0,270	0,270	
2.	Tunjangan Kehormatan	0,203	0,276	0,290	0,093
3.	Protokoler	0,104	0,105	0,105	0,210
4.	Uang Duka	0,006	0,006	-	-
5.	Perjalanan Dinas	1,034	3,684	3,984	-
6.	Penunjang Kegiatan	0,626	0,427	0,446	-
7.	Belanja Tetap dan Tunjangan Pimpinan dan Anggota DPRD	-	-	-	1,911
8.	Tunjangan Fraksi	-	-	-	0,041
9.	Gaji dan Tunjangan Pegawai	-	-	-	0,108
10.	Lain-lain	7,300	6,088	5,482	-
11.	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	-	-	-	11,826

Tabel 6
Hasil Analisis Dugaan Korupsi pada Pos Anggaran DPRD
dan Sekretariat DPRD Kota Bontang
Tahun Anggaran 2001 S/D 2004 Menurut FKS
Tabel Menurut Pp 110/2000 dan Selisihnya

Pos Anggaran DPRD Dan Sekretariat DPRD		Sesuai Dengan PP 110/2000 (Dalam Milyar Rupiah)				Selisih
		2001	2002	2003	2004	
1.	Uang kesejahteraan	Tak diatur				0,801
2.	Tunjangan kehormatan	Tak diatur				0,862
3.	Protokol	Tak diatur				0,524
4.	Uang duka	Tak diatur				0,01225
5.	Perjalanan dinas	Tak diatur				8,701
6.	Penunjang kegiatan	0,331	0,126	0,07	-	0,970
7.	Belanja tetap dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD	-	-	-	Tidak diatur	1,911
8.	Tunjangan Fraksi	-	-	-	Tidak diatur	0,041
9.	Gaji dan Tunjangan Pegawai	-	-	-	Tidak diatur	0,108
10.	Lain-lain	Tidak diatur				18,870
11.	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	Tidak diatur				11,826
Total Dugaan Korupsi						44,627

2.5.3 Masalah Dugaan Korupsi dalam Pengadaan Tanah Hutan Lindung bagi Pembangunan RSUD Kota Bontang

Bersamaan dengan kedua laporan dugaan korupsi tersebut di atas, FKS juga menyampaikan laporan dugaan korupsi tentang Pengadaan Tanah Hutan Lindung bagi Pembangunan RSUD Kota Bontang sebesar Rp1.222.668.625,00 ke KPK. Dalam laporannya itu antara lain dinyatakan bahwa terjadinya perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian bagi negara adalah adanya penyalahgunaan

jabatan atau wewenang. Walikota Bontang dianggap telah melakukan kebijakan secara sewenang-wenang dan melawan hukum serta diskriminatif (pilih kasih) dalam praktik pembebasan lahan hutan lindung Bontang (HLB) seluas kurang lebih 10 hektar. Di satu pihak, pemerintah dianggap melanggar Undang-Undang No. 41 tahun 1999 karena memberikan uang santunan yang berasal dari APBD kepada masyarakat yang tinggal di hutan lindung dan bukannya memberikan *punishment*. Tetapi, di pihak lain, pemerintah tidak memberikan kompensasi pada masyarakat atas kerugian bangunan, tanaman, instalasi listrik, air dan telepon mereka. Hal yang terakhir ini dianggap FKS melanggar UU RI No. 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi yang dalam pasal 29 dinyatakan bahwa masyarakat berhak untuk memperoleh penggantian yang layak atau kerugian yang dialami secara langsung akibat penyelenggaraan pekerjaan konstruksi.

FKS mensinyalir bahwa keberadaan bangunan RSUD di Hutan Lindung Bontang (HLB) telah mengabaikan/menabrak prosedur peraturan perundang-undangan yang berlaku, terkait UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan Produk Turunannya. Lebih dari itu, dalam pelaksanaannya, walikota dianggap bersalah karena telah membuat dan melaksanakan kebijakan pembebasan lahan dan bangunan di atas lahan hutan lindung Bontang dengan menggunakan Panitia Pengadaan Tanah Pemerintah yang berlandaskan Kepres No. 55 tahun 1993 dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 tahun 1944. Penggunaan UU tersebut telah menjadikan bahwa tanah yang dibebaskan tersebut seolah-olah merupakan lahan/tanah hak sebagaimana diatur dalam UU No.5 tahun 1960.

2.6. Catatan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Kota Bontang Tahun Anggaran 2004

Sesuai dengan pasal 23 ayat 5 UUD 1945 dan pasal 2 UU No. 5 Tahun 1973, Badan Pemeriksa Keuangan RI berkewajiban untuk melakukan audit tahunan atas Pembukuan dan Perhitungan Anggaran

pemerintah, termasuk pemerintah daerah. Dalam hal ini, tanggung jawab BPK terletak pada pernyataan pendapat atas Laporan Keuangan tersebut. Adapun pemeriksaannya dilakukan dengan berpedoman pada Standar Audit (SAP) yang ditetapkan BPK RI. Hal ini mencakup perencanaan, pengumpulan bukti dan pelaksanaan pemeriksaan.

Berdasarkan pemeriksaan yang dilakukannya, BPK RI telah melakukan audit atas Pembukuan dan Perhitungan Anggaran Kota Bontang Tahun Anggaran 2001. Kesimpulan yang disampaikan BPK antara lain adalah:

1. Para pelaksana pada Bagian Keuangan Kota Bontang belum dalam memahami dengan baik sistem pembukuan dan perhitungan anggaran daerah Kota Bontang masih mengacu pada Kepmendagri No. 900-009, 2 April 1980 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.3 tahun 1999 tentang Bentuk dan Susunan Perhitungan APBD. Laporan Keuangan yang disajikan hanya berupa Perhitungan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah tahun 2001 tanpa disertai dengan lampiran sebagaimana seharusnya. Oleh karena itu, laporan tersebut dipandang belum menggambarkan hak, kewajiban, ekuitas dan aliran kas daerah pada tahun tersebut.
2. Koreksi-koreksi pembukuan dan perhitungan Anggaran Daerah Kota Bontang Tahun Anggaran 2001 masih perlu dilakukan, khususnya tentang penyajian sisa lebih perhitungan tahun lalu (2000).

Dalam laporan pemeriksaan yang dilakukannya, BPK memberikan catatan pemeriksaan.

1. Terdapat pengeluaran Kas untuk Angsuran Pinjaman dan Provisi yang tidak didukung dengan sarana pembukuan sebesar Rp155.000.000,00 dan SPMU Batal senilai Rp 39.897.700,00. Untuk itu, BPK menyarankan kepada Walikota Bontang untuk

memberikan teguran kepada pemegang Kas Daerah (Bank BPD Kaltim cabang Bontang) agar setiap pengeluaran melalui Kas Daerah didasarkan pada sarana yang sesuai ketentuan.

2. Terdapat sisa UUDTP tahun 2001 sebesar Rp.6.635.972.141,70. Besarnya sisa UUDP menunjukkan bahwa perencanaan dan pengeluaran yang dilakukan para bendaharawan maupun kepala satuan kerja terkait belum didasarkan atas kebutuhan yang sebenarnya. Untuk itu, BPK menyarankan agar sisa UUDP tersebut disetorkan ke kas daerah karena bila tak dilakukan akan berpotensi terjadinya penyalahgunaan keuangan daerah.
3. Terdapat pergeseran pasal-pasal tertentu pada Belanja Rutin yang tidak sesuai dengan ketentuan.
4. Sisa lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu tidak Dianggarkan dalam Perubahan APBD tahun 2001.
5. Perhitungan APBD tahun 2001 belum dilengkapi dengan lampiran-lampiran sebagaimana mestinya.

Selanjutnya, menyinggung soal Laporan Keuangan Kota Bontang tahun anggaran 2004 BPK berkesimpulan bahwa laporan tersebut telah disajikan secara wajar sesuai dengan prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam berbagai peraturan perundangan yang berlaku. Meskipun demikian, BPK juga menyampaikan beberapa hal yang dipandang perlu diperhatikan pemerintah dan DPRD Kota Bontang dalam upaya penyempurnaan Laporan Keuangan Daerah sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Beberapa catatan pemeriksaan yang perlu mendapat perhatian tersebut adalah

2.6.1. Masalah Penerimaan Pajak Penerangan Jalan (PPJ)

Penerimaan PPJ berikut upah pungut yang diterima Dinas Pendapatan daerah sebesar Rp 859.926.655,32 seharusnya disetorkan ke kas daerah sesuai hak yang diterima pemerintah Kota Bontang. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 Tahun

2000, tanggal 10 November 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Pasal 11 yang menyatakan bahwa semua transaksi keuangan daerah, baik penerimaan daerah maupun pengeluaran daerah dilaksanakan melalui kas daerah.

Selain itu, penerimaan biaya pemungutan PPJ juga tak dimasukkan dalam penganggaran penerimaan pajak penerangan dan Belanja Biaya Pemungutan PPJ PLN. Hal ini tak sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Bontang No. 19 tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 8 menyatakan bahwa semua pendapatan, belanja dan pembiayaan dianggarkan secara bruto dalam APBD.

Atas dasar itu, BPK menyarankan kepada Walikota Bontang untuk menginstruksikan Kepala Dinas Pendapatan Daerah dan Panitia Anggaran agar di masa depan penerimaan PPJ dianggarkan secara bruto.

2.6.2. Retribusi Pelayanan Kesehatan

Penerimaan RSUD dari jasa Fungsional tahun 2004 sebesar Rp. 5.507.706.898 tidak dilaporkan ke Dispenda Kota Bontang sehingga Dispenda tidak mengetahui secara tepat jumlah penerimaan RSUD dan penggunaan yang dilaksanakan oleh RSUD secara langsung. Kenyataan ini dipandang BPK tidak sesuai dengan:

- a. Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pasal 11 yang menyatakan bahwa semua transaksi Keuangan Daerah, baik Penerimaan Daerah maupun Pengeluarannya dilaksanakan melalui Kas Daerah.
- b. Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD yang menetapkan bahwa semua

Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan dianggarkan secara bruto dalam APBD.

- c. PP Kota Bontang Nomor 19 tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Karena hal tersebut, realisasi penerimaan Retribusi Pelayanan Kesehatan yang tercantum dalam Ringkasan Perhitungan APBD Kota Bontang tahun 2004 menjadi kurang Rp.5.507.706.898,00.

Berdasarkan hal tersebut BPK menyarankan kepada walikota untuk menginstruksikan Kepala Dinas Pendapatan dan Kepala Bagian Keuangan untuk menganggarkan Retribusi Pelayanan Kesehatan secara bruto dengan membuka pasal biaya Operasional RSUD atas penggunaan langsung penerimaan Retribusi Pelayanan Kesehatan RSUD Kota Bontang. Selain itu, Direktur RSUD Kota Bontang dan Kepala Puskesmas diminta BPK untuk menyampaikan laporan realisasi penerimaan dan pengeluaran yang digunakan langsung setiap bulannya kepada Dinas Pendapatan Daerah dengan tembusan kepada Bagian Keuangan.

2.6.3. Realisasi Rekening 2.01.01.1 Belanja DPRD Kota Bontang tahun anggaran 2004 sebesar Rp.1.881.147.178,00 (atau 93,14% dari anggaran sebesar 2.019.759.360,00), termasuk di dalamnya pengeluaran sebesar Rp.97.032.194,00 tidak sesuai dengan ketentuan.

Berdasarkan Rancangan Perhitungan APBD, BPK menemukan dua realisasi tunjangan yang tidak sesuai dengan ketentuan, yaitu tunjangan fraksi sebesar Rp.27.332.194,00 dan tunjangan protokoler sebesar Rp.69.700.000,00 (seluruhnya Rp.97.032.194,00). Untuk itu, BPK menyarankan kepada walikota dan Ketua DPRD agar memerintahkan fraksi dan anggota DPRD mempertanggungjawabkan pengeluaran yang tidak sesuai dengan ketentuan.

2.6.4. Realisasi Belanja Operasional Sekretariat Daerah sebesar Rp.33.075.000.529,00, termasuk di dalamnya biaya Asuransi Anggota DPRD sebesar Rp.675.000.000,00.

Hal ini dianggap melanggar ketentuan yang berlaku karena sesuai dengan surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 903/2477/SJ tanggal 5 Desember 2001 antara lain dinyatakan bahwa penyediaan belanja DPRD tidak dibenarkan dianggarkan pada bagian/pos-pos belanja lain-lain. Berkenaan dengan hal tersebut, 4 anggota dewan telah mengembalikan dana yang diperolehnya sebesar Rp.80.000.000,00 sehingga sisa yang diminta untuk dikembalikan ke kas daerah mencapai Rp.595.000.000,00.

2.6.5. Realisasi Belanja Operasional sebesar Rp.33.075.000.529 dan realisasi Bantuan Keuangan pada Organisasi Kemasyarakatan sebesar Rp.16.741.563.302,00, termasuk di dalamnya sebesar Rp.1.072.500.000,00 yang tidak sesuai dengan ketentuan.

Adanya penggunaan anggaran yang tidak sesuai dengan ketentuan disebabkan (1) karena ada pembebanan yang tidak tepat yang dilakukan Sekretariat Kota Bontang sebesar Rp.722.500.000,00 dan (2) adanya pembebanan yang tidak tepat yang dilakukan Pemegang Kas Belanja Khusus Sekretariat Kota Bontang berupa Belanja Bantuan Keuangan kepada Organisasi Kemasyarakatan sebesar Rp.350.000.000,00. Sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban Keuangan Daerah serta Tata Cara Pengawasan, Penyusunan dan Perhitungan APBD pasal 55 ayat 2 dinyatakan bahwa pengguna anggaran dilarang melakukan pengeluaran-pengeluaran atas beban belanja Daerah untuk tujuan lain selain yang telah ditetapkan.

2.7. Analisis

Dugaan Sumijan tentang telah terjadinya praktik korupsi bisa dipahami karena ini memang telah menjadi fenomena yang umum. Seorang birokrat di Jawa Timur, bahkan, pernah berujar bahwa kalau birokrasi tidak korupsi bukan birokrasi namanya. Tetapi, meskipun korupsi merupakan hal yang kasat mata, dengan kondisi hukum formal yang ada dewasa ini pengungkapannya merupakan masalah yang sulit. Selama ini pengaduan kasus-kasus korupsi yang dilakukan anggota masyarakat justru lebih banyak mengandung risiko. Pertama, hal ini karena dokumen pembuktiannya yang sulit diperoleh dan kedua, karena tak ada hukum perlindungan saksi. Meskipun dalam pasal 9 ayat b dan c dari Surat Keputusan Bersama (SK) Kepala Kepolisian RI dan Ketua KPK 2005 tentang kerjasama antara Polri dan KPK dalam rangka pemberantasan tindak korupsi secara jelas dinyatakan adanya perlindungan saksi, SK tersebut dipandang tak cukup kuat. Sementara itu, instansi pemerintah yang berwenang dalam penegakan hukum umumnya tidak bersifat proaktif.

Selain itu, kendala lainnya adalah karena secara politik pertanggungjawaban APBD tersebut umumnya dianggap tak bermasalah oleh sidang DPRD. Tiadanya dukungan politik yang berarti dari DPRD dan partai politik yang ada sangat dirasakan oleh Sumijan. Alih-alih memperoleh dukungan, menurutnya banyak pihak yang menyesalkan tindakannya sehingga ia harus berhadapan dengan pengadilan. Dukungan moral, terutama, diterima Sumijan, dari orang-orang bawah, seperti pedagang nasi dan ibu-ibu rumah tangga. Yang tersebut terakhir ini juga sering memberikan bantuan material kepada Sumijan dalam memperbanyak pamflet dan juga dalam membantu membiayai perjalanannya ke Jakarta ketika ia menyampaikan laporan pengaduan dugaan korupsi.

Kondisi yang juga tak kondusif bagi pelaporan dugaan korupsi adalah karena secara administratif penggunaan APBD telah diperiksa lembaga pengawas keuangan, termasuk BPK. Meskipun tidak jarang BPK menemukan adanya sejumlah pelanggaran/

penyimpangan keuangan yang dilakukan sejumlah instansi pemerintah, temuan-temuannya umumnya lebih berupa catatan dan rekomendasi untuk diperbaiki pemerintah dan bukan untuk ditindaklanjuti oleh penegak hukum. Hal ini juga terlihat dari catatan hasil pemeriksaan BPK tahun 2004 tentang Laporan Keuangan Pemerintah Kota Bontang. Dalam catatannya ada enam hal yang dinilai BPK tak sesuai dengan ketentuan pemerintah. Keenam hal tersebut menyangkut masalah penerimaan pajak penerangan jalan, retribusi kesehatan, belanja DPRD Kota Bontang, belanja operasional sekretariat daerah, bantuan keuangan kepada organisasi kemasyarakatan, dan hasil-hasil pungutan pajak negara.

Berdasarkan data yang ada, selain karena menyalahi ketentuan pemerintah, penyalahgunaan uang juga terjadi karena praktik pembengkakan anggaran (*mark up*). Seperti yang diungkapkan Sumijan, hal ini, misalnya, terjadi pada pos anggaran penunjang operasional kepala daerah dan wakil kepala daerah Bontang tahun 2001–2004 yang melebihi batas maksimal yang ditentukan dalam PP 109/2000. Menurut perhitungan Sumijan, selama empat tahun kelebihan anggaran tersebut mencapai Rp.10.918.178.771,64. Adanya dugaan *mark-up* juga disinyalir terjadi pada pembelian kapal feri cepat Ro Ro (Tribun Bontang, 1 Februari 2005). Pada saat dibeli kapal bekas yang berharga 16 milyar tersebut menghabiskan dana 12 milyar untuk perbaikan dan perlengkapan kapal sehingga dana yang terbayarkan berjumlah 28 milyar rupiah.

Selain hal tersebut, sejumlah informan menilai bahwa kegagalan pembangunan yang dilakukan pemerintah selama ini juga disebabkan karena alokasi dana APBD yang banyak tersedot untuk program pembangunan nonfisik. Lebih dari itu, banyak di antaranya yang dianggap bermasalah. Selain masalah infrastruktur, sejumlah program pembangunan yang dinilai informan bermasalah antara lain adalah program kesehatan, pendidikan dan penanggulangan kemiskinan.

Dugaan terjadinya pembengkakan anggaran secara umum juga dapat dilihat dari besarnya persentase anggaran yang bukan diperuntukkan bagi kepentingan publik. Dalam APBD Kota Bontang tahun 2004, misalnya, dari Rp.513.957.601.465,00, anggaran yang dialokasikan untuk belanja administrasi umum dan belanja operasional dan pemeliharaan mencapai 47,31% (Rp.243.190.402.806,00). Sementara itu, anggaran untuk belanja modal hanya 46,57% (Rp.239.332.994.259,00). Untuk diketahui, jumlah PNS di Kota Bontang pada tahun 2004 hanya 1.478 orang.

Berbeda dengan Sumijan, dalam perspektif pemerintah, besarnya pos-pos anggaran pemerintah dinilai telah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Mulai dari perencanaan sampai pertanggungjawaban telah disahkan oleh DPRD. Dalam pandangan mereka di era otonomi ini seorang kepala daerah dipandang berhak untuk mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk hak untuk menciptakan berbagai perda yang dibutuhkan daerahnya. Oleh sebab itu, adanya ketidaksesuaian antara Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Daerah (perda) tidak dipandang sebagai sebuah pelanggaran hukum. Oleh sebab itu, besarnya pos anggaran penunjang kepala dan wakil kepada daerah dinilai walikota sebagai sebuah kewajiban dan bukan pelanggaran atas peraturan pemerintah (PP). Sebab, menurutnya bila dianggap melanggar, kota-kota lain juga perlu dipersoalkan karena mereka juga melakukan hal yang sama.

Terlepas dari argumen tersebut, terciptanya sebuah pemerintahan yang bersih, terutama sangat bertumpu pada DPRD yang memiliki fungsi kontrol. Ini berarti bahwa seyogyanya lembaga tersebut harus dapat menjalankan perannya sebagai pintu gerbang terdepan dalam menciptakan pemerintahan yang bersih. Sebagai lembaga pengontrol jalannya pemerintahan, seyogyanya DPRD cukup kritis bukan saja dalam laporan pertanggungjawaban APBD yang disampaikan pemerintah, tetapi juga dalam proses penyusunan APBD. Selain kritis terhadap perhitungan besarnya alokasi dana untuk setiap pos pengeluaran, mereka juga harus kritis agar anggaran belanja pemerintah lebih ditujukan untuk kepentingan publik dan

bukan untuk kepentingan pemerintah itu sendiri. Tetapi, hal ini tampaknya tak dilakukan oleh DPRD Kota Bontang karena seperti disebutkan di atas, alokasi anggaran untuk non-publik sangat besar dan tidak proporsional. Hal ini tampak dengan jelas dari realitas terjadinya peningkatan persentase anggaran rutin yang jauh lebih besar daripada anggaran pembangunan.

Menurut beberapa informan, hal tersebut dapat terjadi karena banyak anggota dewan yang tidak memiliki pemahaman yang baik mengenai masalah anggaran. Tetapi, selain itu, sangat mungkin bahwa kekurangkritisian DPRD dalam proses penyusunan anggaran pemerintah juga karena terkait dengan kepentingannya. Selain lembaga eksekutif, lembaga legislatif juga memperoleh peningkatan anggaran yang besar. Dengan jumlah anggota DPRD yang hanya 25 orang, lembaga ini juga memiliki anggaran sekitar 20 milyar untuk tahun 2004. Oleh karena itu, lepas dari persoalan legal formalnya, adanya dugaan korupsi pada instansi DPRD seperti yang dilaporkan Sumijan bisa dipahami. Sebab, seperti halnya lembaga eksekutif, instansi tersebut bukan saja memiliki anggaran yang tak proporsional dan patut dipertanyakan, tetapi penggunaannya juga ditengarai telah menimbulkan penyimpangan. Seperti dikatakan Kepala Kejaksaan Negeri Bontang, pihaknya tentah menunggu hasil telaah Kejaksaan Tinggi Kalimantan Timur terkait nama-nama anggota DPRD periode 1999-2004 terkait penyimpangan dana operasional DPRD sebesar 44,6 milyar (Tribun Bontang, 29 Juni 2006 dan 10 Juli 2006).

Besarnya dana operasional DPRD telah menimbulkan pertanyaan sejumlah pihak. Sebab, meskipun secara resmi gaji anggota DPRD Bontang sekitar 5 juta rupiah per bulan, seorang pegawai menengah PT. Pupuk Kaltim merasa heran melihat sejumlah temannya yang lebih memilih menjadi anggota DPRD dan meninggalkan pekerjaannya. Ia tak bisa mengerti karena secara resmi gaji mereka di perusahaan tersebut jauh lebih besar daripada gaji resmi anggota DPRD. Apalagi masa usia kerja mereka di perusahaan tersebut masih cukup panjang. Oleh sebab itu, ia menengarai hal

tersebut terjadi karena selama ini banyak dana-dana tak resmi dan tak jelas yang menjadi sumber utama pemasukan para anggota dewan.¹⁰

Dalam konteks perpolitikan Indonesia kemungkinan terjadinya tindak korupsi, baik di tingkat eksekutif maupun legislatif, kiranya tak bisa dilepaskan dari ongkos politik yang harus dikeluarkan anggota legislatif dan kepala/wakil kepala daerah. Dengan kondisi keuangan partai politik yang belum mapan, ongkos politik yang harus ditanggung para kandidat anggota legislatif atau kepala/wakil kepala daerah menjadi sangat mahal. Menurut seorang calon anggota legislatif, usaha untuk menjadi anggota legislatif sama seperti orang yang bermain judi. Uang yang telah dikeluarkannya dalam jumlah besar bisa hilang begitu saja bila tak terpilih. Menurut sejumlah informan, untuk menjadi anggota legislatif di Kota Bontang diperlukan sekitar Rp 100–200 juta. Sementara itu, biaya politik yang harus dikeluarkan untuk menjadi kepala daerah lebih besar lagi, yakni berkisar antara Rp 1 sampai 5 milyar. Yang terakhir ini umumnya tidak ditanggung sendiri karena biasanya mereka memiliki sejumlah sponsor, khususnya dari pemilik perusahaan.

Melihat keadaan tersebut, sulit diharapkan adanya keinginan yang kuat dari pemerintah dan DPRD untuk benar-benar menciptakan pemerintahan yang bersih. Sebagai lembaga pengontrol terdepan, DPRD tak punya *good will* yang kuat. Hal ini tampak, misalnya, dari mudahnya lembaga ini dalam memberikan subsidi sebesar Rp 2 milyar pada perusahaan daerah yang mengelola kapal cepat feri Ro Ro yang telah bermasalah sejak awal pembeliannya.

Dalam keadaan seperti itu kontrol sosial dari kelompok strategis, seperti mahasiswa, LSM dan organisasi keagamaan, menjadi sangat penting. Tetapi, kontrol sosial seperti ini juga tak

¹⁰ Pada awalnya ia sendiri sempat menjadi calon nomor jadi dan telah menyeter sejumlah uang. Tetapi, karena istrinya melihat bahwa gaji anggota dewan jauh lebih kecil daripada gaji suaminya di PT. Pupuk Kaltim, istrinya memintanya untuk menarik pencalonannya meskipun dengan risiko kehilangan uang yang telah disetorkan ke partainya.

mudah dilakukan kalangan LSM dan Pers. Masalahnya karena seperti dikatakan Sumijan, proses penyusunan anggaran pemerintah tak transparan sehingga mereka tak cukup mengerti. Selain itu, pelaksanaan proyek yang dilakukan pemerintah juga banyak yang tidak transparan dan sulit diakses masyarakat. Ketertutupan proyek pemerintah tersebut, misalnya, terjadi pada proyek pembangunan gedung perpustakaan senilai Rp 35 milyar. Seperti dikatakan ketua Gapensi dan ketua Forum Kajian Isu-Isu Strategis (Fokus) mereka tidak tahu adanya proses tender proyek tersebut. Menanggapi tuduhan telah terjadinya pelanggaran Keppres No. 80 tahun 2003 dibantah oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum. Tetapi, dalam hal tersebut ia mengakui bahwa proses tender yang dilakukannya memang terbatas sehingga tidak mengacu secara murni pada Keppres tersebut (Tribun Bontang, 6 Juni 2006).

Bagi kebanyakan LSM di Kota Bontang, menyikapi hal tersebut dirasakan sangat tidak mudah. Seperti halnya partai-partai politik yang ada, LSM dan organisasi sosial yang ada juga kurang memiliki tingkat independensi yang cukup besar. Mayoritas LSM dan organisasi sosial mengalami masalah keuangan. Keadaan ini tampaknya dipahami benar oleh pemerintah. Dengan kecerdasan politiknya, pemerintah mengalokasikan sejumlah anggaran yang diberikan kepada organisasi sosial, LSM, dan tokoh-tokoh serta pimpinan informal. Menurut sejumlah informan, takmir mesjid, ketua RT, dan RW memperoleh uang insentif sebesar Rp 150 ribu yang diberikan setiap tiga bulan. Salah seorang wartawan menyebutkan pula bahwa setiap tahun LSM di Kota Bontang menerima bantuan dana 1.5 juta dari pemerintah.

Terlepas dari polemik tentang kepatutan pemberian uang tersebut, kebijakan yang dilakukan pemerintah tersebut secara tidak langsung telah melumpuhkan kekuatan sosial kontrol kelompok-kelompok strategis yang ada di kota tersebut. Dengan kondisi seperti itu, pers yang ada pun umumnya lebih memilih berhati-hati. Menurut seorang wartawan surat kabar terkemuka di Kalimantan Timur orang-orang pers di Kota Bontang tak memiliki keberanian yang cukup

untuk terlalu vokal mengingat jumlah mereka yang kecil yang berada di kota sekecil Bontang. Penganiayaan yang konon dilakukan pendukung walikota terhadap Sumijan tampaknya telah memberi efek jera yang sangat kuat pada para aktivis lainnya. Rendahnya dukungan politik juga dialami oleh seorang anggota MUI Kota Bontang yang ditahan karena didakwa merampas kemerdekaan seseorang ketika ia menghentikan penyebaran selebaran di malam hari yang dilakukan mahasiswa menjelang pilkada.

Seperti dikatakan di atas, fungsi pengawasan dan penindakan hukum dari lembaga-lembaga pemerintah yang ada, termasuk lembaga kepolisian dan kejaksaan, sangat lemah. Sebagai wakil rakyat, kritik keras DPRD, terutama, muncul setiap menjelang laporan pertanggungjawaban pemerintah. Dalam pandangan informan, hal tersebut ditengarai sebagai strategi untuk memperoleh berbagai kepentingan. Selain itu, seperti yang diungkap Sumijan, ketua Forum Komunikasi Stake Holders (FKS), masalahnya lembaga ini juga dicurigai tak bersih. Sumijan, misalnya, telah pula melaporkan dugaan korupsi senilai 44,6 milyar untuk pos anggaran DPRD dan sekretariat DPRD Kota Bontang.

Rendahnya *good will* pemerintah membuat harapan untuk memperbaiki *good governance* mau tidak mau terletak pada kontrol masyarakat. Sebagai pemilik kedaulatan yang sah masyarakat harus membangun kesadaran politiknya dan melakukan gerakan pengawasan yang ketat atas jalannya pemerintahan. Tetapi, kesadaran kelas dan politik masyarakat masih rendah. Melihat Kota Bontang yang kecil dan jauh dari pusat kekuasaan, orang seperti Sumijan sangat langka. Dengan posisi mayoritas penduduk Bontang sebagai pendatang bisa dipahami bila mayoritas mereka lebih memfokuskan hidupnya untuk bertahan hidup dan kurang memedulikan masalah politik dan pemerintahan. Sumijan sendiri mengakui bahwa bila ia tak pernah memperoleh undangan kelurahan untuk turut menyusun CDS, sangat mungkin ia tak menjadi seperti sekarang ini. Meskipun hidup keluarganya menjadi sangat terganggu karena banyak memperoleh

ancaman dan teror, ia mengaku tidak menyesali jalan hidupnya yang sudah terlanjur meleak politik.

Seperti diakui Sumijan, rendahnya kesadaran politik masyarakat Bontang berkaitan erat dengan kedudukan mayoritas penduduknya sebagai pendatang. Keadaan ini cukup mempengaruhi *sense of belongings* mereka terhadap kotanya. Dengan tingkat solidaritas sosial dan politik yang rendah, perhatian mayoritas penduduk terutama lebih terfokuskan pada upaya untuk mempertahankan hidup. Menyadari hal ini, Sumijan telah pula memberikan pendidikan politik dengan memberikan asistensi dalam pembentukan aliansi perempuan untuk ganyang korupsi di Kota Bontang.

Dengan keadaan sosial yang seperti itu, hampir tak ada pimpinan informal yang kharismatik dan berpengaruh seperti banyak ditemukan di Jawa. Hal ini bisa dipahami mengingat mayoritas penduduk Kota Bontang adalah pendatang dari berbagai daerah. Oleh sebab itu, para aktivis anti korupsi dan para pengkritisi pemerintah memiliki risiko yang besar. Wilayahnya yang kecil dan posisinya yang cukup terpencil membuat membuat banyak orang yang tak berani mengambil risiko. Hal ini juga dirasakan oleh seorang wartawan di Kota Bontang. Apalagi karena menurutnya jumlah wartawan di kota tersebut dapat dihitung dengan jari sehingga sangat mudah diketahui identitasnya.

Melihat sistem rekrutmen elit politik seperti tersebut di atas, kiranya sulit diharapkan munculnya keinginan yang kuat untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dari pemerintah. Langkah tegas dan proaktif seyogyanya diperlihatkan oleh lembaga pengawas keuangan seperti BPK dan lembaga kepolisian dan kejaksaan. Tetapi, lagi-lagi untuk sementara ini hal ini juga sulit diharapkan karena tingkat independensi dan komitmennya juga rendah, kecuali KPK. Masalahnya, lembaga yang terakhir ini tak memiliki tangan yang banyak karena personalnya yang sangat terbatas.

Pada akhirnya, upaya untuk menciptakan pemerintahan sangat tergantung pada kesadaran politik masyarakatnya, termasuk LSM dan pers. Sebagai *stakeholders*, terciptanya pemerintahan yang bersih sangat tergantung pada tingkat kekritisian masyarakat dan daya dobraknya. Tetapi, untuk kasus Bontang sangat diperlukan adanya pendidikan politik yang intens dan terencana. Masalahnya hal ini tidak mudah mengingat mayoritas penduduknya yang pendatang dan konsentrasi mereka, terutama, masih pada fokus bagaimana bisa hidup dan mencari pekerjaan. Dalam keadaan seperti ini peran yang dilakukan Sumijan dipandang seperti orang yang membawakan segelas air untuk penghilang dahaga masyarakat. Tetapi, meskipun kehadirannya dirasakan cukup memberi makna bagi demokratisasi di Kota Bontang, ia sangat merasakan perlunya partisipasi aktif masyarakat dalam mengontrol pemerintah. Setelah berhasil membantu berdirinya Aliansi Perempuan untuk Ganyang Korupsi (Apegko), Sumijan sendiri tampak cukup lelah. Kelelahannya itu tampaknya disebabkan oleh tuntutan hukum yang dilakukan walikota terhadap dirinya.

2.8. Kesimpulan

Masalah korupsi merupakan masalah yang sangat melekat dengan birokrasi dan bersifat sistemik. Tetapi, sebagai sebuah pelanggaran hukum, persoalan ini sulit dibuktikan, salah satunya, karena hukum yang ada juga kurang berpihak pada pengungkapan kasus tersebut. Undang-undang perlindungan saksi yang dibutuhkan masyarakat tak juga terbit. Oleh sebab itu ada banyak kasus yang hanya bisa dirasakan dan tak bisa ditindaklanjuti. Rendahnya tingkat transparansi pemerintah dan partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran dan pelaksanaan proyek telah membuat masyarakat hanya bisa menduga-duga tentang kemungkinan telah terjadinya tindak pidana korupsi.

Dugaan masyarakat tentang telah terjadinya sejumlah tindak pidana korupsi yang dilakukan aparat pemerintah kiranya bisa

dipahami. Besarnya anggaran rutin pemerintah dan persentase kenaikan kenaikannya yang jauh lebih besar daripada anggaran pembangunan telah menimbulkan sejumlah pertanyaan masyarakat. Ketidakmampuan masyarakat dalam mengungkapkan kasus-kasus korupsi secara tidak langsung menunjukkan masih kuatnya peran dan kekuasaan negara dalam politik di Kota Bontang.

Dalam keadaan ketidakberdayaan masyarakat tampak bahwa sistem politik yang dibangun pemerintah lebih ditujukan untuk memaksimalkan kepentingan elit pemerintah. Hal ini, misalnya, tampak dari adanya alokasi anggaran operasional walikota yang tak sesuai aturan dan pemberlakuan tender terbatas yang dilakukan pemerintah. Fenomena negara kleptokratik ini dapat terjadi karena ongkos politik yang harus dibayar pemerintah dan para politisi memang tidak murah. Lebih-lebih karena mayoritas partai politik tak memiliki kekuatan bukan saja secara kelembagaan, melainkan juga secara finansial.

BAB III

KORUPSI DAN GOOD GOVERNANCE : STUDI KASUS DI MALANG

Oleh Endang Turmudi

1. Gambaran Umum

Sebagai salah satu kota di Provinsi Jawa Timur, Malang bisa dimasukkan dalam kategori daerah santri, yakni daerah di mana para pemeluk Islam yang taat tinggal di dalamnya. Hal ini dibuktikan oleh kenyataan bahwa di wilayah ini terdapat sejumlah pesantren yang memberikan pelayanan pendidikan di bidang keislaman, di samping lembaga lain, seperti madrasah yang juga memberikan pengajaran keislaman dalam format yang lebih formal atau sekolah-sekolah lainnya atau Perguruan Tinggi yang dikelola oleh lembaga atau yayasan yang berbau Islam.

Dengan situasi yang seperti ini, memang tidak mengherankan bahwa masyarakat Malang terbilang sebagai masyarakat taat dalam beragama Islam, bahkan ketika dibandingkan dengan masyarakat daerah lain di Jawa Timur. Ketaatan atau affinitas terhadap Islam yang begitu kuat ini bisa terekspresikan dalam kehidupan mereka sehari-hari. Sebagai contoh bisa dilihat adanya pakaian-pakaian keislaman yang menjadi baju keseharian mereka dan pengajian-pengajian yang biasanya dilakukan di berbagai tempat dan dihadiri oleh masyarakat dalam jumlah yang besar.

Beberapa perguruan Islam yang berdiri di sana dan cukup besar adalah Universitas Islam Malang, sebuah perguruan tinggi yang didirikan kalangan Nahdlatul Ulama dan Universitas Muhammadiyah, di samping juga ada Institut Agama Islam Negeri, yang sekarang berubah nama menjadi Universitas Islam negeri. Di samping Perguruan-perguruan ini terdapat juga sejumlah perguruan swasta,

yang kesemuanya mempengaruhi keterdidikan masyarakat Malang pada umumnya.

Meskipun warna Islam mengesankan kuat berpengaruh terhadap masyarakat Malang, di sini juga dan bahkan merupakan mayoritas, terdapat masyarakat yang biasa disebut abangan, yakni mereka kalangan Islam yang kurang terpengaruh oleh nilai dan ajaran Islam sendiri. Seperti juga di kota dan wilayah lainnya di Jawa Timur, dua masyarakat inilah sebenarnya yang cukup dominan mewarnai kehidupan masyarakat Malang pada umumnya dan meskipun ada, pemeluk agama lain bisa dikatakan sangat kecil jumlahnya.

Dalam kalangan Islam Malang, mayoritas dari mereka adalah anggota atau simpatisan Nahdlatul Ulama. Setidaknya, mereka melaksanakan praktek Islam seperti yang dilaksanakan Nahdlatul Ulama. Mereka adalah masyarakat yang mempraktekkan tradisionalisme Islam seiring dengan penyerapan aspek-aspek budaya dan kehidupan modern. Mereka membuka pikiran-pikiran mereka untuk modernisme dengan tetap menjaga tradisionalisme mereka dan warisan budaya yang masih dianggap baik. Dalam masyarakat seperti ini, pengaruh ulama cukup besar dan subordinasi mereka terhadap para pemimpin yang ulama itu juga cukup signifikan. Karena itu, pola patronase telah menjadi bingkai yang mengikat mereka dalam menjalani kehidupan ini. Hal ini termasuk juga dalam bidang politik yang biasanya dianggap bidang sekuler.

Situasi ini memberi pengaruh juga terhadap kehidupan politik masyarakat Malang. Meskipun tidak sekuat Golkar, Partai Persatuan Pembangunan cukup mendapatkan dukungan besar dari masyarakat. Ini terjadi karena partai ini pada awalnya merupakan partai Islam, yakni merupakan kendaraan politik kalangan Islam. Karena ulama adalah eksponen partai ini, maka afiliasi masyarakat Islam terhadap partai ini juga cukup besar, lebih-lebih NU ikut membidani lahirnya partai ini. Dalam masa reformasi beberapa partai Islam mendapatkan suara yang lumayan, meskipun jauh dari memuaskan. Meskipun PKB yang merupakan partai berbasis NU tidak dominan dan mengalahkan

partai lainnya, terutama yang sekuler dan nasionalis, partai ini tetap mendapatkan dukungan yang lumayan.

Tabel 1. Persentase Perolehan Kursi, Pemilu 1999

	PKB	PDIP	Golkar	PPP	PAN
Kab. Malang ¹	13	16	8	2	1
Kota Malang	8	17	7	1	4

Sumber : Panitia Pemilihan daerah Tingkat I Jawa Timur

Tabel 2. Persentase Perolehan Kursi, Pemilu 2004

	PKB	PDIP	Golkar	Partai Demokrat	PPP
Kab. Malang	13	15	7	6	3
Kota Malang	8	12	5	7	1

Sumber : Komisi Pemilihan Umum Daerah Kab/Kota

Dari data di atas bisa disimpulkan bahwa di Malang yang meliputi kabupaten dan kota, kekuatan NU dan abangan, yang keduanya terekpresikan dalam PKB dan PDIP begitu nyata, setidaknya lebih besar dukungan dari masyarakat kepadanya daripada kepada kekuatan lain selain Golkar. Partai Islam lain adalah PPP yang sebenarnya juga banyak didukung kalangan NU, mengingat partai ini juga bekasnya partai kalangan NU. Sementara itu, PAN adalah partai Islam yang merupakan representasi dari Muhammadiyah. Golkar, pada sisi lain, adalah partai nasionalis yang banyak juga mendapat dukungan dari kalangan NU. Dari gambaran ini jelas sekali bahwa Malang Raya sebenarnya didominasi oleh kedua masyarakat NU dan mereka yang berafiliasi kepada PDIP.

¹ Pada tahun 1999, Kota Batu masih bergabung dengan Kabupaten Malang

2. Pola Korupsi

Kasus dugaan korupsi di berbagai daerah memang cukup menghentak masyarakat mengingat kasus-kasus itu terjadi di saat masyarakat Indonesia melakukan reformasi politik, penguatan hukum dan juga otonomi daerah di mana rakyat mempunyai kewenangan yang lebih besar untuk mengatur daerahnya dan memberlakukan hukum yang ada. Beberapa dugaan korupsi telah ditindaklanjuti dengan proses hukum yang berlaku, tetapi masih banyak dari kasus dugaan itu yang menguap begitu saja atau sengaja dipeti-eskan.

Sebelum lebih jauh melihat masalah korupsi ini, ada baiknya sejenak melihat laporan pemerintah Provinsi Jawa Timur berkaitan dengan kinerja pemda Kota Malang. Menurut data yang diambil dari Bawasda, telah terjadi penyimpangan dari ketentuan pelaksanaan anggaran sebanyak 10 kasus pada bulan Pebruari 2003. Kasus seperti itu meningkat menjadi 13 pada bulan Juni. Meskipun hanya terjadi 35 kasus selama tahun 2003 ini, hal itu memperlihatkan adanya penyimpangan yang terus berkembang. Masih menurut laporan Bawasda, kasus kerugian negara terhadap APBD pada tahun yang sama terjadi masing-masing 38, 42, 49, 45, 62, 44 secara berurut pada bulan Pebruari sampai juli 2003. Bawasda juga menemukan apa yang disebut “kasus yang merugikan daerah sebanyak 279 pada tahun 2004 dan 216 pada tahun 2005”.

Dengan melihat fakta ini tidak mengherankan kalau kemudian muncul dugaan korupsi baik yang dilakukan oleh para elit maupun yang lainnya. Mengenai korupsi, kasus-kasus itu ternyata melibatkan banyak orang, sehingga kalau hal ini dinamakan korupsi maka polanya merupakan “korupsi berjamaah”. Karena korupsi berjamaah, maka dana yang diraih oleh masing-masing individu koruptornya bisa dikatakan tidak besar, meskipun secara keseluruhan totalnya berjumlah besar. Selain hal-hal ini, apa yang lebih menarik adalah bahwa model korupsi atau yang dimasukkan ke dalam konsep korupsi sekarang ini kelihatannya agak kurang jelas, mengingat kasusnya biasanya tidak berupa pencurian uang secara langsung oleh

yang disebut koruptor itu, melainkan lebih pada penggelembungan uang, di antaranya untuk kegiatan-kegiatan yang tidak atau kurang diperlukan. Atau juga bisa berupa pengalihan peruntukkan uang proyek yang semula untuk suatu sektor X, misalnya, kemudian dirubah menjadi untuk sektor Y.

Beberapa kasus *dugaan* korupsi yang terjadi di Kota Malang meliputi beberapa proyek, yang kesemuanya belum diproses tuntas meskipun sudah lewat beberapa tahun dari sejak dimunculkannya masalah itu menjadi masalah dugaan korupsi. Di antara yang cukup menarik perhatian adalah proyek Malang Olympic Garden (MOG) dimana kegiatan utamanya adalah merenovasi stadion olah raga. Proyek ini sebenarnya bermula dari adanya tuntutan “Arema Malang” untuk merenovasi stadion yang ada. Rencana proyek ini sendiri kemudian disetujui oleh DPRD. “Masalah” atau dugaan masalah muncul, karena ternyata proyek itu tidak hanya diperuntukkan bagi renovasi stadion, melainkan juga sekaligus melengkapi stadion tersebut dengan pembangunan hotel mewah, mall dan yang lainnya. Pembangunan hotel dan mall itu sebenarnya menempati RPH, yakni ruang terbuka di luar stadion, yang kemudian menjadi ‘masalah’ atau dimasalahkan banyak orang karena hal itu di luar yang disetujui oleh DPRD. Karena dimasalahkan, pemerintah merasa perlu memperkuat proyek ini melalui dibuatkannya RDTRK, yang mestinya merupakan dokumen penjabaran dari RT/RW, tetapi hal itu telah di rubah peruntukannya.

Dari prosesnya yang seperti itu, beberapa tokoh masyarakat dan kalangan LSM melihat atau menduga adanya kolusi antara penguasa dan pengusaha. Masalah kedua adalah bahwa proyek itu juga dilaksanakan tanpa tender terbuka. Mengenai proyek ini, pemerintah seharusnya memberikan penjelasan dulu kepada masyarakat. Akan tetapi karena prosesnya tidak seperti seharusnya, maka hal itu seolah memperkuat tudingan banyak orang mengenai telah terjadinya kolusi. Konon persetujuan DPRD bisa turun dalam waktu 2 minggu, karena di sana terjadi semacam penunjukan langsung, meskipun belum jelas juga siapa investornya. Padahal,

kalau prosesnya benar, maka tahapan antara hadirnya tuntutan masyarakat akan perbaikan stadion dan persetujuan dewan akan memakan waktu cukup lama, karena di sana ada tahapan untuk menentukan investor, menlai rencana kerjanya, menentukan bagi hasilnya, dan menghitung dananya sendiri.

Untuk proyek itu mulanya disiapkan dana Rp 250 milyar, kemudian minggu berikutnya terdengar Rp 400 milyar. Menurut Ahmad² (bukan nama sebenarnya), seorang tokoh LSM di Malang, dalam proyek ini “tidak ada perjanjian yang konkrit berapa investasi yang ditanam, dan bahkan MOU nya juga belum dibuat hingga sekarang, apalagi izinnya. Sementara itu lahan yang ada sudah ”diobok-obok”. Masih mengenai kurang beresnya proyek ini, lebih jauh terdengar kabar bahwa untuk proyek ini (maksudnya di luar yang dianggarkan untuk stadion) anggaran dari APBD sebenarnya nol. “Ini artinya”, lanjut Ahmad, “bahwa APBD itu berhutang kepada investor yang secara bertahap akan dibayar”.

Beberapa tokoh LSM sebenarnya telah mendiskusikan masalah ini dengan berbagai elemen masyarakat, mulai dari mereka yang bergerak di bidang planologi, lingkungan, hukum administrasi, hukum pidana, otonomi daerah, dan termasuk juga dari kepolisian. Tetapi kesimpulan pihak kepolisian adalah bahwa di sana belum ditemukan pelanggaran. Hal ini, pada sisi lain, telah memperkuat dugaan kolusi antara berbagai segmen pemerintahan. Apa yang jelas adalah bahwa di sana tidak ada keterbukaan, baik tentang bagaimana prosesnya dan berapa juga dana yang diperuntukan untuk ini. Lebih tragisnya adalah bahwa semua pertanyaan dan kritik bahkan gagasan yang muncul di luar pemerintahan selalu dihadapi dengan ancaman, termasuk juga saat itu terhadap para wartawan.

Dari kasus ini bisa dilihat bahwa korupsi (kalau kasus ini kemudian memunculkan dugaan korupsi) dilakukan dengan berbagai elemen, mulai dari aparat pemda, pengusaha bahkan juga DPRD yang

² Wawancara, 15 Juli 2006.

dengan gampang meloloskan proyek yang manfaatnya bagi masyarakat umum tidak dirasakan. Dengan kata lain, korupsi semacam ini berpola berjamaah, yakni dengan melibatkan banyak kalangan. Hal ini kelihatannya telah menjadi pola umum, karena hal itu akan lebih mudah dalam meluluskannya serta lebih aman karena semua orang terlibat. Kasus-kasus lain yang terjadi di Malang hampir berpola sama. Hampir tidak ada kasus dugaan korupsi yang hanya melibatkan aktor tunggal.

3. Peluang Korupsi

Dari gambaran di atas bisa dikatakan bahwa perbuatan korupsi itu tidaklah berdiri sendiri, dalam artian dilakukan oleh seseorang dengan tanpa dipengaruhi oleh aktor lain, melainkan ditunjang juga oleh situasi kehidupan yang mengelilingi sang aktor. Untuk lebih memahami bagaimana korupsi tersebut bisa terjadi, di bawah ini akan dibahas berbagai hal yang bisa mengkondisikan orang melakukan korupsi. Ada beberapa faktor yang bisa dilihat.

Pertama adalah adanya dorongan keluarga terhadap orang bersangkutan (yang terlibat korupsi) atau adanya situasi ketidakcukupan yang menyebabkannya harus mencari harta kekayaan melebihi kemampuan kedudukannya. Karena kedudukannya hanyalah bisa mendatangkan uang dalam jumlah yang wajar dan sementara itu kebutuhan atau keinginannya jauh dari itu, maka dia bisa saja melakukan korupsi ketika di sana ada jalan. Hal seperti ini dalam kasus-kasus tertentu tidak dirasakan sebagai korupsi karena ia tidak masuk dalam kategori mengambil uang (negara atau lainnya) secara langsung. Hal yang sama juga terjadi dengan kalangan politisi DPRD ketika mereka menerima dan dengan mulus mengabulkan anggaran yang tidak masuk akal yang diajukan pihak eksekutif.

Faktor kedua bersifat eksternal, dalam artian bahwa pelaku korupsi terdorong oleh aktor lain. Faktor eksternal ini bisa dipilah menjadi dua, yaitu hadirnya para pemodal yang mendanai

kepentingan politik para kandidat Walikota dan wakilnya atau Bupati dan wakilnya pada saat pencalonan, serta rendahnya partisipasi politik masyarakat. Mengenai yang pertama, dalam kasus Malang, telah melibatkan para pemodal seperti IC, seorang pengusaha yang menyediakan kebutuhan calon Walikota selama dia ikut dalam pilkada. Kebutuhan itu pada intinya berupa uang yang diperlukan untuk membiayai proses pilkada, mulai dari merekrut tim sukses sampai pada penyuaipan terhadap para pemilih. Biaya untuk ini cukup besar. Seperti pepatah Jerman, “*no free lunch*”, keuntungan yang bisa diraih dan diharapkan pengusaha tadi adalah setelah sang calon walikota atau bupati menang dalam pilkada. Di Malang, telah muncul banyak mega-proyek yang memerlukan banyak uang, seperti MOG tadi, yang kalau dihitung dari sisi kebutuhan masyarakat masih masuk dalam kebutuhan sekunder, karena yang dibutuhkan masyarakat adalah proyek-proyek yang bisa mensejahterakan mereka dan mengangkat ekonomi mereka bukan proyek besar untuk kebutuhan para pebisnis.

Dari banyak kebocoran atau dugaan korupsi yang dilakukan, baik itu oleh bupati maupun walikota Malang, menurut beberapa pengamat atau bahkan penyelidik, seperti kalangan Malang Corruption Watch, belum satu pun yang secara tuntas diselesaikan atau dieksekusi. Bahkan kasus dugaan korupsi yang sudah diputus pengadilan pun masih tersendat seperti tidak dilanjutkan. Karena itu, kalangan LSM yang ikut memonitor dana-dana masyarakat yang digunakan pemerintah merasa prihatin dengan situasi yang ada.

Seperti terjadi di negara-negara berkembang, lambannya penanganan atau tidak mulusnya proses penindakan terhadap pelaku korupsi sangat terdukung oleh banyak faktor. Di antaranya adalah kurang kuatnya *law enforcement* oleh aparat negara. Beberapa kasus korupsi sepertinya sengaja di peti-es-kan, karena dianggap tidak cukup data atau karena alasan lain. Kondisi seperti ini dimungkinkan karena para bupati atau walikota yang tersangkut korupsi tadi sudah membayar aparat yang bersangkutan secara diam-diam.

Faktor kedua adalah rendahnya partisipasi masyarakat. Harus diakui bahwa memang sulit mengharapkan dari mereka adanya kontrol terhadap pemerintah dan lembaga lainnya. Dalam budaya politik yang masih parokhial memang sulit mengharapkan kontrol dari masyarakat, mengingat partisipasi mereka disamping sangat terbatas, yakni hanya terjadi ketika memberikan suaranya dalam pemilu atau pilkada, juga pengetahuan mereka tentang politik dan masalah kehidupan bernegara pada umumnya sangat minim. Karena itulah, tidak ada dorongan dari masyarakat untuk membongkar masalah-masalah korupsi tadi. Tidak ada tekanan politik dari mereka, sesuatu yang sebenarnya memungkinkan baik pihak aparat penegak hukum maupun politisi tergugah untuk membongkarnya.

Selain hal-hal itu, apa yang penting dari apatisnya masyarakat adalah karena mereka tidak merasa dirugikan (secara langsung) oleh tindak pidana korupsi itu. Hal ini bisa dimengerti karena bukan saja hal itu tidak secara langsung berkaitan dengan kepentingan mereka tetapi juga yang dikorupsi adalah dana yang ada dalam lembaga-lembaga pemerintah atau lainnya, yang meskipun diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat tetapi hal itu kurang dirasakan langsung oleh mereka.

Kembali pada soal kehadiran pemodal, hal itu sebenarnya faktor yang mempunyai efek luas dan menyebabkan menyebarnya korupsi. Tekanan dari para pemodal yang menagih janji cukup berpengaruh terhadap kebijakan Walikota dan Bupati dalam menganggarkan proyek-proyek pembangunan di daerahnya. Kecerdikan para pemodal dalam memanfaatkan kekuasaan walikota dalam banyak hal, misalnya, telah menyebabkan munculnya anggaran satu pintu, sehingga penganggaran tidak lagi melalui proses yang wajar. Lembaga-lembaga yang ada, seperti “musyawarah kecamatan” atau yang sejenisnya yang berfungsi sebagai penyeimbang atau dalam beberapa hal sebagai pengontrol penganggaran pemerintah, bisa dilewati begitu saja. Lembaga-lembaga tersebut hanya menjadi penyetempel dan tidak berfungsi secara baik, karena dari sisi kedudukannya mereka adalah di bawah Walikota atau Bupati. Hal-

hal ini telah juga menyebabkan kebijakan-kebijakan yang muncul jadi bersifat responsif, tidak terencana secara baik dan tidak sistematis. Kebijakan pendanaan bagi kegiatan tertentu diambil dari sumber tertentu karena adanya kebutuhan mendesak tertentu. Jadi kegiatan ini tidak terencana secara baik.

Kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa jaringan yang terlibat korupsi telah juga merambah kalangan legislatif. Beberapa anggota DPRD dalam beberapa kasus ikut terlibat, paling tidak secara tidak langsung, seperti terlihat dari mudahnya proyek MOG mendapatkan persetujuan mereka. Terjadinya situasi ini bisa dipahami mengingat para anggota DPRD sendiri bukanlah mereka atau tidak semuanya dari kalangan mampu. Kesiapan finansial mereka ketika pencalonan yang rata-rata tidak memadai telah digunakan oleh kalangan pebisnis untuk kepentingan politis para pebisnis ini. Hal seperti ini telah menjadi fenomena umum yang juga terjadi untuk calon-calon dalam pilkada. Pilkada yang biayanya tidak murah tentu saja memberatkan kalau hal itu lebih banyak dibebankan kepada para kandidat. Dalam pilkada atau pemilu lokal tadi tentu saja setiap kandidat kepala daerah, termasuk juga kandidat parlemen lokal, berusaha supaya bisa terpilih. Dalam menuju ke sana mereka akan berusaha sekuat tenaga untuk memenuhi apa yang dibutuhkan untuk itu, termasuk tentu saja menyediakan dana. Karena tidak semua kandidat memadai dari sisi uang, maka mereka pun berpaling kepada bos yang siap membantu mereka.

Untuk mengontrol hadirnya para bos ini kelihatannya agak susah. Paling tidak belum ada mekanisme yang kuat yang bisa mengontrol dana-dana yang digunakan oleh para kandidat. Kenyataan ini tentu bisa dimaklumi, sebab jangankan untuk mengontrol para kandidat untuk parlemen yang cukup banyak, pengontrolan bagi dana-dana yang dipakai pilkada saja belum bisa dilakukan. Ketiadaan mekanisme ini seiring dengan tidak kuatnya pendanaan oleh para kandidat, memang menyebabkan hadirnya peluang bagi masuknya elit ekonomi atau para pebisnis (bisa juga

disebut pemodal) untuk membiayai pilkada, termasuk juga membiayai para calon anggota DPRD.

Hal-hal seperti itu mungkin oleh sebagian orang sudah disampaikan kepada pihak-pihak yang berwenang. Akan tetapi karena mereka juga mempunyai kepentingan, maka hal itu berlalu begitu saja. Konsekuensi negatif dari kenyataan ini mudah ditebak, sebab dengan pembiayaan oleh elit ekonomi, atau mungkin oleh seorang *god-father*, maka akan muncul pola *patron-client* atau subordinasi mereka kepada para elit ekonomi atau bos tadi. Dengan demikian, para elit pemain politik di daerah akan mudah dikendalikan oleh orang yang dianggap *god-father* tadi untuk kepentingan dirinya. Dari sinilah peluang korupsi dan kolusi mendapatkan salurannya, sehingga tidak aneh kalau di daerah kemudian muncul beberapa mega proyek yang dengan mudah mendapatkan persetujuan kalangan DPRD. Hal ini terjadi karena kalangan DPRD juga mungkin merasa berhutang kepada *god-father* bersangkutan, yang karenanya semua proyek yang diitipkannya secara diam-diam dan langsung mendapatkan persetujuan mereka.

Tetapi apa yang namanya politik tidak ada yang statis. Seperti dikatakan oleh sebuah pepatah bahwa tidak ada teman dan musuh abadi dalam politik, perubahan persekutuan para politisi dengan para pemodal juga tidak selalu langgeng. Di Malang hal itu bisa dilihat dari apa yang tergambar dalam berita-berita persurat kabaran di sana. Menurut seorang aktifis LSM, di sana sekarang ini sedang terjadi apa yang dia sebut sebagai usaha-usaha "*political assasination*" yg dilakukan kalangan tertentu terhadap walikota atau bupati. Pembunuhan politik ini merupakan bagian dari pesanan politik. Pesanan ini biasanya dari para pemodal yang transaksi politiknya tidak terbayarkan dengan sempurna. Mereka ini menjadi marah, dan kemudian balas dendam. Jadi, dia kemudian membuat kekacauan-kekacauan, padahal Bupati atau walikota ini termasuk kalangan yang dulunya mereka dukung.

4. Sistem yang Berubah tapi Lemah

Hadirnya otonomi daerah telah memberikan perubahan yang berarti bagi berfungsinya bukan saja pemerintahan daerah, dalam artian bahwa dia secara leluasa bisa merencanakan pembangunan dirinya dan melaksanakannya, tetapi juga politik lokal yang digerakkan oleh partai politik yang ada. Dengan peraturan yang ada, otonomi daerah telah memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah termasuk dalam merencanakan budget keuangan yang memadai. Dana DAU turun dalam jumlah yang cukup besar dan pengelolaannya diserahkan kepada daerah. Peraturan dan sistem yang ada telah memberi tempat bagi munculnya ide-ide, termasuk dalam hal pengalokasian dana itu sendiri. Dengan demikian, kewenangan daerah dalam hal ini menjadi lebih besar, sementara di sisi lain, peran pemerintah pusat semakin berkurang, termasuk juga adanya perubahan pengawasan di mana hal ini telah diserahkan kepada mekanisme daerah, yang karenanya pertanggungjawaban daerah kepada pusat menjadi lebih kecil.

Akan tetapi, lepas dari perubahan yang positif yang memberi ruang gerak bagi pemerintah daerah dan politiknya melalui otonomi daerah sekarang, situasi daerah sendiri belum bisa mengikuti irama yang ada, sehingga kesempatan ini belum bisa dimanfaatkan secara maksimal dan oleh karenanya pembangunan yang dilakukan di sana belum mengarah pada pola mensejahterakan rakyat. Politik yang diharapkan menjadi mekanisme mendorong gerak pembangunan daerah baru berjalan dengan terseok-seok, mengingat para aktornya juga belum sepenuhnya siap dan tidak dibekali dengan pengetahuan serta kearifan yang dibutuhkan. Dalam hal ini demokratisasi yang digulirkan baik itu melalui reformasi politik dan yang lainnya, maupun dengan dilahirkannya undang-undang otonomi daerah belum sanggup membangun sistem politik yang lebih partisipatif. Peran kontrol yang diberikan oleh sistem belum berjalan dengan baik, karena kebebasan yang ada melalui partisipasi masyarakat baru terbatas pada kebebasan berteriak atau bersuara, karena dalam kenyataannya apapun yang dilakukan oleh masyarakat tidak merubah,

misalnya, substansi keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Bisa dikatakan bahwa masyarakat belum bisa masuk ke dalam sistem yang ada. Sistem yang ada belum merubah politik lokal yang ada menjadi politik desentralisasi yang sebenarnya atau yang diidealkan. Apa yang terjadi adalah desentrasi kekuasaan, melalui hadirnya para “raja kecil”, yang karena kekuatan keuangannya mempunyai akses ke dalam sistem yang ada dan mempunyai kekuasaan mengumpulkan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat.

Pemilihan kepala daerah meskipun secara langsung oleh rakyat, juga mengindikasikan belum terjadinya perubahan substansial, karena meskipun kepala daerah sudah dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi hal itu juga tidak terlepas dari keterlibatan dan kepentingan partai politik, mengingat perekrutan calonnya juga melibatkan partai politik secara penuh, yang karenanya tidak mengikut sertakan peran masyarakat. Selain itu, kinerja internal partai, dalam hal perekrutan tadi, juga belum menggambarkan satu proses yang demokratis.

Lepas dari apa yang disyaratkan oleh UU bahwa pintu pencalonan haruslah satu, yakni partai politik, pada sisi lain dalam kenyataannya aturan-aturan di internal partai sendiri masih sangat tidak demokratis, meskipun hal itu sebenarnya bisa dilaksanakan dengan demokratis, transparan dan mendengar suara rakyat. Fenomena ini memperlihatkan bahwa dengan dipilihnya kepala daerah secara langsung oleh rakyat, tidak serta merta di sana ada hubungan yang lebih berkualitas antara rakyat dengan kepala daerahnya dibandingkan dengan pemilihan di masa sebelumnya ketika kepala daerah dipilih oleh DPRD. Dengan kata lain, masyarakat sekarang tidak punya hubungan lebih baik dengan Walikota atau Bupati yang dipilih langsung, karena masyarakat memilih calon yang dicalonkan oleh partai politik. Di samping itu, internal partai pun tidak lebih bekerja baik, karena *money politic* masih ada dan dominasi DPP masih kuat.

Hal lain yang menarik dari perubahan yang ada adalah makin menguatnya peran legislatif, yang dalam banyak hal mengalahkan peran eksekutif. Perubahan ini kelihatannya didukung oleh perubahan pola pemilihan dimana sekarang ini anggota legislatif dipilih langsung oleh masyarakat, sehingga anggota terpilih merasa benar-benar sebagai wakil rakyat. Dalam hal ini peran partai politik terasa lebih kecil, dibandingkan dengan di masa lalu. Perubahan semacam ini merupakan gambaran umum yang terjadi di semua tingkatan, mulai dari pusat sampai daerah. Dalam banyak kasus, kekuatan legislatif ini telah melebihi keharusannya, yang karena dipegang oleh mereka yang haus kekuasaan telah menjadi buldozer yang akan menggusur siapa saja yang menghalanginya. Dengan kata lain, perubahan yang sebenarnya bisa positif ini berubah menjadi kurang bermanfaat, karena pihak legislatif sendiri belum berbenah diri, termasuk memperlengkapi dirinya dengan pengetahuan dan ketrampilan berpolitik yang memadai. Termasuk dalam perubahan ini adalah lahirnya anggota legislatif yang terlibat korupsi, padahal hal ini di masa lalu tidak pernah terjadi.

Dari apa yang diutarakan di atas, menurut seorang pengamat dari Malang, Ahmad³, bisa dikatakan bahwa perubahan sistem yang ada – melalui pemilihan langsung anggota DPRD ataupun kepala daerahnya, termasuk perubahan sistem pemerintahannya - memang belum mendukung bagi terbentuknya satu pemerintahan yang lebih demokratis di tingkat lokal. Ini artinya, lanjut dia, bahwa “UU 32 yang ada sekarang belum memperbaiki kelemahan-kelemahan yang ada pada UU 22 yang dulu. Perubahannya tidak mencukupi. Justru yang lebih terlihat realistik adalah bahwa UU 32 tidak memperbaiki bagi pelaksanaan sistem demokrasi di tingkat lokal. Apa yang lebih nampak di UU 32 adalah peran pemerintah yang kembali dominan, yang artinya tidak memperbaiki situasi lokal”.

Fenomena lain yang mengiringi perubahan politik itu adalah kenyataan bahwa masyarakat sendiri ternyata tidak bebas melakukan

³ Wawancara, 15 Juli 2006

kontrol atau menyampaikan gagasan. Selain itu, meskipun pemilu sebenarnya sudah berubah, tapi ternyata kinerja anggota DPRD masih diikat oleh fraksi, pendapat-pendapat dan pandangan anggota fraksi. Di samping itu, apa yang juga penting adalah kenyataan bahwa dalam sistem yang berlaku DPR atau DPRD itu tidak menggambarkan adanya hubungan mereka dengan masyarakat dan daerah pemilihan. Jadi, meskipun pemilu yang dilaksanakan sudah berpola semi distrik, kinerja anggota DPR atau DPRD nya tidak menggambarkan adanya hubungan dengan rakyat di daerah. Menurut Ahmad, “kalau pemilihan kita sudah memakai sistem distrik, maka anggota dewan harus menjadi alat daerah pemilihan. Sekarang hal itu tidak kelihatan. Anggota dewan masih diikat oleh fraksi, yang merupakan kepanjangan tangan partai. Partai itu kan elit, karena partai juga tidak tahu siapa yang memilihnya, kadang ia dipilih banyak orang, kadang pemilihnya turun. Hal ini semestinya dirubah di dalam tatib dewan”

Ide atau gagasan yang muncul dalam masyarakat tidak bisa disampaikan langsung kepada DPRD, karena di UU No. 10 pun hak menyampaikan itu terbatas hanya secara tertulis. Di tatib dewan, menurut Ahmad, memang dinyatakan bahwa masyarakat bisa menyampaikan itu, tetapi masalahnya adalah bahwa di sana tidak ada mekanisme tentang bagaimana masyarakat bisa melakukan kontrol terhadap gagasan yang sudah disampaikannya. Jadi, pertanggungjawabannya juga tidak ada. Artinya di sana tidak ada seperangkat regulasi yang menjamin masyarakat bisa menyampaikan gagasan yang berkualitas dan diperdebatkan serta dipertanggung jawabkan.

Dengan demikian memang agak susah mengharapkan demokratisasi yang menghasilkan bagi keuntungan masyarakat, karena menurut regulasinya saja tidak ada. Hal ini lebih parah ketika ditanggung oleh kepentingan-kepentingan, baik itu kelompok maupun ideologis lainnya. Sementara itu, pada sisi lain, pemilu dan pilkada itu tidak sederhana dan tidak murah. Dan hal lain yang tidak mendukung adalah tidak adanya kemandirian partai dalam masalah finansial. Untuk ikut dalam pemilu dan pilkada, bahkan partai

cenderung mencari pemasukan dari kegiatan itu. Seperti sudah disinggung di atas, kondisi ini telah menyebabkan adanya ketergantungan baik dari para calon walikota atau Bupati dan juga para calon legislatif pada umumnya. Konsekuensinya bisa ditebak bahwa semua regulasi bagi pengontrolan program-program lewat APBD akan diatur secara diam-diam untuk kepentingan para pemodal itu. Karena para anggota legislatif sudah masuk jaringan itu, maka mereka juga tidak bisa berbuat banyak selain menyetujui program-program yang diajukan.

Dengan situasi seperti itu, peran *civil society* menjadi hilang dalam melakukan kontrol terhadap proyek-proyek yang ada. Ada indikasi bahwa *check and balance* antara pengambil kebijakan, pelaku ekonomi, dan *civil society* tidak bisa berjalan dengan baik. Tiga pilar itu, karena situasi yang ada, justru telah keluar dari perannya masing-masing dan tidak berdiri secara independen. Sebagian dari mereka, seperti antara penguasa dan pelaku ekonomi, justru bersatu menjadi kekuatan yang sinergis untuk kepentingan mereka bersama, yang kemudian justru melemahkan politik secara keseluruhan. Sementara itu, *civil society* dengan kondisinya yang masih lemah tidak mampu mengontrol kerjasama penguasa dan pelaku ekonomi tadi. Jadi, dengan tidak adanya regulasi yang menjamin kontrol terhadap kebijakan dan politik yang berlangsung, maka hadirilah proyek-proyek besar yang menguntungkan para pelaku ekonomi, meskipun untuk rakyat proyek tersebut tidaklah urgen. Dari sanalah peluang dan ruang untuk terjadinya korupsi di tingkat daerah menjadi terbuka.

5. Faktor Penghalang Pemberantasan Korupsi

Korupsi biasanya dilakukan oleh segerombolan orang yang masing-masing punya kepentingan, mulai dari kepentingan politik sampai pada kepentingan budaya. Segerombolan orang ini bisa jadi bukan berasal dari kelompok atau golongan yang sama. Karenanya, korupsi semacam ini terbentuk melalui bangunan sistem yang dibuat

oleh beragam aktor yang terlibat. Sistem ini dibuat sedemikian rupa sehingga korupsi dalam arti menggunakan uang negara secara tidak sah telah terbungkus oleh mekanisme penyelewengan yang secara prosedural tidak menyimpang dari sistem yang berlaku.

Pemberian tender kepada seseorang yang kemudian diindikasikan korupsi bisa saja secara prosedur tidak mengalami penyimpangan. Bau korupsi hanya tercium melalui adanya bolong-bolong kecil dari sistem yang diciptakan tadi. Bolong-bolong itu bisa dilihat dari hadirnya orang-orang yang dekat dengan para pemegang kekuasaan atau hadirnya program-program yang tidak masuk akal. Yang terakhir ini bisa berupa program-program mega proyek yang secara riil belum dibutuhkan masyarakat.

Dalam banyak kasus, korupsi dengan melibatkan banyak pihak ini telah menjadi modus yang umum. Alasannya sederhana saja, yakni aktor utama memerlukan dukungan bukan saja ketika dia meloloskan rencananya untuk mengeruk uang, mengingat uang itu sendiri harus dialokasikan melalui berbagai pihak terkait, mulai dari pihak DPRD sampai kepada mereka yang memegang keuangan, tetapi juga ketika proyek itu dilaksanakan. Jadi, melibatkan banyak pihak adalah salah satu upaya pemagaran dengan mana aktor utama akan merasa aman, mengingat semua pintu paling tidak sudah diberi pelicin yang cukup sehingga mereka mudah dibuka dan ditutup. Hal itu akan memudahkan masalah ketika uang untuk program ini perlu ditutup melalui pintu-pintu yang ada.

Selain itu, ada juga modus lain yang biasanya dipakai orang, yakni dengan melibatkan banyak orang ke dalam gerombolan korupsi ini. Dalam banyak kasus, pelibatan kalangan yang biasanya kritis juga menjadi kebiasaan. Misalnya pelibatan kalangan akademisi atau juga pers dalam jaringan korupsi ini. Di Malang sendiri, pelibatan seperti ini sudah menjadi rahasia umum. Indikasi yang bisa dikemukakan adalah tidak adanya kritik, misalnya, dari lingkungan kampus yang sebenarnya dipenuhi para intelektual kritis. Hal ini terjadi karena beberapa orang dari lingkungan (akademisi) ini sudah banyak

yang terkooptasi menjadi bagian dari kepentingan penguasa. Seorang pengamat⁴ lainnya menjelaskan bahwa kawannya secara jelas menjadi broker dan tanpa tedeng aling-aling menerima uang untuk kepentingan para pemodal dan penguasa itu.

Media, pada sisi lain, adalah juga sudah terpolusi oleh kecenderungan menjadi bagian dari yang melakukan korupsi. Mengingat posisinya yang begitu penting, kalangan media adalah komunitas yang sangat rentan bagi suap kalangan tertentu. Rentannya mereka ini karena para wartawannya – hampir sama dengan pekerja lain – belum bisa memenuhi kebutuhan dasar finansial mereka. Karenanya, mereka akan mudah tergoda. Di Malang, menurut seorang pengamat, hampir tidak ada berita yang bisa memberikan informasi lengkap tentang praktek korupsi. Di samping itu, pendapat-pendapat miring tentang tokoh yang terlibat juga hampir jarang bisa ditemukan. Menurutnya :

Media cetak lokal jauh dari ikut memperjuangkan kepentingan rakyat. Mereka ini justru menjadi pemandu kepentingan pemodal, dan bahkan jadi corong yang menyuarakan kepentingan mereka. Ada dua tipologi media dilihat dari sisi responnya terhadap situasi yang ada. Mereka ini ada yg lembek dan ada juga yang keras. Tetapi yang keras juga bisa dibedakan antara yang betulan dalam artian konsisten menyuarakan kebenaran dan yang bisa juga digoyang angin. Yang konsisten dan dan menyuarakan apa adanya adalah media nasional.

Dengan gambaran seperti itu memang jelas bahwa di sana terdapat korporasi antara berbagai pihak yang ikut menciptakan situasi seperti ini. Kalau banyak tidak bisa atau diragukan tidak bisa, maka harapan terakhir untuk melawan dan memperkecil korupsi ini dimintakan dari masyarakat sipil sendiri. Dengan hadirnya mereka menjadi bagian yang memperhatikan korupsi, maka tindakan-tindakan yang menjurus pada korupsi akan dengan sendirinya

⁴ Wawancara dengan Jumhur, tanggal 18 Juli 2006.

berkurang. Para pelaku, lebih-lebih para pejabat pemerintah, termasuk juga para anggota legislatif yang dipilih rakyat akan merasa riskan ketika rakyat sendiri berbicara. Para wakil rakyat informal (bukan anggota DPRD) yang bisa menjembatani ini adalah para ulama atau tokoh-tokoh agama pada umumnya, yang untuk kasus Malang direpresentasikan oleh ulama dari kalangan NU.

Upaya-upaya kalangan LSM melibatkan para tokoh agama ini ternyata juga ampuh, karena dalam kasus pembangunan Malang Town Square (Matos) pemerintah ternyata membatalkan rencana itu. Paling tidak, para ulama ini masih dilihat bertuah, mengingat mereka mempunyai pengikut yang banyak yang dalam pilkada bisa jadi telah memilih walikota atau bupati yang ada. Sayangnya adalah bahwa hal itu hanya terbatas pada beberapa ulama yang dalam hal ini menjadi takmir mesjid. Ulama lain belum terjangkau oleh seruan ini. Di samping itu, banyak juga dari para tokoh masyarakat yang kurang peduli dengan masalah korupsi yang ada.

Konsolidasi yang dilakukan kalangan LSM tidak membuat masyarakat tertarik untuk melakukan perlawanan. Hal ini terjadi karena masyarakat tidak merasakan langsung kerugian yang akan diderita akibat korupsi. Akan beda halnya ketika mereka merasakan langsung akibat kerugian tanah mereka yang digusur. Makanya, pertemuan-pertemuan yang dilakukan bersama para takmir masjid untuk menolak rencana pembangunan mall tidak diikuti oleh sikap tegas masyarakat Islam di sana. Kesadaran kolektif masyarakat yang diharapkan muncul seperti direpresentasikan oleh para takmir tadi tidak muncul. Pola paternalisme yang membingkai hubungan antara tokoh dan masyarakat Malang telah berubah atau tidak berjalan lagi seperti biasanya. Dugaan masih kuatnya pola itu ternyata keliru sebab meski para takmir siap melakukan kritik, hal itu tidak diikuti oleh para murid atau pengikut mereka.

Kalau dari sisi partisipasi masyarakat atau juga kalangan LSM pada umumnya tidak cukup kuat, apa yang bisa memberi ruang bagi diteruskannya atau melembaganya korupsi adalah adanya

“*defend mechanism*” para pelaku korupsi sendiri, dalam hal ini para pejabat pemerintah terkait. Ada di antara mereka yang melakukan pemagaran dengan cara melakukan ancaman terhadap siapa saja yang berani mengungkap korupsi. Dalam kasus di Malang sendiri telah terjadi apa yang disebut ancaman itu, yang biasanya dengan melibatkan pihak ketiga, yakni para preman yang bisa dibayar. Di Malang, hal ini telah menimpa seorang aktifis LSM yang kelihatannya terlalu vokal, yang aksi-aksinya telah membuat para pejabat korup kegerahan dan merasa terancam. Adalah beberapa LSM yang berusaha mengungkap kasus ini ketika dia bukan saja memberikan masukan kepada pihak yang berwajib tetapi juga membeberkan kejadian nkorupsi ini kepada kalangan DPRD. Seorang tokoh LSM telah disambut oleh bogem mentah para preman yang diduga disewa oleh pejabat yang korup itu.

Penggunaan preman ini kelihatannya kelanjutan dari kurang tanggapnya atau tidak Bergeraknya masyarakat sipil dalam merespon kasus-kasus korupsi. Pihak penguasa sadar betul bahwa kritik atau gerakan yang merespon kebijakan-kebijakan mereka hanyalah dilakukan oleh kalangan LSM dan tidak didukung melalui gerakan praksis masyarakat. Makanya, penguasa lokal kemudian menggunakan para preman untuk menakut-nakuti para LSM tadi, karena mereka hanya akan berhadapan dengan aktifis LSM dan bukan dengan anggota masyarakat.

Menarik untuk dikemukakan pendapat Jumhur⁵ yang menduga bahwa seandainya masyarakat ikut bergerak maka bukan saja penguasa tidak akan menggunakan LSM tetapi juga mungkin korupsi akan bisa ditekan ke tingkat yang lebih rendah. Secara logis pendapat ini masuk akal dan bisa diterima. Tetapi mungkin juga terlalu menyederhanakan kalau korupsi hanya bisa ditekan melalui tingginya partisipasi masyarakat, mengingat banyak faktor yang ikut mempengaruhi munculnya korupsi, dan banyak juga pihak yang terlibat dalam suatu tindakan korupsi.

⁵ Wawancara dengan Jumhur, 19 Juli 2006.

Hal lain yang menyebabkan situasinya tidak kondusif bagi pemberantasan korupsi adalah adanya regulasi-regulasi yang tidak konsisten dan kurang sinkron atau bahkan bertentangan. Kekurang sinkronan ini juga telah menghambat mekanisme pertanggung jawaban kepala daerah, yang oleh karenanya mereka tidak merasa tertekan untuk mempertanggung jawabkan kebijakan atau pelaksanaan programnya secara benar. Dalam hal ini, seorang pengamat di Malang memberikan penjelasan:

Regulasi kita itu tidak konsisten. Antara UU yang satu kadang kurang sinkron dengan yang lainnya. Bahkan yang lebih parah lagi adalah antara UU No. 25 dan UU 32. Kalau UU 25 mengatakan bahwa RPJM dana pembangunan daerah itu dibuat melalui **peraturan kepala daerah**, mengingat pembuatan UU itu mengantisipasi bahwa nantinya akan ada Pilkada dan Pemilu, tapi UU 32 menegaskan bahwa dana RPJM itu dibuat melalui **perda**. Ini yang jadi kesulitan, contohnya seperti kasus di Banyuwangi, pada saat kepala daerah tidak memiliki dukungan di parlemen, maka dia kesulitan mengimplementasikan janji-janji perda. Perda itu berarti keterlibatan dewan dominan. Yang ingin saya katakan adalah bahwa satu sisi regulasi kita masih tumpang tindih, sistem kita masih belum benar-benar memberi peran serta kontrol masyarakat lebih baik, disamping otonomi daerah memang harus dibenahi.

6. Ruang bagi Perubahan ke Depan

Demokratisasi yang digelindingkan lewat reformasi (*political reforms*) secara umum telah bermata dua. Pada satu sisi ia telah melahirkan lembaga-lembaga demokrasi di semua tingkatan. Misalnya bisa dilihat dari makin berdayanya lembaga legislatif yang di masa sekarang ini telah mengungguli atau mengalahkan lembaga eksekutif. Tetapi pada sisi lain, karena perubahan struktural ini tidak disertai dengan perubahan kultural atau mentalitas para aktor yang terlibat hal itu telah memunculkan kekurangan-kekurangan atau bahkan ekses-ekses negatif. Kekuatan legislatif, misalnya, juga telah

memunculkan konflik antar anggota legislatif yang karena kebebasan serta kekuasaan yang dimilikinya – tetapi tidak disertai oleh perubahan sikap menuju yang demoratis – sering memaksakan kehendak, sehingga memunculkan konflik dengan sesama anggota parlemen. Konflik-konflik yang muncul dan bisa disaksikan pada pentas politik nasional adalah contoh bagaimana demokratisasi justru pada taraf tertentu memunculkan instabilitas ketika konflik-konflik itu muncul terus menerus.

Dalam situasi yang seperti itu, maka lahirnya otonomi daerah bukan hanya menggairahkan politik lokal di daerah-daerah yang ada, tetapi justru dalam banyak kasus memunculkan konflik lokal antara pemerintah dan anggota DPRD. Para anggota DPRD yang berkuasa mencoba menggunakan wewenangnya untuk menekan pemerintah, dan eksekutif power yang dimilikinya dalam banyak kasus telah digunakan bukan hanya untuk menekan pemerintah tetapi tekanan-tekanan itu sendiri diikuti atau dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan pribadi. Jadilah proses konflik yang muncul menjadi arena tawar menawar yang dalam kaitannya dengan program pemerintah telah memunculkan kelompok yang kongkalikong atau tahu sama tahu, sehingga proyek-proyek yang diajukan pemerintah dengan didanai APBD pun mudah lolos disetujui DPRD.

Masalah seperti ini hampir merata di berbagai daerah. Oleh karenanya, berbagai mega-proyek yang muncul telah melibatkan banyak kalangan, sehingga kalau dugaan korupsi muncul terhadap proyek-proyek itu maka yang menjadi tertuduh adalah orang banyak, karena korupsi yang dituduhkan telah dilakukan secara berjamaah atau bahkan sistemik.

Kalau kecenderungan korupsi sudah menjadi watak umum masyarakat, maka hal itu berarti endemik alias terjadi atau cenderung dilakukan oleh berbagai kalangan. Hal ini terbukti, misalnya, bahwa hampir semua partai yang ada di Malang ckup permissif dengan tindakan-tindakan yang menjurus pada korupsi ini. “Sekarang ini”,

kata seorang pengamat⁶, “tidak ada lagi bedanya antara partai yang berbau agama dengan partai sekuler lainnya”. Mereka sekarang ini tidak lagi berjuang dengan bersandar pada idealisme melainkan pada pragmatisme yang menguntungkan politik pribadi atau partai masing-masing. Mereka dalam hal ini menjadi pragmatis dan norma-norma kultural yang biasanya dipunyai mereka telah bergeser oleh kepentingan-kepentingan sempit yang ada.

Menarik untuk dilihat penilaian seorang pengamat tentang kecenderungan ini. Dia mencoba membedakan dua tipe masyarakat Malang dilihat dari karakteristik kultural mereka, yakni yang abangan dan para pendukung NU. Yang abangan biasanya sangat pragmatis dan bersandar pada perhitungan dan kepentingan pribadi-pribadi mereka. Sementara itu, masyarakat NU biasanya mempunyai nilai-nilai tertentu yang berasal dari ajaran agama, dan juga cukup paternalistik ketika dihadapkan pada pilihan-pilihan politik para kiai mereka. Meski demikian, menurut pengamat tadi, mereka sekarang ini mempunyai kecenderungan politik yang sama dan cenderung pragmatis. Jadi masyarakat NU di sini mengalami pergeseran, sebab taqlid kepada para kiai juga bukan lagi merupakan kecenderungan yang statis. Hal ini setidaknya diperlihatkan oleh dua partai politik yang berasal dari dua tipe masyarakat tadi, yakni PDIP dan PKB. Keduanya ternyata mempunyai tipikal politik yang sama meskipun secara kultural mereka seharusnya mempunyai kecenderungan yang berbeda.

Meskipun demikian, sebenarnya masih ada ruang bagi perbaikan ke depan meskipun tidak menghapus praktek korupsi secara keseluruhan, paling tidak mengurangi atau menekan jumlah dan intensitasnya. Siapapun bisa melihat bahwa di sana ada perubahan serta ruang-ruang yang bisa diisi oleh gerakan publik, yang dengan kata lain perlu disikapi agak optimistik. Dilihat dari sisi struktural dan kebijakan, ruang itu jelas ada, misalnya saja bahwa pemerintah sendiri melalui peraturan yang dibuatnya membuat

⁶ Wawancara dengan Jumbuh, tanggal 18 Juli 2006.

jaringan-jaringan bagi partisipasi publik. Di sana, misalnya, ada mekanisme yang ikut mengatur keikutsertaan masyarakat dalam ‘merumuskan’ program-program pemerintah lewat APBD. Sebenarnya ada ruang untuk itu melalui peran serta masyarakat dalam Musrebang Kecamatan, yang kemudian juga dalam penyusunan RKPD. Waktu penyusunan RKPD yang lebih teknis, peran serta masyarakat memang seperti terpinggirkan, karena secara teknis RKPD dilakukan oleh Bagian masing-masing, Dinas masing-masing, dan itu yang kemudian muncul menjadi draf APBD. Akan tetapi di sana sebenarnya masyarakat secara bersama bisa memperbesar aksesnya, sesuatu yang bisa menjadi harapan untuk perubahan.

Hal lain yang bisa menyumbang bagi banggunya masyarakat yang kritis adalah bahwa di Malang sendiri telah hadir media-media yang bisa dijadikan forum pembinaan masyarakat. Dengan kata lain, hadirnya media bagi dialog publik akan bisa membuat masyarakat kritis terhadap kebijakan-kebijakan publik pemerintah. Di Malang ada radio yang cukup konsisten menyuarakan kepentingan publik ini, dalam artian mereka tidak terkooptasi oleh para pemodal. Meskipun radio ini adalah media usaha, tetapi mereka menyediakan ruang bagi masyarakat sipil untuk mengekspresikan kepentingan politik mereka.

Dengan potensi ini dan harapan akan adanya perubahan, sebagian LSM juga melakukan program-program bagi pemberdayaan masyarakat. Mereka mencoba memacu kesadaran dan membuka mata masyarakat berkaitan dengan masalah-masalah korupsi keuangan negara. Sebuah program penyadaran yang dilakukan secara berjenjang telah dimulai. Program ini berupa pemberian pengetahuan dalam skala yang terbatas terhadap kalangan masyarakat terbatas pula. MCW, misalnya, telah melakukan pendidikan kepada masyarakat dengan membentuk zona-zona antikorupsi, dengan melakukan pertemuan-pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat, seperti pengajian. Menurut Jumhur, program ini dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat ini untuk menjadi penagih janji. Dengan ini masyarakat dididik untuk mempunyai kesadaran dan kemudian menilai lingkungannya serta

menekan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya secara benar.

Selain itu, MCW juga melakukan semacam pendampingan terhadap beberapa anggota Dewan dalam hal penganggaran. Hal ini dimaksudkan agar mereka tidak terjebak ke dalam penganggaran yang tidak wajar atau menyimpang dari keharusan. Selain itu, LSM ini juga sekaligus melakukan telaah terhadap APBD 2005 dengan memfokuskan telaahannya kepada tiga sektor, yakni kesehatan, pendidikan dan sosial. Hasil dari telaah terhadap ketiga bidang ini adalah bahwa di sana terdapat banyak pemborosan. Banyak pengalokasian dana yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan. Dengan kata lain di sana terdapat penggelembungan yang tidak perlu. Jumbuh, ketua MCW ini, memberikan contoh, yakni mengenai pendanaan bagi 27 panti asuhan yang masing-masing hanya mendapat 2 juta rupiah.

Analisis dari LSM ini memperlihatkan bahwa jika APBD kota itu 500 M dan diambil 20 persen untuk pendidikan, “dana sebanyak ini sebenarnya bisa membantu kebutuhan anak siswa kelas 1 sampai 3 secara gratis (untuk bantuan buku dsb)”, tutur ketuanya⁷. Ini artinya bahwa kecukupan mendanai semacam itu bisa terjadi kalau ada penghematan. “Ketidakhematan anggaran terjadi karena banyak sektor yang sebenarnya sudah terdandani tetapi hal itu masih didanai oleh upaya-upaya ‘memproyekkan’. Sebagai contoh, “seorang pengawas yang secara fungsional sudah digaji masih mendapatkan dana bagi kegiatan pengawasannya”, lanjutnya.

MCW juga melakukan kontrol untuk memastikan bahwa program-program yang dilakukan pemerintah dan pendanaannya sampai pada masyarakat. Di tiga sektor tadi, misalnya, MCW cukup inten melakukan pengamatan untuk memastikan apakah dana kesehatan dengan pendirian berbagai posyandu itu benar-benar juga diiringi dengan implementasi dananya.

⁷ Wawancara dengan Haris 20 Juli 2006.

MCW memang tidak sendirian, sebab ada juga kalangan lain yang melakukan penguatan pada tingkat masyarakat sipil. Mereka membentuk forum-forum sampai di tingkat desa. Forum yang namanya “forum warga” ini melakukan kontrol terhadap pelaksanaan pembangunan, berkaitan dengan pengawasan dana, seperti dana BOS, BLT, atau Askeskin. Para pesertanya, yang merupakan tokoh masyarakat dilatih untuk mempunyai kemampuan mengawasi dan menyusun anggaran yang partisipatif, seperti nantinya menyusun RAPBDES. Peserta diambil dari 7 Kecamatan, yang meliputi lebih 30 desa.

Apa yang juga menarik berkaitan dengan upaya meningkatkan partisipasi masyarakat sipil adalah rencana diselenggarakannya sekolah perangkat desa untuk memperkuat penyelenggaraan desa. Sekolah yang diprakarsai kalangan LSM ini dimaksudkan agar para perangkat desa mempunyai pengetahuan dan kesiapan mengikuti percepatan perubahan yang terjadi. Program ini berbentuk sekolah formal, di mana di sana ada kurikulum, dan pesertanya adalah perangkat desa. Program ini memang tidak hanya dilakukan di Malang melainkan juga di beberapa kabupaten di Jawa Timur dengan bekerjasama dengan Perguruan Tinggi setempat.

Respon terhadap advokasi dan kritik ini juga hampir sama. Kalangan DPRD meskipun menerima saran-saran ini ternyata juga tidak melakukan perbaikan yang berarti. Meskipun demikian harus diakui bahwa sebagian anggota DPRD cukup memahami pentingnya pelatihan-pelatihan itu, dan bahkan mereka sendiri bersedia menerima pendampingan dari kalangan LSM, misalnya dalam penyusunan Perda. Pendampingan ini biasanya terhadap fraksi-fraksi tertentu seperti PKB dan PDIP, yang memang siap didampingi dalam penyusunan hal-hal tertentu.

Sementara itu kalangan eksekutif secara tegas tidak menerima saran atau kritikan ini. Di bidang pendidikan misalnya, hal itu juga diikuti oleh sikap tertutup kepala dinas pendidikannya. Sikap ini kelihatannya berkaitan dengan kenyataan bahwa dia ini telah

menjadi kasirnya walikota Malang selama ini. Jadi, kritikan ini hanya menjadi angin lalu saja yang tidak digubris oleh kalangan terkait. Bahkan laporan-laporan yang dilakukan kalangan LSM ini kepada pihak kejaksaan, misalnya, karena dalam proses penganggaran tersebut ada bau penggelembungan itu, juga sama sekali tidak ada bekasnya, dan seperti angin lalu saja.

7. Kesimpulan

Masalah korupsi di kota Malang hampir sama dengan wilayah lainnya, kurang mendapatkan penanganan yang serius. Buktinya, beberapa kasus yang sudah dilaporkan tidak ditindaklanjuti oleh proses hukum yang berlaku, dan bahkan bisa dikatakan seperti dipeti-eskan. Hal ini memang cukup memprihatinkan, mengingat dana yang terserap cukup besar dan pengaruhnya terhadap tidak efektifnya 'good governance' juga cukup signifikan. Memang terdengar informasi bahwa penegak hukum sekarang berusaha mengungkap kembali kasus-kasus korupsi di masa lalu, tetapi hal itu juga belum dilaksanakan dalam praktek nyata.

Kasus dugaan korupsi di Malang sebenarnya menyangkut banyak hal. Isu nya menyangkut proyek Malang Olympic Garden, Malang Town Square dan beberapa kasus dugaan korupsi yang dilakukan secara individual, seperti kasus dugaan korupsi 2,1 M yang dilakukan oleh ketua DPRD periode 1999-2004.

Dalam kasus-kasus di atas, apa yang jelas adalah bahwa di sana tidak berlaku pengawasan yang semestinya, di samping juga adanya jaringan atau sindikat yang melibatkan banyak orang masuk ke dalam kegiatan korupsi di maksud. Dalam kasus-kasus besar, korupsi yang terjadi lebih pada kasus penggelembungan atau pembangunan mega-proyek yang tidak diperlukan masyarakat. Mega-proyek ini diduga muncul karena adanya tuntutan dari para pengusaha yang sebelumnya menjadi penyumbang dana dalam pilkada. Mereka yang kemudian memenangkan pilkada merasa

berhutang kepada para penyandang dana tadi, yang ntuk membayarnya mereka disediakan proyek-proyek.

Munculnya para penyandang dana yang bisa mendorong lahirnya proyek-proyek besar yang berbau kolusif nampaknya tidak bisa dihindarkan, mengingat pilkada memerlukan biaya besar yang harus disediakan para calon. Hal yang sama juga terjadi bagi para calon legislatif yang berlomba dalam pemilu, sehingga karenanya dalam beberapa kasus beberapa anggota DPRD juga masuk dalam jaringan kolusi dalam bentuk memudahkan pengesahan suatu mega-proyek yang dianggarkan oleh pemerintah daerah.

Pola korupsi seperti ini terus berjalan karena pada sisi lain, tidak ada kekuatan yang bisa mengontrol dan memperkarakan para pelakunya, karena masyarakat sipil juga tidak berdaya mengingat mereka masih berada dalam budaya politik parokhial. Partisipasi mereka sangat rendah, yang oleh karenanya kontrol terhadap jalannya pemerintahan juga rendah, dan bahkan dalam hal korupsi terhadap uang negara mereka seperti urang peduli karena mereka tidak secara langsung merasa dirugikan.

Pada sisi lain, partai politik juga tidak punya kemandirian, terutama ketika dia menghadirkan jago-jagonya di dalam Pilkada. Mereka dengan ketidak berdayaannya justru membuka ruang bagi elit ekonomi untuk menguasai mereka, sehingga mempunyai konsekuensi bagi keputusan-keputusan kader mereka ketika sudah menjadi anggota DPRD. Dengan kata lain, keputusan dan arena politik DPRD sudah dicengkram oleh kepentingan-kepentingan itu para elit ekonomi atau penyandang dana itu.

Tidak ada jalan lain agar koupsi tidak terus merajalela, maka kerjasama seluruh aparat dan segmen masyarakat sipil harus diperkuat. *Law enforcement* adalah keharusan, dan masyarakat sipil harus diperdayakan sehingga mereka menjadi tidak buta politik dan bahkan mempunyai kesadaran yang meningkat sebagai warga negara. Pengungkapan secara terbuka oleh media bisa jadi merupakan salah satu cara supaya para koruptor atau yang berniat mencuri dana

masyarakat jera. Tetapi dalam kenyataannya tetap saja banyak yang korupsi meskipun sebagian koruptor telah diumumkan. Di samping hal-hal di atas, apa yang penting adalah menyadarkan masyarakat sendiri termasuk para koruptor bahwa korupsi adalah merugikan semua orang, yang oleh karenanya harus ditindak dan dijauhi.

Bab III – Korupsi dan *Good Governance* : Studi Kasus di Malang

BAB IV

KORUPSI DI PEMKAB BLITAR : HARGA DISKRESI DAN HAK ISTIMEWA YANG TERLALU MAHAL

Oleh Anas Saidi

4.1. Sekilas Tentang Blitar

Ketika kita menyebut Kabupaten Blitar, maka biasanya ingatan pertama yang mudah hadir kembali adalah, di luar deretan peristiwa heroik yang menempatkan 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

menggembirakan. 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.

Tulisan pendek ini, tentu, belum begitu memadai untuk memberi penjelasan menyeluruh atas peristiwa yang sesungguhnya terjadi. Kendala 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 saja yang diketahui, khususnya yang berkaitan dengan korupsi. Apalagi pengusutan kasus jilid kedua dan ketiga atas kasus ini sampai sekarang masih sedang berlangsung. Sebagai hasil rekonstruksi, tulisan ini hanya mencoba mengungkapkan kasus korupsinya dan mencoba menafsirkan sebab-musababnya.

4.2. Gambaran Geografis

Sebelum menggambarkan kasus korupsinya sendiri 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

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

menjadi sekitar 153.945.461 batang. Untuk kedua jenis tanaman ini (rambutan dan nanas).²

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

4.3. Perekonomian Daerah

4.3.1. 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

² Ibid., hal. 10.

³ Loc.cit.

⁴ Ibid., hal. 12.

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

4.3.2. 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

⁵ Ibid., hal. 11.

⁶ Ibid., hal. 13.

⁷ Ibid., hal. 14.

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 terealisasi sebesar 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 sebesar 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

⁸ Loc.cit.

⁹ Loc.cit.

¹⁰ Loc.cit.

¹¹ Loc.cit.

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 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).

4.4. 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.

4.5. 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

4.6. 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.

4.7. Prasarana dan Sarana

4.7.1. 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

¹² Ibid. , hal. 22.

berupa Klinik KB/KIA/Colindes ingá tahun 2004 berjumlah sebanyak 184 unit.

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

4.7.2. 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:

¹³ Ibid., hal.

¹⁴ Ibid. hal.

tahun 2000 mencapai Rp.105.628.064.000; tahun 2001 Rp.130.910.001.000; tahun 2002 Rp.136.615.317.000; tahun 2003 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 diperkirakan telah mencapai Rp.1,3 triliun, tetapi diperkirakan jumlah yang dikirim oleh pahlawan devisa itu riilnya lebih dari 3 kali lipat dari yang dikirim melalui dua bank tersebut. Apalagi tradisi lain dalam pengiriman uang biasanya tidak lewat bank, melainkan dititipkan teman yang sedang pulang kampung. Sayangnya 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.

4.8. 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. Diantaranya dugaan penyunatan keuangan daerah pada sektor migas. Dikucurkan 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 justru 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 "Krisanto" (terpinada korupsi) 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 Kepala Desa ke Jakarta (Kejaksaan Agung), termasuk yang membiayai, yang kemudian banyak diliput oleh berbagai media pada waktu itu, sesungguhnya hanyalah sebuah pelatuk yang meletus ditengah-tengah amburadulnya 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 itu. 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.

Aroma kuatnya semangat bupati untuk melakukan berbagai manipulasi keuangan negara, sesungguhnya sudah dimulai oleh prakondisi politik yang tidak sehat ketika mengantarkan 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. Kelihaiannya 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, pemindahan kendaraan dalam mencari dukungan yang memadai bukanlah barang yang sulit. Dengan menggandeng wakil yang dapat dukungan dari PDI-P, yang sekarang telah menduduki orang nomer satu di Blitar ini, 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 (Golkar). 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 ditengarai telah melakukan politik uang terhadap para anggota DPRD dari PKB. Besarnya angka, pada waktu itu, konon, sangat bervariasi antara Rp.50–Rp.70 juta per anggota dewan. Tentu saja isu itu susah dibuktikan tetapi terasa benar 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 sudah kehilangan uang sekitar Rp.170 juta. Seperti lazimnya politik uang, ia bekerja di bawah jangkauan hukum yang tidak mudah dibuktikan. Bahkan dala isu yang telah menjadi rahasia umum itu, bahwa bupati terpilih, telah "meminjam" dana haji yang ada dalam penglolaannya, untuk pertarungan politik tersebut. Apa yang hendak disampaikan di sini, bahwa sejak dini, permainan politik yang menghantarkan terpilihnya bupati itu sudah ditengarai oleh isu politik uang yang tidak kecil. Artinya, faktor utang piutang ekonomi yang menimpa bupati ketika ia menjadi orang nomor satu di kabupaten ini, diperkirakan ikut menjadi pemicu utama mengapa "kenekatan" dalam menyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) itu terpaksa dilakukan.

Karenanya tidak mengherankan ketika ia telah terpilih menjadi bupati, isu yang merebak dikalangan publik adalah kasus "penyalahgunaan kekuasaan" (korupsi) dalam penerimaan pegawai negeri di daerah. Pada waktu itu Pemkab Blitar diperkirakan memperoleh jatah sekitar 230-an calon pegawai yang diterima secara bertahap. Dalam sistem penerimaan itu, sudah menjadi rahasia umum bahwa bupati menanggapi langsung penerimaan ini, dengan memasang tarif secara variatif. Jika mereka itu sarjana, maka uang "sumbangan administratif" yang ditetapkan sampai Rp.70 juta, sedangkan untuk SLTA sekitar Rp.40 juta. Begitu vulgarnya proses

pungutan diluar ketentuan yang paling baku, bagi mereka yang ingin diterima sebagai CPNS di pemerintah daerah ini, banyak kalangan yang menilai bahwa bupati terlalu berani mengambil risiko. Sehingga diramalkan terbongkarnya penyalahgunaan wewenang itu hanya menunggu soal waktu.

Kendatipun begitu, sisi lain dari kebiasaan mantan bupati ini, yang kini sedang di penjara di Lapas 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 umum yang justru akan 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 SOMASI, telah menggelar demonstrasi menuntut agar kasus korupsi di Pemerintah Kabupaten itu diusut tuntas. Radio Mayangkara yang merupakan radio terpopuler di wilayah ini, telah 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 Rp.10 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 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 disertasi 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 disertasi surat perintah menegluaran Giro (SPMG). Jumlah uang yang diambil dengan cara seperti ini besarnya Rp.97 milyar dan terjadi pada periode APBD 2002-2003.

Gambaran singkat ini memberikan bukti bahwa tindak pidana korupsi yang terjadi di Kabupaten Blitar sepenuhnya akibat tidak adanya tertib administrasi keuangan dan tidak bekerjanya mekanisme kontrol secara memadai. Bupati sebagai penanggungjawab penyelenggara negara telah memperlakukan APBD seperti 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.

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 SMPG 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 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 mengganti 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 ini 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, sebagian 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" dugaan korupsi. Kekuatan *civil society* ini, meskipun terkesan dinamikanya agak terbatas, khususnya setelah kasus bupati difonis, tetapi kelompok pertama itu 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 itu sendiri.

4.9. 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.

4.10. Hasil Pemeriksaan

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. 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 menyetor hasilnya ke Kas Daerah

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.

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 menyetor hasilnya ke Kas Daerah.

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% x 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,-.

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

Pemasyarakatan 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 dibayur 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,-

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 penyeteroran 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.

9. 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).

10. Pencairan SPMG-PK (Pengisian Kas) TA 2004 Senilai Rp.44.388.650.528,00,- Belum Dipertanggungjawabkan 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).

11. 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.

12. 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 menyetor kembali Bantuan Operasioanal Guru Tidak Tetap Agama Islam (GTT AI) fiktif sebesar Rp. 354.300.000,00 sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

13. 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.

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

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

16. 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.

17. 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.

18. 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

19. Realisasi Pekerjaan Proyek Pembangunan Jembatan Kunir Membebani APBD Sebesar Rp.1.111533.500,00 dan Belum Dapat Dimanfaatkan.

20. 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:

- (1) Realisasi dan belanja DPRD dan sekretariat Rp.2.913 milyar.
- (2) Biaya peningkatan SDM dan perjalanan dinas DPRD Rp.1.321 milyar.
- (3) Tunjangan asuransi kecelakaan diri sebagai jasa pengabdian Rp.1.227 milyar.
- (4) Tunjangan kesehatan tidak dalam bentuk asuransi Rp.1.921 milyar.
- (5) Pajak penghasilan atas tunjangan kepanitiaan DPRD dibebankan pada APBD Rp.51.564 juta dan kekurangan PPh 21 tunjangan kepanitiaan Rp.5.4 juta.
- (6) Pinjaman Pemkab Blitar pada Koperasi Praja Mukti, sehingga harus membayar bunga Rp.1.28 milyar dan yang disalahgunakan ada Rp.830 juta.
- (7) Realisasi belanja rutin BAU/BOP melalui pos setda tidak didukung bukti kuat, dengan kerugian Rp.9.133 milyar.
- (8) Pengeluaran dana Kasda melalui SPMG sebesar Rp.51.290 milyar, dan tidak dapat dipertanggungjawabkan sebesar Rp.40.471 milyar.
- (9) Sisa lebih perhitungan tahun 2003 sebesar Rp.2.705 milyar tidak riil.
- (10) Pencairan SPMG PK (Pencairan Kas) tahun 2004 yang tidak dapat dipertanggungjawabkan sebesar Rp.40.388 milyar.
- (11) Pelaksanaan kegiatan sudah jatuh tempo dan tidak dibayar pada tahun 2004 sebesar Rp.13.932 juta.
- (12) Bantuan operasional guru tidak tetap Agama Islam Rp.354 juta fiktif.

- (13) Pemkab terbebani kewajiban membayar PPN proyek P3DK Rp.1.280 milyar.
- (14) Pelaksanaan pelelangan jembatan Jugo pemborosan Rp.881.8 juta, kerugian Pemkab Rp.225 juta dan kerugian negara Rp.9 juta.
- (15) Pengeluaran belanja bupati dan wakil bupati tak sesuai ketentuan Rp.816 juta.
- (16) Realisasi belanja pungut dan biaya operasional dispenda tidak tepat sasaran dan mengakibatkan kebocoran Rp.2.202 milyar.
- (17) Pengadaan material pemeliharaan jalan wilayah Blitar Utara dan Selatan merugikan Rp.39.2 juta.
- (18) 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 pada 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 penyimpanan 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 penyimpanan 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.

4.11. 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 Musrenbang 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 prosedural, 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
	<u>Rp. 492.409.798.182 (81,3%)</u>

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
	<u>Rp. 464.607.189.339 (76,7%)</u>

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 penyandang 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 pemiliknya (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
	- 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
		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 Lapesdam NU Blitar.

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
 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
		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	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

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
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
	<hr/>
	Rp. 2.874.543.349 (41,9%)

b. Jumlah Alokasi Dana Pembangunan

1. Belanja Modal	Rp. 3.982.343.000
	<hr/>
	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 berkait 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 berkait 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 berkait 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 berkait 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 pengenalan 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)
				-
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)

Bab IV – Korupsi di Pemkab Blitar: Harga Diskresi dan Hak Istimewa yang Terlalu Mahal

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 IV – Korupsi di Pemkab Blitar: Harga Diskresi dan Hak Istimewa 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 Perhitungan Anggaran Tahun Lalu	189,097,602.20	23,084,326,374.00	22,895,228,771.80
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 diamanatkan 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 65-80 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 sasarannya. 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 amilnya.

4.12. 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, terbongkarnya kasus korupsi di Blitar adalah merupakan contoh dari kerja kolektif seluruh *stakeholders* yang ada yang secara bersamaan sangat menginginkan terbongkarnya 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 pengatinya 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 V

KUKAR : BUDAYA LAMA YANG SULIT BERUBAH

Oleh Sutamat Arybowo

5.1. Sungai Mahakam dan Mitos Kemakmuran

Dalam perjalanan sejarahnya tak ada yang lebih penting bagi penduduk Kukar kecuali keberadaan Sungai Mahakam. Ia adalah simbol abadi bagi kehidupan masyarakatnya. Sejak zaman dahulu kala dilukiskan sebagai sungai yang dasarnya dipenuhi zamrud khatulistiwa. Ia membentang sekitar 920 km panjangnya, dan kurang lebih 1 km lebarnya. Sungai itu membelah Tenggarong sebagai ibukota kerajaan masa lalu dan kabupaten pada masa kini. Mahakam merupakan sungai yang terpanjang di bumi Kaltim dan hilirnya menembus ke Selat Makasar. Dalam kurun waktu yang panjang sungai ini membawa suka maupun duka bagi masyarakat Kaltim pada umumnya dan masyarakat Kukar pada khususnya.

Mahakam berasal dari kata “Mahakama” yang menurut orang India kuno mengandung pengertian “gairah cinta yang agung”. Juga memberi makna kehidupan sehari-hari bagi masyarakat yang tinggal di sepanjang sungai pada masa lalu yang belum tercermar oleh limbah industri dan masih jernih airnya. Barang siapa meminum airnya pasti akan terkenang dan ingin terus tinggal dan menikmati air Mahakam yang dianggap suci. Sungai ini penuh misteri karena pada tahun 350 M orang Hindu dari India datang ke daerah ini telah membangun sebuah negeri sebagai kerajaan Hindu yang tertua di Nusantara dengan Rajanya Mulawarman. Pada masa lalu orang selalu menganggap bahwa air sungai ini sama sucinya dengan air sungai Gangga di India.

Di kalangan orang-orang tua selalu menggunakan seni pantun jika hendak melukiskan pujian melalui ingatan kolektif mereka

mengenai zaman keemasan Kerajaan Kutai Mulawarman, seperti berikut :

Sungai Mahakam uiaqnya besar
Di hilir kota Muara Kaman
Sungai Mahakam namanya besar
Sejak zaman Raja Mulawarman

Sungai Mahakam airnya tenang
Biar tenang di bawah rakit
Sungai Mahakam jangan dikenang
Kalau dikenang jadi penyakit.
(Iansyahrechza, 2006 : 35)

Sungai Mahakam yang bersumber dari gunung Batu Tiban dan bermuara ke Selat Makasar, pernah menjadi jalur pintu gerbang dua kerajaan pada masa lalu, yaitu Kerajaan Kutai Mulawarman (350 M–1605 M) dan Kesultanan Kutai Kertanegara (1300 M–1960 M). Menurut pengakuan salah seorang informan, Kukar baru masuk wilayah NKRI pada tahun 1960, karena sebelumnya dari 1945–1960 rakyatnya masih bergolak dan setelah dekrit presiden wilayah Kukar diambil alih oleh pemerintah RI. Walaupun sudah masuk wilayah NKRI dan bukan kerajaan Hindu lagi, sungai Mahakam tetap memiliki kekuatan misteri.

Kini pada era reformasi sungai itu makin misterius. Sepanjang hari selalu menyisakan bau busuk dari kulit kayu yang dibuang oleh perusahaan HPH. Pabrik-pabrik plywood baik yang berskala nasional maupun internasional membentang luas di pinggiran sungai dengan menyisakan oli-oli bekas mesin penggergajian. Beberapa lokasi pemukiman orang asing, pada malam hari bagaikan Sanfransisco bila dilihat dari arah seberang sungai. Namun dibalik gemerlapan itu juga tampak kantong-kantong pemukiman padat, kumuh, berdesak-desakan yang dihuni penduduk pendatang.

Malahan pada era reformasi ini penduduk setempat telah melukiskan sungai Mahakam bagaikan samudra luas yang bisa dilalui

gunung berjalan. Sejak awal reformasi, hampir setiap hari gunung tersebut berjejer, berurutan, berjalan sepanjang sungai dari hulu menuju ke hilir menembus Selat Makasar, lalu ke lautan bebas hingga ke Negeri Cina. Katanya, “Kalau hendak melihat gunung berjalan tak perlu jauh-jauh. Duduk saja di depan istana yang sekarang dijadikan museum!”. Penduduk setempat itupun sering merenung, “Oih ! Mahakam riwayatmu dulu, dan Mahakam riwayatmu kini. Apakah kau masih memberi harapan bagi kami?”

Pada masa lalu, emas, intan, perunggu, biji besi, damar, rotan, minyak bumi, telah diangkut melalui sungai ini oleh pemerintah Kolonial Hindia Belanda. Maka pada masa sekarang, pemerintah reformasi juga sama seperti “setali tiga uang”, setelah emas habis ganti batu bara dieksploitasi secara besar-besaran dan setiap hari diangkut dengan kapal tongkang melalui sungai Mahakam ke arah laut Jawa dan laut Cina Selatan, bagaikan “gunung yang berjalan”. Kalau pun kekayaan alam itu dijual, pada zaman dulu dimana uangnya dan pada zaman sekarang uangnya untuk apa. Itulah komentar informan yang berapi-api telah membeberkan tentang kekayaan alam dari bumi Kaltim pada umumnya dan Kukar pada khususnya.

Di sepanjang Sungai Mahakam terdapat pula pulau-pulau yang dulunya merupakan endapan dari tanah lumpur yang dibawa arus sungai, di antaranya Pulau Jerang, Pulau Yupa, dan Pulau Tenggarong yang terletak di pusat kota. Setelah zaman reformasi, Pulau Tenggarong ini dibangun sebagai kawasan wisata mirip Taman Mini modern dan diubah namanya menjadi “Pulau Kemala”. Ini adalah proyek mercu suar yang amat dahsyat di pedalaman Kaltim dengan latar jembatan megah yang panjangnya hampir 1 km, dilengkapi tugu menara yang diperuntukkan bagi masyarakat pengunjung. Konon sekarang menjadi kebanggaan Kabupaten Kukar karena memiliki kawasan wisata modern satu-satunya di wilayah Provinsi Kalimantan Timur.

Ketika air sungai Mahakam surut pada musim kemarau, pada saat itulah masyarakat memanfaatkan dengan mengambil pasir, kerikil, atau benda lainnya dan menjadi matapencaharian tambahan bagi masyarakat setempat. Namun apa yang dilakukan masyarakat ini masih sebatas cara tradisional, sehingga tidak mengganggu ekosistem dan lingkungan hidup umumnya. Di muara sungai Mahakam juga terdapat delta-delta yang merupakan unggukan tanah dan lumpur yang dibawa oleh arus sungai dan ditumbuhi pohon-pohon nipah dan bakau secara alami. Pada akhir-akhir ini pohon-pohon tersebut hampir punah oleh gesekan kapal-kapal tongkang pengangkut batu bara yang sedang parkir atau semacam masuk dok untuk urusan teknik atau perbaikan bagian kapal yang rusak.

Pemandangan lain juga tampak hampir sepanjang hari di zaman reformasi ini, kayu gelondong raksasa dirakit dengan rantai besi mirip kapal zaman Romawi Kuno dalam film “Bennhur”. Di atas rakit dikasih gubuk-gubuk kecil untuk berteduh di waktu panas atau hujan oleh pendereknnya. Kayu-kayu ini adalah hasil perambah hutan yang dilakukan oleh perusahaan HPH dari pegunungan Kapuas Hulu, pegunungan Muller, dan pegunungan Meratus yang merupakan daerah perbatasan. Siapa yang berdosa dan siapa yang bersalah tak akan ketemu jawabannya. Semua itu merupakan hasil kebijakan dari pemerintah terdahulu hingga sekarang.

Bagi orang awam, apa pun yang tampak kasat mata di sepanjang sungai Mahakam adalah sebuah kemakmuran. Mitos kemakmuran itu diwujudkan dalam simbol pembangunan Istana Kesultanan di pinggir Mahakam oleh pemerintah Kolonial Hindia Belanda tahun 1930-an dan pada tahun 1970-an dijadikan “Museum Negeri” walaupun benda-bendanya sebagian merupakan duplikat, karena benda yang asli telah diambil Museum Nasional, Jalan Medan Merdeka Barat, Jakarta. Pada era reformasi, mitos kemakmuran itu juga diwujudkan dalam penyusunan APBD setiap tahunnya, bahwa Kabupaten Kukar merupakan kabupaten terkaya di Indonesia, karena APBD nya terbesar mencapai Rp.2 trilyun lebih. Dari hasil tambang batu bara, minyak bumi, gas, dan hasil hutan, kabupaten Kukar

berada paling atas. Di tambah lagi hasil laut yang tak terkalahkan dengan kabupaten lainnya. Maksud laut di sini adalah kawasan di mana daerah ini memiliki tiga perairan, yaitu laut, sungai, dan danau.

Saking makmurnya daerah Kukar, Pemerintah Kabupaten berani mengadakan rekonstruksi kerajaan lama baik dalam bentuk fisik maupun dalam bentuk pendirian lembaga adat, walau terbatas untuk kepentingan kebudayaan dan pariwisata. Semua pendirian perangkat lembaga adat ini telah dibiayai oleh Pemerintah Kabupaten dan personilnya (mantan bangsawannya) telah dikasih honorarium bulanan. Lembaga Adat Kerajaan Kutai Mulawarman ditetapkan berdasarkan Perda No. 7 Tahun 2000, dan Lembaga Adat Kutai Kertanegara berdasarkan Surat Keputusan Bupati No. 140/079/PD-III/SK/II/2002. Dua lembaga adat itu telah memiliki wilayah kerja masing-masing. Lembaga yang pertama berada di wilayah Kecamatan Muara Kaman, sedangkan yang kedua berada di wilayah Kecamatan Tenggarong. Perlu diingat bahwa pimpinan lembaga tersebut masing-masing memiliki tugas dan tanggungjawab kepada Pemerintah Kabupaten Kutai Kertanegara. Kembalinya dua kerajaan Kutai tersebut tujuannya yaitu pada mulanya sebagai perekat budaya nasional, kemudian dalam realisasinya untuk mendukung program Pemerintah Kabupaten Kutai Kertanegara dan dunia kepariwisataan.

5.2. Gerbang Dayaku: Sebuah Jargon Baru

Setelah pasca Orde Baru, tidak dijumpai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan tidak didengar lagi pidato mengenai Pembangunan Lima Tahun (Pelita). Juga tidak muncul lagi daur ulang hari kelahiran kota dengan slogannya “Kota Beriman” (bersih, indah, dan nyaman) atau lainnya. Oleh karena itu masing-masing daerah melalui Otonominya telah membangun jargon baru untuk melegitimasi program-program pemerintah daerah. Di antaranya, Pemerintah Kabupaten Kukar telah membangun jargon “Gerbang Dayaku” merupakan kependekan dari “Gerakan Pengembangan dan Pemberdayaan Kutai Kertanegara”. Jargon ini dapat dijadikan sebagai

visi-misi Pemerintah Kabupaten Kukar dan petunjuk untuk menjalankan kegiatan dan melaksanakan program yang terencana dan tertata secara berkesinambungan.

Tegak berdirinya adat dan indikator keberhasilan “Gerbang Dayaku” ditandai dengan semakin sejahteranya tingkat kehidupan masyarakat yang adil, aman, dan damai, serta dapat memberikan kepada masyarakat agar berdaya kreatif, kuat, percaya diri, untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa. Pendeknya “Gerbang Dayaku” sesungguhnya merupakan “GBHN” dan “Pelita”nya Pemerintah Kabupaten Kukar pada era reformasi. Jargon ini muncul dikarenakan selama ini dianggapnya terjadi ketimpangan tentang konsep pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Orde Baru. Pada saat itu pembangunan dimulai dari sentral, lalu menuju ke pedalaman, sehingga daerah pedalaman dan perbatasan biasanya tak kebagian anggaran. Oleh karena itu daerah pedalaman dan perbatasan tetap saja tertinggal. Di samping itu, Kabupaten Kutai (sebelum pemekaran) telah memiliki wilayah yang terlampaui luas baik geografinya maupun corak keanekaragaman penduduknya. Ketidakseimbangan inilah yang mengakibatkan terjadinya ketimpangan hasil-hasil pembangunan.

Sekarang Kabupaten Kukar pasca pemekaran memiliki 18 kecamatan dan 209 desa, yang diapit oleh wilayah Kabupaten Kutim dan Kota Bontang di sebelah utara, dan Selat Makasar pada sisi timur, di bagian selatan terdapat Kota Balikpapan, sedangkan di sisi barat berbatasan dengan wilayah Kabupaten Kutai Barat. Semua daerah tersebut sebelum era reformasi merupakan sebuah kecamatan di bawah kekuasaan “Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Kutai” (sekarang istilah Tingkat II dihapus). Wilayah Kabupaten Kukar terdapat 10 gunung, 17 danau, dan 31 sungai. Jalan yang menghubungkan Kota Balikpapan hingga ke Kota Samarinda terdapat pula hutan lindung “Bukit Suharto” dalam hal ini masih termasuk wilayah Kabupaten Kukar. Luas wilayah Kabupaten Kukar sekarang ini mencapai 2.678.937 Ha. Pada tahun 2005 dihuni oleh 547.422 jiwa, dan setiap 1 km² dihuni rata-rata 18 jiwa (Dinas Kependudukan,

Catatan Sipil dan Keluarga Berencana, dan KPUD Kutai Kertanegara, 2005).

Penduduk Kabupaten Kukar terdiri atas beberapa kelompok etnik yang tersebar luas di berbagai kecamatan. Jika dikelompokkan sebenarnya hanya terdapat 2 kelompok besar, yaitu : Etnik Haloq dan Etnik Dayak.

Etnik Haloq biasanya bermukim di tepian sungai atau laut, sebagian besar memeluk agama Islam, terdiri atas :

- (1) Suku Kutai
- (2) Suku Banjar
- (3) Suku Bugis

Sedangkan Etnik Dayak bermukim di dataran yang agak tinggi, mereka menganut kepercayaan roh-roh nenek moyang, dan sebagian memeluk agama Kristen, terdiri atas :

- (1) Dayak Tunjung dan Benuaq
- (2) Dayak Bahau dan Modang
- (3) Dayang Kenyah
- (4) Dayak Kayan
- (5) Dayak Punan

Selain itu di daerah transmigrasi dan perkotaan terdapat beberapa etnik pendatang, seperti :

- (1) Suku Jawa
- (2) Suku Madura
- (3) Suku Bali

Pada umumnya yang bekerja di sektor informal di kota-kota, juga di kawasan industri sebagian besar didominasi etnik Jawa. Di sepanjang pertokoan atau daerah niaga, hampir dipastikan dihuni oleh etnik Tionghoa yang lahir dan besar di daerah ini, sudah turun temurun dari nenek moyangnya.

Seperti diuraikan di muka bahwa dilihat dari APBD nya, Kukar merupakan Kabupaten terkaya di Indonesia. Namun kalau

dilihat dari kriteria garis kemiskinan, maka terdapat ironis karena pada tahun 2004 untuk daerah perkotaan penghasilan penduduknya Rp. 163.976,- perkapita perbulan. Sedangkan untuk daerah pedesaan Rp. 170.296,- perkapita perbulan. Jadi menurut konsep penduduk miskin, maka di Kukar masih terdapat kategori penduduk yang termiskin dibandingkan daerah lain di Indonesia. Memang tidak bisa dipastikan, karena tidak semua penduduk di desa tertinggal adalah miskin, dan sebaliknya tidak semua penduduk di desa non IDT adalah tidak miskin. Tetapi dilihat dari indeks jumlah penduduk Kabupaten Kukar dengan jumlah APBD nya, sangat tidak berimbang. Selama ini yang dipakai oleh BPS kriteria penduduk miskin adalah mereka yang nilai pengeluaran konsumsinya berada di bawah garis kemiskinan. Garis kemiskinan yang digunakan adalah nilai rupiah setara dengan 2.100 kalori perkapita perhari ditambah dengan nilai rupiah yang hanya cukup untuk mengkonsumsi komoditi non pangan yang paling esensial.

Seperti daerah lain di Indonesia, wilayah Kabupaten Kukar memiliki dua musim yaitu kemarau dan penghujan. Namun dalam tahun terakhir ini keadaan musim di Kukar tidak menentu. Pada bulan November sampai April seharusnya turun hujan, dalam kenyataannya tidak ada hujan. Sebaliknya, pada musim kemarau bulan Mei sampai Oktober malah terjadi hujan lebih panjang. Selain itu sebagai daerah beriklim tropis dengan habitat hutan yang sangat luas, Kukar memiliki kelembaban udara relatif tinggi dengan rata-rata berkisar antara 81,42–86,25 persen. Keadaan angin di Kukar pada tahun 2004 yang dipantau di beberapa stasiun pengamat menunjukkan bahwa kecepatan angin berkisar antara 0,70 knot sampai 8,00 knot terjadi di wilayah Kukar.

Ketidakseimbangan antara geografi fisik, geopolitik, dan geobudaya sebagaimana diuraikan di depan, maka Pemerintah Kabupaten Kukar telah mengadakan reorientasi model pembangunan dengan memunculkan konsep baru yang dikenal dengan sebutan “Gerbang Dayaku”. Konsep tersebut yang paling pokok adalah bagaimana mengelola sumber daya alam untuk kemakmuran dan

kesejahteraan penduduk setempat/daerah penghasil. Untuk mengatasi ketimpangan maka sejak dini perlu dipersiapkan sumber daya manusia yang handal supaya kelak dapat mengelola kekayaan alam yang melimpah ruah di daerah Kukar. Juga jangan sampai terjadi ironi kembali tentang keberadaan kabupaten terkaya di Indonesia, tetapi masih terdapat penduduk termiskin.

Bukan masalah itu saja, melainkan yang lebih penting lagi adalah tidak terjadi proses marginalisasi terhadap penduduk lain etnik padahal berabad-abad tinggal di kawasan itu. Misalnya, masyarakat yang tinggal di perbatasan atau pedalaman sama sekali belum terjamah oleh kemakmuran dan kesejahteraan. Gerbang Dayaku diharapkan oleh komunitas Dayak yang tinggal di pedalaman tidak lagi tertinggal, melainkan sama-sama menikmati pembangunan. Konsep Gerbang Dayaku juga digunakan untuk mengontrol proporsi bagi hasil antara pusat dan daerah. Tetapi yang lebih penting lagi adalah sebagai wahana yang benar-benar untuk memberdayakan masyarakat Kukar agar mendapatkan keadilan, kemakmuran, kesejahteraan, mandiri, dan penuh percaya diri dalam menghadapi masa depannya.

5.3. Reformasi dan Pemekaran Wilayah

Pada saat ini penduduk setempat sebagian memaknai reformasi berarti pemekaran/pemisahan wilayah secara geografi. Sebelum zaman reformasi, Kabupaten Kutai terdiri atas 30 kecamatan. Kemudian pada zaman reformasi, wilayahnya dipecah menjadi 3 kabupaten dan 1 kota. Kabupaten yang lama dinamakan Kutai Kertanegara (nama Kesultanan pada masa lalu), sedangkan yang baru dinamakan Kabupaten Kutai Barat dan Kabupaten Kutai Timur, lalu Kota Administrasi Bontang ditingkatkan menjadi Kota Bontang, karena pada zaman reformasi tak ada lagi sebutan Kota Administrasi.

Lain halnya pada zaman Orde Baru, ketika itu sebenarnya sudah terjadi pemisahan, dalam arti wilayah pengembangan pembangunan. Misalnya, sejak masa Pelita IV, wilayah Kabupaten Kutai dibagi menjadi tiga, yaitu :

- (1) Wilayah pengembangan pembangunan Kutai Pantai meliputi Kecamatan: Anggana, Muara Badak, Bontang, Sangkulirang, dan Muara Wahau.
- (2) Wilayah pengembangan pembangunan Kutai Tengah meliputi Kecamatan: Loa Janan, Loa Kulu, Tenggarong, Sebulu, Muara Kaman, Muara Ancalong, Muara Bengkal, Kembang Janggut, Tabang, Kota Bangun, Muara Muntai, Kenohan, Penyinggahan, Muara Pahu, Jempang, dan Bongan.
- (3) Wilayah pengembangan pembangunan Kutai Hulu/Perbatasan meliputi Kecamatan: Melak, Barong Tongkok, Damai, Muara Lawa, Bentian Besar, Long Iram, Long Bagun, Long Pahangai, dan long Apari.

Pada masa Orde Baru prioritas pengembangan wilayah amat jelas, misalnya Kutai Pantai diprioritaskan pembangunan pada sektor pertambangan, perindustrian, pertanian, perhubungan, dan transmigrasi. Kutai Tengah diprioritaskan pembangunan pada sektor pertanian, kehutanan, perindustrian, pertambangan, transmigrasi, dan kepariwisataan. Sedangkan Kutai Hulu/Perbatasan diprioritaskan pembangunan pada sektor pertanian, kehutanan, pertambangan, transmigrasi, pertahanan keamanan, dan kepariwisataan.

Merunut konsep pemekaran wilayah tersebut, agak sulit untuk membandingkan zaman Orde Baru dengan zaman Reformasi. Pada zaman Reformasi, pemekaran wilayah bukan berdasarkan skala prioritas, melainkan berdasarkan pembagian sumber daya alam dan hasil setelah dieksploitasi, sehingga yang jadi korban tetap penduduk setempat atau penduduk penghasil sumber daya alam. Hal ini dikarenakan modal dasar untuk mengeksploitasi juga masih bergantung dari investor luar sehingga kontrol sosial justru sulit

dilakukan. Dulu rakyat masih bisa mengontrol apabila terjadi kerusakan lingkungan, tetapi sekarang para investor mudah kolaborasi dengan pemerintah daerah melalui legitimasi Otonomi Daerah. Inilah awal mulanya penyimpangan wewenang yang konon bagian dari dinamika proses demokratisasi di tingkat lokal.

Dampak nyata dari pemekaran wilayah yang sangat menonjol adalah ketidakpedulian masing-masing wilayah terhadap kerusakan hutan. Kalau pada masa lalu penduduk setempat masih bisa memanfaatkan hutan secara ekologis walau oleh orang Jakarta mereka dituduh sebagai perambah hutan, namun mereka masih punya kegiatan preventif untuk lebih sadar terhadap arti pentingnya hutan bagi kehidupan manusia. Sedangkan pada zaman reformasi setelah wilayah dimekarkan, penduduk jarang lagi punya empati terhadap pengrusakan hutan. Pendeknya masing-masing berjalan sendiri tanpa ada kebersamaan melawan siapa sebenarnya yang merusak hutan tersebut.

Apabila tidak diadakan pemekaran wilayah, juga akan mengalami kesulitan untuk menyelamatkan dan melestarikan kekayaan alam. Hal ini dikarenakan Kabupaten Kutai (sebelum pemekaran), wilayahnya begitu luas yang dipenuhi habitat flora dan fauna, di mana sebagian besar wilayahnya terdiri 85% hutan belantara. Pada umumnya banyak ditumbuhi kayu yang bersifat ekonomis, seperti ulin, kapur lempung, meranti, medang, benuang, tengkawang. Di samping itu terdapat berbagai jenis pakis, rotan, dan bambu. Pohon buah-buahan juga tumbuh di daerah ini, seperti cempedak, durian, rambutan, langsung. Beberapa cagar alam seluas lebih kurang 5000 ha. ada di kawasan ini dan ditumbuhi oleh berbagai jenis anggrek.

Binatang-binatang yang dikenal hidup di daerah Kabupaten Kukar, terdiri berbagai jenis, seperti berikut :

- (1) Jenis kera, orang hutan, lutung, mawas, keliawat.
- (2) Jenis ular, sawa/phiton, sapan, bentung.
- (3) Jenis buaya, buaya sepit, buaya badas, kodek, biawak.

- (4) Jenias rusa, kijang, beruang, musang, kerbau liar, badak, kucing hutan, macan dahan, landak.
- (5) Jenis burung, burung gereja, merpati, tekukur, perkutut, pergem, beo, murai, enggang.

Semua jenis baik tumbuh-tumbuhan maupun binatang tersebut dilindungi melalui lokasi suaka alam atau suaka margasatwa. Selain itu terdapat pula ikan yang telah menjadi simbol masyarakat Kaltim dan dilindungi pemerintah daerah adalah “ikan pesut” (lumba-lumba air tawar) yang hidup di perairan sungai Mahakam. Ikan ini gerakannya selalu maju dan tidak dapat mundur. Makanannya sejenis ikan lain yang pada umumnya sisiknya mikroskopis seperti ikan patin, baung, lais, dan sebagainya. Dalam rangka mempermudah pengawasan dari berbagai bidang kehidupan inilah masyarakat akhirnya mau menerima pemekaran wilayah sehingga Kabupaten Kutai pecah menjadi 3 kabupaten dan 1 kota.

5.4. Pemerintahan Kabupaten Kukar

Sejak zaman reformasi terjadi perubahan secara besar-besaran di bidang administrasi dan fungsi Kepala Daerah. Pada zaman Orde Baru, fungsi Kepala Daerah merupakan penguasa tunggal di daerahnya dalam arti sebagai administrator pemerintahan, sebagai administrator pembangunan, dan sebagai administrator kemasyarakatan. Sedangkan tugas-tugasnya, yaitu :

- (1) Mengadakan rapat-rapat secara periodik maupun insidental dengan Dinas-Dinas vertikal dalam rangka perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah secara terpadu.
- (2) Mengawasi dan membina penyelenggaraan Pemerintahan Umum dan pembangunan yang dilaksanakan oleh Camat-Camat dalam lingkungan wilayah kerjanya dan urusan pemerintahan lainnya.
- (3) Memberikan bimbingan / pembinaan terhadap aparat bawahan.

Selain itu Kepala Daerah memiliki tugas sesuai UU No. 4 Tahun 1975 dan PP No. 41 Tahun 1980, yaitu menyelenggarakan pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.

Pada zaman reformasi fungsi dan tugas Kepala Daerah diubah berdasarkan semangat Otonomi Daerah. Pada masa ini pelaksanaan Otonomi dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota, dalam hal ini Bupati dan Walikota. Fungsi Kepala Daerah sebagai penguasa tunggal tidak ada lagi, karena personilnya ditambah seorang Wakil. Adapun tugas-tugasnya dibagi sesuai dengan pembagian kekuasaan trias politika, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam hal ini peran DPRD semakin besar, sehingga kekuasaan Bupati telah terbagi. Istilah bimbingan dan pembinaan juga dihapus, karena baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif memiliki kesetaraan dalam melaksanakan pemerintahan. Juga bimbingan dan pembinaan kepada aparat dibawahnya sama sekali dianggap tidak penting, sehingga kelak muncul beberapa masalah di Kabupaten Kukar.

Akibat hasil reformasi tentang pemerintahan daerah dan dihapuskannya bimbingan dan pembinaan masalah sosial politik, maka menurut informan pada masa reformasi ini kurang tercapai daya guna dan hasil guna untuk memberdayakan masyarakat. Juga dianggapnya kurang efektif dan tidak efisien. Padahal kata kunci dari Otonomi Daerah maksudnya adalah ingin memberdayakan masyarakat daerah dan agar pembangunan tidak tersentralisir lagi. Selain itu pada saat ini akibat kongkrit di tengah kehidupan sehari-hari di Kabupaten Kukar, dapat dirasakan bahwa :

- (1) Pemerintah Kabupaten sulit melakukan tindakan preventif terhadap terciptanya ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- (2) Pemerintah Kabupaten sulit melakukan tindakan preventif dan represif terhadap terciptanya dan terpeliharanya stabilitas politik yang merata.

- (3) Pemerintah Kabupaten sulit melakukan kebijakan secara langsung (tanpa persetujuan DPRD) dan sulit mengadakan koordinasi dengan instansi-instansi vertikal dibawahnya.
- (4) Pemerintah Kabupaten sulit melakukan tindakan preventif dan represif agar UU dan PP daerah lainnya dapat dilaksanakan dengan baik.
- (5) Yang paling laten, bahwa Pemerintah Kabupaten tidak bisa menjaga kestabilan dan kewibawaannya karena setiap saat mendapat kritik dan demo dari rakyatnya.

Walaupun saat ini tak ada lagi Direktorat Sosial Politik, namun pengawasan terhadap keadaan sosial politik di Kabupaten Kukar masih tetap berjalan melalui lembaga yang ganti baju namanya Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbang dan Linmas). Pembinaan terhadap ideologi negara dan pembinaan kesatuan bangsa dilebur dan dilaksanakan oleh badan tersebut. Badan ini memiliki jalur vertikal di bawah Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia di Jakarta. Untuk tingkat kabupaten, personil yang duduk di badan ini biasanya punya jalur khusus dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU), meskipun KPU adalah lembaga independen. Hal ini dikarenakan pelaksanaan Pemilihan Umum pada dasarnya di tingkat kabupaten masih butuh bimbingan keamanan dan keberhasilan. Oleh karena itu Badan Kesbang dan Linmas punya andil besar dalam pendampingan maupun pemantauan Pemilu dan Pilkada secara langsung.

Pemilihan Umum Legislatif yang dilaksanakan tahun 2004 di Kabupaten Kukar dianggap berjalan lancar, tertib, aman, dan sukses yang diikuti oleh Partai Politik peserta Pemilu, hasilnya sebagai berikut :

Tabel 1
Hasil Perolehan Kursi DPRD Pemilu Legislatif 2004
Kabupaten Kukar

No.	Nama Parpol	Perolehan kursi	Prosentase (%)
1	Partai Golkar	22	55
2	PDI-P	5	7,5
3	PAN	3	7,5
4	PKS	3	7,5
5	Patriot Pancasila	3	7,5
6	PPP	2	5
7	Partai Merdeka	1	2,5
8	PKPI	-	-
9	PBB	-	-
10	Partai Demokrat	-	-
11	Partai Pelopor	-	-

Sumber : KPU dan Paswas PILKADA (2005)

Adanya komposisi perolehan kursi di DPRD tersebut maka keputusan sidang hampir sebagian besar dilakukan dengan lancar, karena apabila terjadi voting maka suara partai Golkar pasti menang. Menurut informan dari kalangan DPRD, dalam realisasi kegiatan persidangan sesungguhnya ada empat kelompok yang berperan, yaitu Kelompok pertama Golkar (suara terbesar); Kelompok kedua yang terdiri atas (PAN dan PKS); Kelompok ketiga terdiri atas (Patriot Pancasila, PPP, Partai Merdeka); dan Kelompok keempat PDI-P (sendirian) karena partai lainnya tak dapat kursi dan tak punya suara.

Komposisi kursi di DPRD Kabupaten Kukar tersebut juga mempengaruhi proses Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Langsung yang dilaksanakan pada tanggal 1 Juni 2005. Pilkada Langsung ini merupakan pengalaman yang pertama di Indonesia, sehingga merupakan percobaan sekaligus keberuntungan bagi Pemerintah RI karena di sisi lain terdapat suara DPRD lebih dari separo dikuasai

oleh Partai Golkar. Dalam hal ini tidak dikawatirkan akan terjadi proses yang membawa konflik sebagaimana disinyalir oleh beberapa media massa. Dari segi pelaksanaan dianggap sukses, walaupun terjadi kekurangan beberapa hal masih dianggap sebatas kewajaran (Laporan Panwas PILKADA, 2005).

Di dalam pelaksanaan pemerintahan hal yang paling menentukan saat ini adalah bagaimana Pemkab mengelola keuangan daerah sesuai UU Otonomi Daerah. Hal ini tidak terlepas dari pokok-pokok bagi hasil antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Adapun sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kukar diperoleh dari:

- (1) Pajak daerah
- (2) Retribusi daerah
- (3) Pembagian laba dari Perusahaan Daerah
- (4) Penerimaan lain-lain.

Jadi apabila dirinci Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang berasal dari dana / pendapatan rutin, sebagai berikut :

- (1) Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu
- (2) Pendapatan bagi hasil dengan Pemerintah Pusat
- (3) Pendapatan Asli daerah
- (4) Peminjaman
- (5) Urusan Kas dan Perhitungan lainnya

Sedangkan belanja rutin, meliputi :

- (1) Belanja pegawai
- (2) Belanja barang
- (3) Belanja pemeliharaan
- (4) Belanja perjalanan
- (5) Belanja lain-lain
- (6) Bayar angsuran pinjaman / bunga
- (7) Belanja pensiun
- (8) Ganjaran, subsidi dan sumbangan

- (9) Pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain
- (10) Pengeluaran tidak tersangka.

Selain kegiatan-kegiatan pemerintahan secara rutin yang dilaksanakan oleh Eksekutif, ada pula kegiatan Legislatif yang dilaksanakan oleh Anggota DPRD yaitu masa persidangan. Selama masa persidangan tahun 2004-2005 telah menghasilkan keputusan-keputusan penting, sebagai berikut :

- (1) Menyusun jadwal tahunan kegiatan DPRD Kabupaten Kukar
- (2) Membahas Nota Perhitungan APBD
- (3) Pengesahan Komposisi Komisi-Komisi
- (4) Pengesahan APBD
- (5) Pengesahan tentang Perda, dan lain-lain.

Acara dan keputusan penting yang diambil biasanya berjalan dengan lancar, mengingat legitimasi voting telah ada di Fraksi Partai Golkar, karena fraksi ini memiliki kursi lebih dari separo dari jumlah anggota DPRD.

5.5. Beberapa Penyimpangan dan Dugaan Korupsi

Dinamika masyarakat Kabupaten Kukar dan pemerintahan daerah di depan amatlah jelas tak bisa dipisahkan dari faktor geografi, sosial, politik, budaya, dan kesejarahan mereka. Daerah yang diberkati kekayaan alam melimpah ruah itu, mungkin sejak dahulu kala menjadi objek kekuasaan. Dapat diperkirakan pada zaman Kesultanan Kutai Kertanaegara hingga zaman Kolonial Hindia Belanda, kekayaan alamnya disedot dibawa ke luar negeri. Kemudian zaman pascakemerdekaan RI hingga masa Dekrit Presiden tahun 1959 masyarakatnya penuh bergolak, sehingga sebagai wilayah RI yang sesungguhnya baru pada tahun 1960. Selanjutnya sejak zaman Orde Baru tanpa kompromi apa pun dengan pemuka adat, pemerintah Jakarta langsung melakukan eksploitasi secara besar-besaran baik dalam dunia pertambangan maupun kehutanan.

Sekitar tahun 1970-an daerah ini pernah mengalami *booming* minyak tanah dan gas alam sehingga pemerintah daerah mengalami demam pembangunan. Apa saja dilakukan tanpa memikirkan ke masa depan bagi generasi penerus. Juga muncul di beberapa tempat perusahaan HPH yang sedang merambah hutan secara membabi buta tanpa memikirkan dampak ekologisnya. Lalu sesudah minyak dan gas hampir habis juga hutan semakin gundul, maka pada zaman reformasi penambangan batu bara merejalela dilakukan secara terang-terangan dan tidak jelas berapa keuntungannya. Dari sinilah diperkirakan mula-mula penyimpangan terjadi yang akhirnya melebar pada kasus Pemerintah Kabupaten dan DPRD pada era Otonomi Daerah.

Apakah pada era Otonomi Daerah, pemerintahan semakin efektif dan efisien atau malah sebaliknya? Sudah delapan tahun reformasi dan pelaksanaan otonomi daerah bergulir, namun keadaan di lapangan justru penyimpangan dan dugaan korupsi malah diperkirakan tambah marak. Di daerah Kalimantan Timur khususnya di Kabupaten Kukar, pemberantasan korupsi masih sulit ditembus. Penyebabnya adalah tidak adanya akses masyarakat untuk masuk ke wilayah eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Di sini cukup banyak keberadaan LSM dan terdapat juga sebuah Perguruan Tinggi Swasta, namun perannya masih mentok karena sudah dihadang oleh kolaborasi di tiga wilayah tersebut. Media massa pun baik lokal maupun nasional sudah menjadi bagian dari kolaborasi, sehingga tak dapat melakukan investigasi masalah penyimpangan dan dugaan korupsi.

Beberapa LSM di Kabupaten Kukar *yang pernah aktif* untuk ikut memberantas penyimpangan dan dugaan korupsi, sebagai berikut:

1. Nama LSM : BOM (Barisan Oposisi Murni)
2. Nama LSM : KOPI (Komunitas Orang Pinggiran)
3. Nama LSM : LMND
4. Nama LSM : Gepak
5. Nama LSM : Komite Anti Korupsi

6. Nama LSM : Cinta Damai
7. Nama LSM : Fakta
8. Nama LSM : Kerabat Keraton
9. Nama LSM : Aliansi Rakyat Kukar Menggugat
10. Nama LSM : Formad (Forum Masyarakat Demokrasi)

Selain itu terdapat Perguruan Tinggi Swasta: Universitas Kutai Kertanegara (Unikarta), antara lain memiliki Fisipol dan sudah terbentuk BEM (Badan Eksekutif Mahasiswa), ketua: Efri Novianto.

Dalam wawancara dengan para koordinator LSM tersebut, hasilnya cukup kritis tetapi dalam kenyataannya mereka tidak bisa mengawasi kasus dugaan korupsi karena sulitnya akses, baik ke Pemkab, ke DPRD, ataupun ke Kejari.

Di daerah Kaltim juga terdapat Media Massa Lokal yang peredarannya sampai di Kabupaten Kukar, antara lain :

- (1) Kaltim Pos
- (2) Samarinda Post
- (3) Tribun Kaltim
- (4) Tribun Balikpapan.

Media Massa tersebut memang memuat berita tentang kasus dugaan korupsi di Kabupaten Kukar, namun tidak berimbang karena kenyataannya di lapangan dugaan kasus korupsi jauh lebih marak. Berita-berita media lokal tampaknya masih terbatas opini dan belum berani melakukan investigasi yang serius. Bisa dibayangkan Koran nasional / wartawan dari Jakarta yang akan masuk ke Kukar saja sulitnya bukan main, sehingga terjadi pemukulan yang dilakukan oleh kelompok preman kepada 10 wartawan di Tenggarong tanggal 12 Juni 2006.

Temuan sementara atas penyimpangan dan dugaan korupsi di Kabupaten Kukar dapatlah dirunut melalui cara penyusunan APBD baik perhitungannya maupun dalam pelaksanaannya. Pembangunan di

Kukar yang didanai dari proyek APBD jelas bersumber dari dana publik, seharusnya menjadi komitmen bagi Pemkab untuk melakukan kebijakan yang lebih berpihak pada kesejahteraan rakyat. Menurut hasil wawancara dengan informan, yang terjadi justru sebaliknya, pembangunan hanyalah sebagai sarana untuk melakukan tindakan memperkaya diri kelompok oknum dan kroni-kroninya.

Beberapa proyek yang *ditengarai* memuat penyimpangan dalam periode 1999-2004 , antara lain:

- (1) Pembangunan Tempat Wisata Pulau Kemala yang menelan ratusan milyar melalui APBD murni.
- (2) Pengalihan dana untuk keperluan Pembangunan Bandara Loa Kulu senilai Rp.119,7 milyar yang laporannya dianggap bermasalah.
- (3) Pembangunan Lapangan Golf di sebelah Hotel Singasana.
- (4) Proyek halaman Kantor Bupati Kukar sebesar Rp.12,7 milyar, seharusnya Rp 9,7 milyar, *diduga* telah terjadi mark up senilai Rp . 3 milyar.
- (5) Pada tahun 2001 ada proyek 1 milyar per desa, laporannya tidak dapat pertanggungjawabannya (“fiktif”).
- (6) Tahun 2002 s/d 2004 ada proyek per desa Rp.2 milyar, juga *diduga* adanya manipulasi laporan (“fiktif”).
- (7) Pembangunan lapangan parkir dekat kantor Bupati yang dianggarkan Rp.23 milyar, kemudian turun Rp.13 milyar, dianggap pemborosan. *Diduga* juga terjadi mark up.
- (8) Proyek pengecatan Masjid Hasanuddin dan pagar Kedaton standard biaya Rp 500 juta, ternyata pelaksanaannya membengkak menjadi Rp 6 milyar.
- (9) Pengadaan Gen Set 10 unit Rp.800 juta, *diduga* terjadi mark up menjadi Rp.4,5 milyar, sehingga jumlah pembelian menjadi Rp.45 milyar.

- (10) Pengadaan Gen Set di Desa Jongon 10 unit Rp 800 juta *diduga* di mark up menjadi 4,8 milyar, sehingga total pembelian 48 milyar, itupun konon dibelikan Gen Set bekas.
- (11) Pembangunan Kedaton yang semula direncanakan 9 milyar kemudian bertambah menjadi Rp.52 milyar.
- (12) Dalam kasus Pemilu 2004 diduga terjadi penyalahgunaan dana oleh oknum pejabat KPU. Pencairan dana Pemilu sebesar Rp 1,1 milyar tidak bisa dipertanggungjawabkan.

Semua kasus diatas memang belum terdapat dalam laporan resmi, seperti yang dilaporkan BPK. Semuanya masih dalam bentuk dugaan. Sulitnya memperoleh akses data, dugaan korupsi belum bisa dibuktikan melalui proses hukum. Kalangan LSM dan kelompok kritis lainnya hanya memiliki data yang sangat terbatas. Karenanya derajat kasus penyelewengan yang ada, meskipun sudah menjadi opini umum, semuanya sangat sulit dibuktikan. Kecuali jika ada kemauan politik yang sangat kuat dari pihak penegak hukum. Sejauh ini wilayah ini terkenal sebagai wilayah yang sangat sukar disentuh termasuk dari KPK Jakarta. Eksklusifisme dalam sistem pemerintahan yang ada, membuat civil society tidak bisa bekerja sebagaimana mestinya.

Pada tahun 2001 pernah diadakan penyidikan oleh yang berwajib mengenai Kasus Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang melibatkan Bupati Kukar sebagai tersangka. Namun pada tahun itu pula telah diterbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP 3) dari Kejaksaan.

Apabila dilihat dari beberapa kasus dugaan korupsi di atas, maka tipologi korupsi yang terjadi, seperti berikut :

Sebagian besar disebabkan oleh pengadaan barang, yaitu dengan Penunjukan Langsung dan Mark Up. Ada juga jenis korupsi yang dilakukan dengan cara mengalihkan dana yang diperuntukkan dari pos satu ke pos lain yang tidak sesuai dengan peruntukan semula. Misalnya, kasus Proyek Bandara yang tata ruang dan perizinannya

belum jelas. Dalam hal ini seharusnya Pemkab membicarakan dahulu dan menunggu hasil keputusan DPRD. Namun pihak Pemkab terlampaui percaya diri dan yakin bahwa DPRD akan menyetujui karena bila divoting, kelompok besar yaitu Partai Golkar yang sedang mendominasi kursi akan menang.

5.6. Pemberantasan korupsi dan konteksnya dengan kebudayaan

Melihat tidak adanya akses masyarakat ke wilayah eksekutif, legislatif, dan yudikatif tersebut, menunjukkan bahwa di daerah Kabupaten Kukar selama reformasi masih jauh dari tuntutan transparansi maupun akuntabilitas. Jadi masih sulit untuk berbicara pemerintahan yang bersih di daerah ini dari sudut ilmu ketatanegaraan. Lebih-lebih untuk bicara pengawasan publik, termasuk kemauan politik, serta lemahnya regulasi masih terdapat kendala dalam pengumpulan data.

Secara budaya di daerah ini terdapat tata cara menurut tradisi apabila seseorang hendak menghadap tokoh terhormat, disyaratkan membawa "*Lapik Penangan*", yaitu semacam tempat makan sirih yang alasnya harus di sisipi uang. Cara seperti ini oleh penduduk setempat dianggap syah secara adat dan bukan dianggap penyimpangan atau korupsi. Malah cara seperti ini dianggap sebuah penghargaan sang tamu kepada tuan rumah. Di kalangan tetua adat atau cerdas pandai atau dukun pada masa lalu, apabila menerima tamu maka tamu tersebut wajib menyerahkan "*Pengeras*", yaitu sejenis jarum dan uang yang dibungkus sesuatu. Juga di daerah ini terdapat "*Pedudu*", yaitu sebuah persembahan berupa sesajen kepada makhluk halus atau orang yang paling dihormati. Sesajen tersebut adakalanya diisi uang sebagai mahar (maskawin) atau semacam "*Tetukon*". Proses legitimasi pada masa lalu seperti itulah merupakan kearifan lokal yang disalahgunakan pada masa kini.

Di daerah ini seringkali terdapat seorang pejabat dengan latar belakang etnik tertentu. Begitu pejabat ini punya kesalahan maka etnik yang sama sering melindungi untuk menjaga nama baik etnik tersebut. Inilah salah satu kendala mengapa penyimpangan dan dugaan korupsi di Kabupaten Kukar sulit diberantas.

Bab V – Kukar: Budaya Lama yang Sulit Berubah

BAB VI

ANALISA PERBANDINGAN

Oleh Anas Saidi

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, eforia otonomi cenderung membawa “disfungsi” dalam penggunaan dana 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 bagi penyelenggaran negara, 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 persembunyian untuk melakukan KKN.

Dampak sampingan dari semuanya itu telah membuat semacam “*cultural lag*” yang membuat 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 berkerja secara optimal, untuk tidak mengatakan mengalami kebuntuan. Disini, apa yang rumuskan Klugaard (2002) bahwa Corruption (C) adalah fungsi dari monopoli kekuasaan (M) plus dikresi dari para pejabat (D) minus akuntabilitas (A), benar-benar terjadi.

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. Kemenangan 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* (melayani diri sendiri) 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. Terbangkalainya 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 Pemkab 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 simtom yang paling telanjang atas wajah Kukar 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 menanggapi 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 risiko 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 risiko 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 diportontokan 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 dibanyak 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 itumelampaui hitungan kewajaran itu, maka biasanya arena korupsi akan mudah ditemukan. Dalam banyak kasus (Bandung, Solo, Salatiga, Kupang, Bengkulu, dsb.) penetapan indek standar harga itu telah mencapai kiaran angka 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 LSM lokal 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 Sumijan, sebagai pencemaran nama baik Walikota dan malah tidak tertarik menindaklanjuti kasus yang dilaporkannya yang diduga melibatkan walikotanya. 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 relatif 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 menghindarkan politik kekerasan. Hal ini sedikit berbeda dengan kota Malang. Hiruk-pikuk pertarungan kepentingan ekonomi yang telah menyatu dalam kepentingan politik, membuat posisi Kyai sebagi 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 ketua 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 mengedepan 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 bercengkrama 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. Sekali lagi, disini teori Klugaard, benar-benar berlaku.

Sementara dalam konteks serupa, Blitar nampaknya lebih memiliki sedikit keunggulan. Tradisi oposisional yang telah lama ada, rupanya 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 lalunya. Blitar agaknya, dari segi budaya, merupakan satu-satunya wilayah yang relatif berhasil keluar dari 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, 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 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 buttom 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 kepempinan yang menempaat kepala daerah sebagai “raja kecil” baru

yang serba menempatkan diri sebagai penguasa yang bena-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, 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, mengajukan anggaran yang sudah tercantum dalam Tupoksi, telah menjadi modus-modus yang paling mudah dikenali dalam kejahatan anggaran (crime budgetting).

Karenanya jenis penyalahgunaan kekuasaan (korupsi) yang dilakukan baik di Bontan, Blitar, Malang adalah disekitar: Pembelian barang dengan cara mark up, proyek yang dilakukan tidak di lelang (menunjukan 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 menjadi 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 rutinnya saja.

Bawasada (Badan Pengawas Daerah) yang bertanggungjawab pada kepala daerah, umumnya juga telah ter subordinasi 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 Bawasdanya.

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 Kutar 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-belikan” 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 ekmiskinan 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 "*buttom up*" tetapi hakekatnya tetaplh "*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 VII

KESIMPULAN

Oleh Anas Saidi

Dilihat dari temuan-temuan yang ada, baik di Kaltim maupun Jawa Timur 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 baik di Jatim maupun di Kaltim, sistem pemilihan kepala daerah maupun perekrutan wakil rakyat, meskipun susah dibuktikan tetapi nuansa politik uang jauh lebih mendominasi dalam pemilihan umum atau Pilkada yang ada. Dalam kenyataannya di kedua lokasi penelitian ini 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 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 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, maka penggunaan anggaran betul-betul telah melanggar rasa keadilan rakyat. Misalnya, dana untuk perjalanan dinas atau makan-minum melebihi dana untuk pengentasan kemiskinan 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 – yang bisa membenarkan penggunaan uang itu, maka penggunaan uang asal disepakati dirinya sendiri dianggap syah secara hukum, meskipun secara moral memiliki cacat. Modus seperti inilah yang paling lazim terlihat dalam penyusunan APBD yang akan datang. Tidak ada kejeraaan dalam penyalahgunaan asal menurut tafsirnya sendiri dianggap tidak melanggar hukum. Karena Perda, peraturan kepala daerah, umumnya mengatur atau menekankan atas pentingnya sendiri daripada kepentingan publik. Sebagai akibatnya wajah APBD yang ada, nyaris tidak terjadi perubahan apa-apa. Paradigma yang 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 rancangan RAPBD telah dilakukan oleh pihak BAPPEDA dan dinas teknis yang dituangkan dalam Tupoksinya. Musrenbang, jadinya, sekedar sebagai alat legitimasi bahwa proses itu telah sesuai dengan prosedur yang sifatnya "*bottom up*" tetapi 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, atas rapuhnya pencegahan korupsi di masa yang akan datang. Sejak awal "bad will" jauh lebih mewarnai 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 (demontran) 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. Kasus yang menimpa tokoh LSM di Bontang (Sumijan) yang dituduh balik dalam mencemarkan nama baik walikota dan dilakukan cara-cara kekerasan (dipukuli) atau yang menimpa dosen Universitas Brawijaya Malang, memperlihatkan betapa menegakan kasus korupsi oleh pihak hukum bukan saja rapuh tetapi juga cenderung memihak pada *status-quo*.

Singkatnya, komitmen para penegak hukum masih menjadi penjelasan kunci atas terjadinya pemberantasan korupsi di Indonesia. Keberhasilan di Blitar, jelas memperlihatkan asumsi itu. Sebaliknya, kegagalan di Malang, Bontang dan Kukar, masih memberikan indikasi yang kuat bahwa terjadinya lembaga hukum yang independen dan progresif masih jauh dari kenyataan.

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 kuarng 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 dalam kedua lokasi itu. Di 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 paradok. Belum terlihat, dari kasus yang diteliti adanya "good will" seperti yang diperlihatkan oleh Pemkab Jembara, yang telah menganggarkan dananya untuk membebaskan biaya pendidikan dan kesehatan, dengan menganggar dana sepuluh kali lipat dari anggaran yang diperoleh melalui PAD. 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 dan tentu saja tidak bagaikan bumi dengan langit jika dibandingkan dengan Kabupaten Kutai Kertanegara. Kasus Jembarana memberikan bukti bahwa komitmen dari kepala daerah

dan dukungan rakyat merupakan penjelasan kunci atas keberhasilan dalam menciptakan *good governance*.

Kelima, lemahnya pengawasan publik yang lebih sistematis dan semi-permanen hampir menjadi kecenderungan umum. Dalam beberapa kasus yang diteliti, hanya Blitar, yang telah berhasil menuntaskan kasus korupsi sampai pada proses pengadilan dan para tersangkanya telah mendekam dalam penjara. Selebihnya, kasus dungan korupsi yang, bahkan, telah banyak bukti yang memperlihatkan kuatnya bukti-bukti yang layak untuk diangkat dalam penyidikan dan penyelidikan, berhenti ditengah jalan, karena tidak ada dukungan gerakan masyarakat sipil yang terus-menerus untuk mempersoalkan penyimpangan itu. Kasus Bontang, merupakan contoh yang paling riil: bagaimana kelompok-kelompok strategis, yang seharusnya mendorong atau memperkuat tawar-menawar dengan negara, utamanya atas kemungkinan terjadinya "kekerasan" dan/atau "disfungsi" negara, khususnya dalam kasus korupsi, justru cenderung "terkooptasi" oleh dominasi negara. Keberadaan organisasi keagamaan, yang menjadi harapan penjaga "moralitas", dalam banyak kasus, membuahkan kontra-produktif dengan peran awalnya, menjadi pemelihara status-quo. Getah yang dirasakan dalam situasi ini, gerakan *civil society* telah kehilangan salah satu pilarnya. Paling tidak hal ini yang dirasakan oleh MCW (*Malang Corruption Watch*) yang secara terus-menerus diterpa politik kekerasan. Mereka merasa kehilangan dukungan untuk mempertahankan gerakannya, sehingga terpaksa melakukan perubahan orientasi yang sifatnya *setback* (penguatan kesadaran masyarakat).

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. Dalam kasus Bontang tokoh pemberantasan korupsi yang sendirian, dengan mudah diredamkan tanpa pembelaan sama sekali dari kelompok strategis. Dukungan yang kecil dalam masyarakat

sipil seringkali membuat kasus korupsi menjadi terbengkalai. Demikian juga apa yang terjadi di Malang. Masih dominannya politik premanisme yang dipelihara, serta tiadanya reaksi yang memadai dari kelompok *civil society* atas untuk melakukan pembelaan. Dalam empat kasus yang diteliti Terbongkarnya kasus korupsi di Blitar, sebenarnya lebih berkaitan dengan kasus belli dari upaya yang sistematis dalam membongkar korupsi. Dalam kenyataannya pengawasan masyarakat cenderung tidak mencukupi untuk membongkar kasus korupsi. Dengan kata lain, dalam berbagai kasus yang diteliti 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 itu, dapat dilihat bagaimana anggaran diberlakukan. Kesenjangan untuk kebutuhan publik Besarnya persentase gaji 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-kasus yang diteliti tentang apa saja yang menjadi sebab-musabab terjadinya kasus korupsi, khususnya yang dilakukan kepala daerah (Bupati, Walikota dan Gubernur), 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 tanpa-tanpa "kejeriaan" atas penyalahgunaan kekuasaan. Dalam semua APBD yang ada yang mencerminkan kuatnya semangat *self-servicing* daripada memprioritaskan kebutuhan masyarakat.

Bab VII - Kesimpulan

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, Edward and Fealy, Greg (eds) 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation*, Indonesia Update Series Research School of Pasific 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.
- Azumardi, Azra, 2004. *Pemberantasan Korupsi Menuju Good Governance*, dalam Musni Umar dan Syukri Ilyas (ed) *Korupsi Musuh Bersama*, Penerbit Lembaga Pencegah Korupsi.
- Badan Pemeriksa Keuangan R.I. (BPK) Perwakilan V. 2002. "Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Bontang 2001". Banjarbaru.
- Badan Pemeriksa Keuangan R.I. (BPK) Perwakilan V. 2003. "Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Bontang 2002". Banjarbaru.
- Badan Pemeriksa Keuangan R.I. (BPK) Perwakilan V. 2005. "Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Bontang 2004". Banjarbaru.
- Badan Pusat Statistik (BPS) dan Badang Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bontang. 2004. *Bontang Dalam Angka 2003*. Bontang.

- Badan Pusat Statistik (BPS) dan Badang Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bontang. 2005. *Bontang Dalam Angka 2004*. Bontang.
- Forum Komunikasi Stake Holders (FKS). 2005. "Laporan Tentang Dugaan Korupsi Rp.1.222.668.625,- dalam Pengadaan Tanah Hutan Lindung bagi Pembangunan RSUD Kota Bontang". Bontang.
- 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.
- Forum Komunikasi Stake Holders (FKS). 2005. "Laporan tentang Dugaan Korupsi Rp 10,9 M pada Pos Anggaran Operasional Kepala dan Wakil Kepada Daerah Kota Bontang". Bontang.
- Forum Komunikasi Stake Holders (FKS). 2005. "Laporan tentang Dugaan Korupsi Rp 44,6 M pada Pos Anggaran DPRD dan Sekretarian DPRD Kota Bontang". Bontang.
- Hasdam, Sofyan. 2006a. *Bontang Cerdas 2010: Memadukan Kuantitas dan Kualitas Pembangunan*. Bontang: Pemerintah Kota Bontang.
- _____. 2006b. *Bontang Bebas Kemiskinan 2020: Pembangunan yang Berpihak Terhadap Masyarakat Miskin*. Bontang: Pemerintah Kota Bontang.
- Hasmzah, A 1984. *Korupsi dalam Pengelolaan Proyek Pembangunan*. Jakarta: Akademika Pressindo.
- Kaltim Post.
- Klitgart, Rober. 2001. *Membasmi Korupsi*. Jakarta : yayasan obor.
- Masduki, Teten. 2003. *Menyingkap Korupsi di Daerah Malang*: In-Trans.

Daftar Pustaka

- Pemda dan BPS Jatim, 2005 *Analisis Indikator Makro Propinsi Jawa Timur*, Buku 3d, Laporan Hasil Penyusunan Indikator Kinerja Sosial.
- , 2003. *Evaluasi Kinerja Renstrada Propinsi Jawa Timur*, Buku 3d, Laporan Hasil Penyusunan Indikator Kinerja Sosial.
- Pemerintah Kota Bontang. 2003. "Strategi Pembangunan Kota Bontang 2010". Bontang.
- Pemerintah Kota Bontang. 2002. "Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001 Kota Bontang". Bontang.
- Pemerintah Kota Bontang. 2003. "Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2002 Kota Bontang". Bontang.
- Pemerintah Kota Bontang dan Kelompok Kerja Program Pengelolaan Sumberdaya Alam Kota Bontang. 2003. *Potret Lingkungan Hidup Kota Bontang*. Samarinda: CV. Visitama.
- Pemerintah Kota Bontang. 2005. "Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2004 Kota Bontang". Bontang.
- Poskota Kaltim.
- 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, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Blitar 2006.
- RAPBD Kabupaten Blitar 2006.
- Saldi Isra, "Hakim Kontitusi 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 Governance Reform in Indonesia.
- Sumijan. 2006. "Ketika Negara Diperdaya Dusta: Membela Negara Menuai Penjara...?" Berkas Pembelaan Diri Sumijan.
- Soenaryadi, Amin. 1999. *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*. Jakarta: BPKP
- Tim ICW, 2005. *Panduan Memahami APBD*. Malang: MCW.
- Wahyudi Kumorotomo, 2005. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan non-Partisan, dalam Agus Dwiyanto (ed) Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik, Jica dan UGM-Press.