



**KORUPSI &
PEMERINTAHAN YANG BERSIH:
Studi Kasus di Tiga Daerah**

KORUPSI & PEMERINTAHAN YANG BERSIH: Studi Kasus di Tiga Daerah



Penulis :
Endang Turmudi
Editor :
Anas Saidi



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

© 2011 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Korupsi dan Pemerintahan yang Bersih: Studi Kasus di Tiga
Daerah/ Endang Turmudi– Jakarta: LIPI Press, 2011.

vi hlm + 109 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-631-4

1. Korupsi

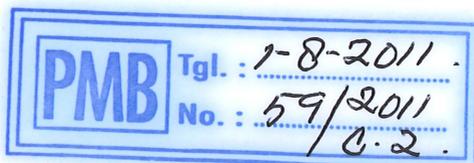
364. 132 3

Penerbit: LIPI Press, Anggota Ikapi



LIPI

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



KATA PENGANTAR

Korupsi di Indonesia sudah cukup endemik. Kalau di jaman Orde Baru hanya terjadi pada instansi-instansi pemerintah di tingkat pusat, kini korupsi sudah menjalar terjadi di hampir seluruh pemerintah kabupaten dan kota. Apa yang menarik juga dari gejala ini adalah bahwa tindakan-tindakan korupsi bukan hanya dilakukan oleh kalangan pemerintahan tetapi juga oleh mereka yang menjadi anggota legislatif dari pusat hingga daerah. Dengan demikian, masalah korupsi yang dihadapi bangsa ini memang tidak berkurang dengan makin derasnya demokratisasi di Indonesia. Transparansi, akuntabilitas dan bahkan hukuman yang berat yang ditetapkan undang-undang yang dibuat selama reformasi sama sekali tidak menyurutkan orang untuk melakukan korupsi.

Buku ini adalah hasil penelitian lapangan di tiga kabupaten. Fokus telaahan diarahkan untuk melihat kejadian-kejadian tindakan korupsi yang dilakukan baik oleh kalangan pemerintah kabupaten dan kota maupun oleh kalangan legislatifnya. Bagaimana korupsi dilakukan oleh para koruptor di kabupaten ini dan bagaimana modus mereka merancang dan mengambil keuntungan dari dana APBD yang mereka buat, telah digambarkan secara gamblang dalam buku ini. Apakah ada pihak lain yang terlibat, selain dari pemerintah dan kalangan legislatif tadi dalam tindakan-tindakan yang dianggap merugikan negara itu, juga menjadi perhatian dalam analisis buku ini.

Selain melihat masalah korupsi, telaahan juga diarahkan untuk melihat praktek “good governance” yang dalam beberapa hal menghasilkan satu dua kabupaten yang kurang terindikasi korupsi. Telaahan ini dimaksudkan untuk membandingkan, dengan maksud untuk memahami kenapa di suatu kabupaten terjadi korupsi, sementara di kabupaten lainnya, yang jumlahnya satu dua saja, tidak terjadi tindakan-tindakan yang mengindikasikan korupsi. Pelajaran yang bisa diambil dari gambaran dan analisa penelitian ini adalah

bahwa pihak-pihak yang berwenang, termasuk pemerintah sendiri, bisa membuat langkah-langkah untuk menangkal agar korupsi benar-benar bisa diberantas di Indonesia.

Akhirnya, Sebagai kepala PMB, saya mengucapkan terima kasih kepada saudara Dr. Endang Turmudi yang melakukan penelitian ini, dan tentu saja diharapkan adanya kritik dan saran terhadap laporan penelitian ini. Saya menghaturkan terima kasih kepada mereka yang membantu terlaksananya dan suksesnya penelitian ini.

Jakarta, Juli 2011

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan
dan Kebudayaan-LIPI

Ttd

Drs. Abdul Rachman Patji, M.A.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	v
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Reformasi dan Korupsi	1
1.2 Memahami Korupsi	3
BAB 2 STUDI KASUS DI MALANG	11
2.1 Gambaran Umum	11
2.2 Pola Korupsi	13
2.3 Sistem yang Berubah	17
2.4 Faktor Penghalang Pemberantasan Korupsi	21
2.5 Ruang bagi Perubahan ke Depan	26
2.6 Kesimpulan	31
BAB 3 STUDI KASUS DI BALI	35
3.1 Pendahuluan	35
3.2 Pola Korupsi	42
3.3 Analisis Kasus	47
3.4 Dakwaan oleh Jaksa	56
3.5 Kesimpulan	63
BAB 4 STUDI KASUS DI KARANGANYAR	67
4.1 Pendahuluan	67
4.2 Politik dan Reformasi	69

4.3 Pelaksanaan Program	74
4.4 Politik yang Populis	83
4.5 Popularitas Minus Pembangunan	88
4.6 Pelaksanaan <i>Good Governance</i>	90
4.7 Kesimpulan	93
BAB 5 PENUTUP: MEMBANGUN PEMERINTAHAN YANG BERSIH.....	95
DAFTAR PUSTAKA	107

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Persentase Perolehan Kursi Pemilu 1999	13
Tabel 2.2 Persentase Perolehan Kursi Pemilu 1999	13
Tabel 3.1 Rekapitulasi Kerugian Keuangan Negara atas Realisasi APBD untuk Pos-Pos DPRD Bali Periode Tahun 1999-2004	55
Tabel 4.1 Perolehan Kursi Hasil Pemilu 2004 di DPRD Karanganyar	71

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Reformasi dan Korupsi

Ketika reformasi digelindingkan, harapan masyarakat Indonesia akan terciptanya kehidupan yang lebih baik cukuplah besar, karena reformasi yang dimulai dengan turunnya Presiden Soeharto itu dimaksudkan untuk melakukan perubahan dalam berbagai segi kehidupan. Termasuk dalam hal ini adalah bisa diciptakannya pemerintahan yang bersih dan dilaksanakannya demokratisasi dalam berbagai macam bidang kehidupan. Perubahan yang dimaksudkan untuk perbaikan ini memang makin kelihatan dalam waktu 10 tahun setelah dilakukannya reformasi tersebut. Perubahan ini telah memperlihatkan dirinya terutama dalam bidang politik. Puluhan partai politik telah ikut ambil bagian dalam tiga kali pemilihan umum, yaitu pada tahun 1999, 2004 dan 2009. Bahkan telah dilakukan pula pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat dan berpuluh-puluh pemilihan langsung gubernur dan bupati di berbagai wilayah Indonesia.

Perubahan struktural ini telah terjadi di banyak bidang, termasuk dalam bidang perundangan sendiri. Akan tetapi, karena tuntutan perubahan untuk perbaikan tidak hanya terbatas pada perubahan struktural saja, reformasi yang dijalankan ternyata juga masih banyak halangannya. Perubahan yang terjadi masih terasa timpang dan mengalami apa yang disebut "*cultural lag*", karena dari sisi budaya perubahan ini terasa lambat. Demokratisasi yang terjadi memang telah secara struktural menghasilkan perubahan struktur politik dan pemerintahan, akan tetapi secara kultural demokratisasi ini menghasilkan radikalisme politik yang secara substantif jauh dari sifat-sifat demokratis. Hal ini memperlihatkan bahwa sebagian rakyat Indonesia ternyata memang belum siap merubah sikap dan nilai yang mereka anut dalam hal hidup berdemokrasi.

Beberapa kabupaten dan provinsi telah melaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakilnya secara langsung oleh rakyat. Tetapi banyak kasus memperlihatkan bahwa pesta demokrasi lokal tersebut telah diikuti oleh kekerasan politik yang membahayakan persatuan dan kesatuan sebagai bangsa. Di Maluku, pemilihan gubernur telah memunculkan korban kekerasan politik yang masif karena mereka yang kalah belum siap menerima kekalahan. Di Malang, terjadi juga kekerasan politik yang dilakukan oleh oknum pemerintah terhadap mereka yang melakukan kritik dan koreksi atas kebijakannya. Di Tuban, hal yang sama juga terjadi, sehingga demokratisasi memang telah memunculkan para korban sebagai akibat adanya masyarakat yang secara mental belum bisa menjalani hidup berdemokrasi.

Apa yang menarik adalah fenomena bahwa demokratisasi yang telah membawa keterbukaan itu pada sisi lain justru telah memunculkan *endemic corruption*. Korupsi yang dulu hanya terjadi di kota-kota besar dan dilakukan oleh pelaksana kebijakan negara dan pemerintahan di tingkat pusat, kini hal tersebut merembet dan merebak ke daerah. Makanya sekarang ini banyak sekali kasus korupsi terjadi di daerah, baik yang dilakukan oleh kalangan pemerintahan maupun oleh legislatif. Jadi, korupsi sekarang sudah dilakukan secara bersama-sama, alias berjamaah.

Ide pemberantasan korupsi pada sisi lain juga terus digulirkan dan mendapat dukungan banyak kalangan. Sebuah lembaga tinggi yang bernama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah didirikan dengan tugas utamanya adalah untuk memberantas korupsi dengan melakukan pembersihan terhadap siapa saja yang melakukan korupsi. Komisi ini juga telah berhasil melakukan tugasnya, yaitu mengungkap dan menahan para pelaku korupsi yang dilakukan oleh berbagai kalangan.

Gebrakan yang bersifat *shock therapy* pernah dilakukan oleh KPK, ketika lembaga ini berhasil mengungkap kasus korupsi di Komisi Pemilihan Umum (KPU). Meskipun masih banyak yang ragu

dengan kinerja KPK, keberadaan lembaga ini telah cukup mengurungkan orang untuk melakukan korupsi atau setidaknya kehadirannya mempunyai dampak psikologis, sehingga orang tidak dengan mudah melakukan tindakan-tindakan dalam kategori korupsi.

Laporan di bawah ini adalah hasil penelitian di tiga kota berbeda, yaitu di Kota Malang, Bali dan Karanganyar. Di dua kota yang disebut pertama, penelitian difokuskan untuk mengungkap atau memahami pola korupsi yang sejauh itu diduga dilakukan oleh kalangan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Sementara di Karanganyar, penelitian lebih diarahkan untuk memahami upaya-upaya menciptakan pemerintahan yang bersih yang digariskan oleh bupati setempat. Seperti bisa dibaca dalam laporan ini, korupsi telah menciptakan polanya sendiri yang antara satu daerah dengan lainnya memperlihatkan gambaran yang berbeda. Akan tetapi, meskipun *endemic*, di sana terdapat juga pemerintahan yang agak bersih dari korupsi, seperti terjadi di Karanganyar tadi.

1.2 Memahami Korupsi

Meskipun banyak definisi tentang apa yang dimaksud dengan korupsi, inti makna korupsi terletak pada adanya keuntungan pribadi dalam menggunakan atau melaksanakan kekuasaan publik. Keuntungan yang masuk dalam wilayah korupsi biasanya berupa uang yang didapatkan secara tidak halal karena uang tersebut didapatkan dengan cara melanggar hukum atau aturan yang berlaku. Secara sederhana bisa diartikan bahwa korupsi adalah mencuri uang rakyat dengan melalui berbagai cara. Selain pengambilan dalam bentuk tunai, korupsi juga bisa dilakukan dengan cara *mark up* suatu harga barang. Alhasil dalam perbuatan ini terdapat tindakan-tindakan yang tidak benar secara moral maupun secara hukum.

Korupsi bisa saja dilakukan secara perorangan, tetapi juga bisa dilakukan secara berjamaah (bareng-bareng), seperti banyak terjadi sekarang ini. Sekelompok anggota DPRD, misalnya, *mark up* anggaran secara bersama dengan anggota DPRD lainnya. Lebih dari

itu, dia juga kerjasama dengan pihak eksekutif seperti bupati atau walikota atau gubernur, tergantung pada tingkatan kekuasaan dan kasusnya, untuk secara bersama mendapatkan keuntungan. Artinya bahwa korupsi bisa dilakukan untuk menguntungkan orang lain dan arti itulah yang dipakai oleh para penegak hukum kemudian.

Untuk sekedar memperkuat definisi korupsi, baik juga dikutip apa yang dinyatakan oleh Syed Hussien Alatas (1990). Menurutnya "*corruption is the abuse of trust in interest of private gain*". Artinya, dalam perbuatan korupsi terdapat penyalahgunaan kepercayaan masyarakat, dimana seseorang yang mendapatkan kekuasaan dari masyarakat untuk memimpin suatu organisasi atau kantor misalnya, melakukan penggelapan uang demi keuntungan pribadi. Lebih jauh, Alatas menjelaskan berbagai macam tipe korupsi, dengan fokus yang tetap yaitu keuntungan pribadi dan *abuse of power atau trust* tadi. Maksudnya bahwa korupsi tipe apapun, perbuatan itu utamanya dilakukan untuk kepentingan pribadi bagi para pelakunya.

Tipe korupsi yang pertama adalah korupsi transaktif (*transactive corruption*). Korupsi tipe ini adalah terjadinya semacam akad atau perjanjian atau tahu sama tahu antara dua pihak yang masing-masing mendapatkan keuntungan. Korupsi transaktif ini biasanya berbentuk suap. Dimana satu pihak memberikan keuntungan berbentuk uang sementara pihak yang menerima uang memberi keuntungan lain, bisa berupa konsesi atau lainnya yang pasti keduanya mendapatkan keuntungan.

Tipe korupsi kedua adalah korupsi ekstortif (*extortive corruption*). Korupsi semacam ini biasanya hanya satu pihak yang mendapat keuntungan atau bisa juga beberapa pihak. Tetapi pada pihak lain ada yang dirugikan atau pemberian uang kepada pihak yang diuntungkan dilakukan secara terpaksa. Korupsi semacam ini bisa berupa pemerasan yang dilakukan atas dasar mencari keuntungan berupa uang setelah yang bersangkutan misalnya, memberikan jasa kepada pihak yang diperas.

Tipe korupsi ketiga adalah korupsi investif (*investive corruption*). Dalam korupsi tipe ini terdapat unsur investasi, yakni seseorang yang menyogok kepala kantor dengan maksud agar mendapatkan kemudahan atau *privilege*. Selain itu, Alatas juga menyebut jenis lain yakni korupsi nepotistik (*nepotistic corruption*). Tipe keempat korupsi ini biasanya berbentuk KKN di mana terdapat unsur nepotisme. Pemberian kemudahan bagi kerabat atau handai taulan seperti dalam hal pemberian proyek atau pengangkatan-pengangkatan dalam posisi tertentu adalah contoh korupsi tipe ini.

Tipe Kelima adalah korupsi otogentik (*aulogenic corruption*) yaitu korupsi yang terjadi jika seorang pejabat misalnya, menjual informasi rahasia kepada para peserta tender dengan harapan akan mendapatkan imbalan tertentu. Tipe keenam adalah *supportive corruption* yaitu korupsi yang dilakukan secara bersama-sama atau biasa disebut korupsi berjamaah. Korupsi jenis ini berangkat dari upaya saling mendukung dalam niat bersama untuk mendapatkan keuntungan bersama pula. Dalam prakteknya, seseorang atau sekelompok orang memberikan dukungan kepada orang lain atau kelompok orang lain untuk sama-sama mendapatkan keuntungan dari suatu proyek. Korupsi seperti ini banyak terjadi dalam kasus-kasus mutakhir korupsi kalangan legislatif di masa otonomi daerah.

Dengan arti seperti dikemukakan di atas dan dengan melihat gambaran yang dikemukakan dalam pendahuluan bisa dikatakan bahwa perbuatan korupsi itu tidaklah berdiri sendiri, dalam arti dilakukan oleh seseorang dengan tanpa dipengaruhi oleh aktor lain, melainkan ditunjang juga oleh situasi kehidupan yang mengelilingi sang aktor. Dalam korupsi terdapat kebutuhan sang aktor untuk mendapatkan keuntungan uang, tetapi pada sisi lain juga terdapat situasi yang menguntungkan baik berupa dukungan atau sokongan pihak lain, atau karena situasi memungkinkan orang melakukan korupsi. Misalnya, ketika tidak ada pengawasan atau lemahnya peraturan yang ada. Di masa reformasi sekarang ini, ketika keterbukaan menjadi slogan, partisipasi masyarakat meningkat dan penegakkan hukum disuarakan di mana-mana, ternyata korupsi juga

merajalela. Kelihatannya memang banyak faktor yang mendorong terjadinya korupsi.

Untuk lebih memahami bagaimana korupsi tersebut bisa terjadi, berikut akan dibahas berbagai hal yang dapat mengkondisikan seseorang melakukan korupsi. Ada beberapa faktor yang bisa dilihat.

Pertama adanya dorongan keluarga terhadap orang bersangkutan (yang terlibat korupsi) atau adanya situasi ketidakcukupan yang menyebabkannya harus mencari harta kekayaan melebihi kemampuan kedudukannya. Karena kedudukannya hanya dapat mendatangkan uang dalam jumlah yang wajar dan sementara itu kebutuhan atau keinginannya jauh dari itu, maka jika ada kesempatan yang bersangkutan dapat melakukan korupsi. Hal seperti ini dalam kasus-kasus tertentu tidak dirasakan sebagai korupsi karena 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 faktor 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 ikut dalam Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah). Kebutuhan tersebut pada intinya berupa uang yang diperlukan untuk membiayai proses Pilkada, mulai dari merekrut tim sukses sampai pada penyusunan terhadap para pemilih. Biaya tersebut cukup besar. Seperti pepatah Jerman, *no free lunch*, keuntungan yang bisa diraih dan diharapkan pengusaha tersebut adalah setelah sang calon walikota atau bupati menang dalam Pilkada. Di Malang telah muncul banyak mega-proyek yang memerlukan banyak uang, yang kalau dihitung dari sisi kebutuhan masyarakat

masih masuk dalam kebutuhan sekunder, mengingat yang dibutuhkan masyarakat adalah proyek-proyek yang bisa menyejahterakan mereka dan mengangkat ekonomi mereka bukan proyek besar untuk kebutuhan para pebisnis.

Faktor ketiga adalah lemahnya hukum. Dalam hal ini terjadi misalnya, putusan hukum bagi seorang koruptor ternyata cukup ringan dibandingkan dengan hukuman pidana terhadap pencuri sapi. Hal tersebut tentu saja tidak membuat para koruptor jera, dan dapat melakukan korupsi lagi. Sebagai contoh, 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 satupun yang secara tuntas diselesaikan atau dieksekusi. Bahkan kasus dugaan korupsi yang sudah diputus pengadilan pun tersendat dan tidak dilanjutkan. Karena itu, kalangan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) yang ikut memonitor dana-dana masyarakat yang digunakan pemerintah merasa prihatin dengan situasi ini.

Seperti terjadi di negara-negara berkembang, lambannya penanganan atau tidak mulusnya proses penindakan terhadap pelaku korupsi dipengaruhi oleh banyak faktor. Diantaranya 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 mungkin terjadi karena bupati atau walikota yang tersangkut korupsi tadi telah membayar secara diam-diam aparat yang bersangkutan.

Faktor keempat adalah rendahnya partisipasi masyarakat. Harus diakui bahwa memang sulit mengharapkan partisipasi mereka terhadap kontrol kepada pemerintah dan lembaga lainnya. Dalam budaya politik yang masih parokial sulit mengharapkan kontrol dari masyarakat, mengingat partisipasi politik mereka sangat terbatas, yakni hanya pada saat memberikan suaranya dalam pemilu atau Pilkada, di samping pengetahuan mereka tentang politik dan masalah kehidupan bernegara pada umumnya masih sangat minim. Karena

itulah, tidak ada dorongan dari masyarakat untuk membongkar masalah-masalah korupsi tadi dan tidak ada tekanan politik dari mereka, yang memungkinkan pihak aparat penegak hukum maupun politisi untuk membongkarnya.

Selain hal tersebut, 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 tidak langsung berkaitan dengan kepentingan mereka, tetapi juga dana yang dikorupsi adalah dana yang ada di lembaga-lembaga pemerintah atau lainnya. Meskipun diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat, tetapi kurang dirasakan secara langsung oleh mereka.

Kembali pada masalah kehadiran pemodal, hal tersebut sebenarnya faktor yang mempunyai efek luas dan menyebabkan menyebarnya korupsi. Tekanan dari para pemodal yang menagih janji turut mempengaruhi kebijakan walikota dan bupati dalam menganggarkan proyek-proyek pembangunan di daerahnya. Kecerdikan para pemodal dalam memanfaatkan kekuasaan walikota, telah menyebabkan munculnya anggaran satu pintu, sehingga penganggaran tidak lagi melalui proses yang wajar. Lembaga-lembaga yang ada seperti musyawarah kecamatan atau sejenisnya, yang berfungsi sebagai penyeimbang atau pengontrol penganggaran pemerintah, bisa dilewati begitu saja. Lembaga-lembaga tersebut hanya menjadi penyetenpel dan tidak berfungsi secara baik, karena kedudukan mereka adalah di bawah walikota atau bupati. Hal ini juga telah menyebabkan kebijakan-kebijakan yang muncul jadi bersifat responsif, tidak terencana secara baik dan tidak sistematis. Kebijakan pendanaan bagi kegiatan biasanya diambil dari sumber tertentu karena adanya kebutuhan mendesak. 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, walau secara tidak

langsung, seperti terlihat dari mudahnya proyek “Malang Olympic Garden” di Malang mendapatkan persetujuan. Terjadinya situasi ini dapat dipahami, mengingat tidak semua anggota DPRD berasal dari kalangan mampu. Persiapan finansial ketika pencalonan yang pada umumnya tidak memadai telah digunakan oleh kalangan pebisnis untuk kepentingan politisnya. Hal seperti ini telah menjadi fenomena umum bagi calon-calon peserta pilkada. Pilkada yang biayanya tidak murah memang sangat memberatkan para kandidat. Dalam Pilkada atau Pemilu lokal, setiap kandidat kepala daerah, termasuk kandidat parlemen lokal, berusaha supaya bisa terpilih. Untuk itu, mereka akan berusaha sekuat tenaga untuk memenuhi apa yang dibutuhkan, termasuk dana. Karena tidak semua kandidat memiliki uang, maka mereka pun berpaling kepada bos yang siap membantu.

Untuk mengontrol hadirnya para bos ini kelihatannya agak sulit. Belum ada mekanisme untuk mengontrol dana-dana yang digunakan oleh para kandidat. Kenyataan ini tentu bisa dimaklumi, sebab jangankan untuk mengontrol para kandidat parlemen yang cukup banyak, pengontrolan bagi dana-dana yang dipakai Pilkada saja belum dapat dilakukan. Ketiadaan mekanisme serta tidak kuatnya pendanaan oleh para kandidat, merupakan peluang bagi masuknya para pebisnis (pemodal) untuk membiayai Pilkada, termasuk 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 para pebisnis atau mungkin oleh seorang *god-father*, maka akan muncul pola *patron-client* atau subordinasi mereka kepada para pebisnis atau bos tadi. Dengan demikian, para elite pemain politik di daerah akan mudah dikendalikan oleh orang yang dianggap *god-father* tadi untuk kepentingan pribadi. Dari sinilah terjadinya peluang korupsi dan kolusi, sehingga tidak aneh bila kemudian muncul mega proyek yang dengan mudah mendapatkan persetujuan DPRD. Hal ini terjadi

karena kalangan DPRD mungkin juga berhutang kepada *god-father* tersebut. Oleh karena itu, semua proyek yang dititipkannya secara diam-diam langsung mendapatkan persetujuan.

Memang 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 tersebut bisa dilihat dalam berita-berita di mass media. Menurut seorang aktivis LSM, di Malang saat itu terjadi *political assassination*, yg dilakukan kalangan tertentu terhadap walikota atau bupati. Pembunuhan politik ini merupakan bagian dari pesanan politik, dari para pemodal yang transaksi politiknya tidak dibayar dengan sempurna. Mereka marah dan kemudian balas dendam dan kemudian membuat kekacauan-kekacauan, walaupun bupati atau walikota tersebut adalah kalangan yang dulunya mereka dukung.

BAB 2

STUDI KASUS DI MALANG

2.1 Gambaran Umum

Sebagai salah satu kota di Provinsi Jawa Timur, Malang bisa dimasukkan dalam kategori daerah santri, yakni daerah di mana tinggal para pemeluk Islam yang taat. Hal ini dibuktikan 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 lain seperti Perguruan Tinggi yang dikelola oleh lembaga atau yayasan yang berbau Islam.

Dengan situasi seperti itu, tidak mengherankan apabila masyarakat Malang terbilang sebagai masyarakat yang taat dalam beragama Islam, bahkan ketika dibandingkan dengan masyarakat daerah lain di Jawa Timur. Ketaatan atau afinitas terhadap Islam yang begitu kuat terekspresikan dalam kehidupan mereka sehari-hari, seperti bisa terlihat dari pakaian keislaman yang menjadi baju keseharian mereka dan pengajian-pengajian yang biasanya dilakukan di berbagai tempat dan dihadiri oleh masyarakat dalam jumlah yang cukup besar.

Di Malang, terdapat beberapa perguruan Islam yang cukup besar, yaitu Universitas Islam Malang yang didirikan kalangan Nahdlatul Ulama, dan Universitas Muhammadiyah, di samping juga ada Institut Agama Islam Negeri, yang sekarang berubah nama menjadi Universitas Islam Negeri Malang. Di samping perguruan tinggi negeri terdapat juga sejumlah perguruan tinggi swasta, yang secara umum berpengaruh terhadap tingkat pendidikan masyarakat Malang.

Meskipun warna Islam berpengaruh kuat pada masyarakat Malang, di sana terdapat juga masyarakat Jawa yang biasa disebut abangan, yakni 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. Meskipun ada pemeluk agama lain, namun jumlahnya sangat kecil.

Dalam kalangan Islam Malang, mayoritas 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 (Golongan Karya), PPP (Partai Persatuan Pembangunan) cukup mendapatkan dukungan besar dari masyarakat. Ini terjadi karena partai ini pada awalnya merupakan Partai Islam, yakni sebagai 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. Pada masa reformasi, beberapa Partai Islam mendapatkan suara yang cukup besar, meskipun jauh dari memuaskan. Meskipun PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) adalah partai berbasis NU dan tidak mengalahkan partai lainnya, terutama yang sekuler dan nasionalis, partai ini tetap mendapatkan dukungan yang cukup besar.

Tabel 2.1 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 2.2 Persentase Perolehan Kursi Pemilu 1999

	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 dapat disimpulkan bahwa di Malang, yang terdiri atas kabupaten dan kota, kekuatan NU dan abangan, seperti terekpresikan dalam PKB dan PDIP, secara nyata mendapatkan dukungan lebih besar dari masyarakat daripada kekuatan lain selain Golkar. Partai Islam lain adalah PPP yang juga banyak didukung kalangan NU, mengingat partai ini bekas partai kalangan NU. Sementara itu, PAN (Partai Amanat Rakyat) 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 tersebut jelas bahwa Malang Raya sebenarnya didominasi oleh masyarakat NU dan mereka yang berafiliasi kepada PDIP.

2.2 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

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

dan juga otonomi daerah dimana 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 (Pemerintah Daerah) Kota Malang. Menurut data yang diambil dari Bawasda, telah terjadi penyimpangan dari ketentuan pelaksanaan anggaran sebanyak 10 kasus pada bulan Februari 2003. Kasus tersebut meningkat menjadi 13 pada bulan Juni. Meskipun hanya terjadi 35 kasus selama tahun 2003, hal tersebut memperlihatkan adanya penyimpangan yang terus berkembang. Menurut laporan Bawasda, kasus kerugian negara terhadap APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) pada tahun yang sama terjadi masing-masing 38, 42, 49, 45, 62, dan 44 kasus secara berurutan pada bulan Februari sampai Juli 2003. Bawasda juga menemukan kasus yang merugikan daerah sebanyak 279 pada tahun 2004 dan 216 pada tahun 2005.

Dengan melihat fakta ini tidak mengherankan jika kemudian muncul dugaan korupsi baik yang dilakukan oleh para elit maupun yang lain. Mengenai korupsi, kasus-kasus itu ternyata melibatkan banyak orang, sehingga jika hal ini dinamakan korupsi maka polanya merupakan “korupsi berjamaah”. Karena korupsinya berjamaah, maka dana yang diperoleh oleh masing-masing koruptor nya tidak besar, meskipun total secara keseluruhan berjumlah besar. Selain hal ini, apa yang lebih menarik adalah bahwa model korupsi atau yang dimasukkan ke dalam konsep korupsi sekarang ini kelihatannya agak kurang jelas, karena kasusnya biasanya tidak berupa pencurian uang secara langsung oleh koruptor tersebut, melainkan lebih pada penggelembungan anggaran, diantaranya, untuk kegiatan-kegiatan yang tidak atau kurang diperlukan. Kekurang jelasan masuk dalam kategori korupsi ini bisa dilihat misalnya soal pengalihan peruntukan

uang proyek yang semula untuk kegiatan sektor X, yang kemudian dirubah menjadi kegiatan sektor Y.

Beberapa kasus dugaan korupsi yang terjadi di Kota Malang meliputi beberapa proyek yang semuanya belum diproses tuntas meskipun sudah lewat beberapa tahun sejak dimunculkannya sebagai dugaan korupsi. Sebagai contoh adalah proyek Malang Olympic Garden (MOG) dimana kegiatan utamanya adalah merenovasi stadion olah raga. Proyek ini bermula dari tuntutan “Arema Malang” untuk merenovasi stadion yang ada. Rencana tersebut kemudian disetujui oleh DPRD. Masalah atau dugaan masalah muncul, ternyata proyek tersebut tidak hanya renovasi stadion, melainkan juga sekaligus melengkapi stadion tersebut dengan pembangunan hotel mewah, *mall* dan lainnya. Pembangunan hotel dan *mall* tersebut sebenarnya menempati RTH, yakni ruang terbuka di luar stadion yang kemudian dimasalahkan masyarakat karena di luar yang disetujui oleh DPRD. Karena dimasalahkan, pemerintah merasa perlu memperkuat proyek ini dengan dibuatkannya RDTRK yang mestinya merupakan dokumen penjabaran dari RT/RW, itu telah dirubah peruntukannya.

Dari proses tersebut, beberapa tokoh masyarakat dan kalangan LSM melihat atau menduga adanya kolusi antara penguasa dan pengusaha. Masalah kedua adalah bahwa proyek tersebut juga dilaksanakan tanpa tender terbuka. Pemerintah seharusnya memberikan penjelasan terlebih dahulu kepada masyarakat tentang proyek tersebut. Akan tetapi, karena prosesnya tidak seperti yang seharusnya maka hal itu seolah memperkuat tudingan banyak orang mengenai telah terjadinya kolusi. Konon persetujuan DPRD hanya dalam waktu dua minggu karena dilakukan secara penunjukan langsung, meskipun belum jelas siapa investornya. Padahal jika melalui proses yang benar maka tahapan antara tuntutan masyarakat akan perbaikan stadion dan persetujuan dewan akan memakan waktu yang cukup lama, karena di sana akan ada tahapan untuk menentukan investor, menilai rencana kerjanya, menentukan bagi hasilnya, dan menghitung anggarannya.

Untuk proyek tersebut mulanya disiapkan dana 250 miliar, kemudian minggu berikutnya meningkat menjadi 400 miliar. Menurut Ahmad² (bukan nama sebenarnya), seorang tokoh LSM di Malang, dalam proyek ini tidak ada perjanjian yang konkrit berapa investasi yang ditanam, dan bahkan MOUnya juga belum dibuat hingga saat itu, apalagi izinnya. Sementara itu lahan yang ada sudah *diobok-obok*. Bahkan ada kabar bahwa anggaran APBD untuk proyek ini (maksudnya di luar yang dianggarkan untuk stadion) sebenarnya nol. “Artinya”, lanjut Ahmad, “bahwa APBD tersebut berhutang kepada investor yang secara bertahap akan dibayar”.

Beberapa tokoh LSM sebenarnya telah mendiskusikan masalah ini dengan berbagai elemen masyarakat yang bergerak di bidang planologi, lingkungan, hukum administrasi, hukum pidana, otonomi daerah, termasuk dengan kepolisian. Tetapi kesimpulan pihak kepolisian adalah bahwa di sana belum ditemukan pelanggaran. Hal ini memperkuat dugaan kolusi antara berbagai segmen pemerintahan. Jelas terlihat bahwa tidak ada keterbukaan baik tentang proses dan dana yang diperuntukan. Lebih tragis lagi semua pertanyaan dan kritik bahkan gagasan yang muncul di luar pemerintahan selalu dihadapi dengan ancaman, termasuk juga ancaman kepada 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 dengan mudah meloloskan proyek yang manfaatnya bagi masyarakat umum kurang dirasakan. Dengan kata lain, korupsi semacam ini berpola berjamaah, yakni dengan melibatkan banyak kalangan. Hal ini kelihatannya telah menjadi pola umum, karena akan lebih mudah disetujuinya serta lebih aman karena semua orang terlibat. Kasus-kasus lain yang terjadi di Malang berpola sama, hampir tidak ada kasus dugaan korupsi yang hanya melibatkan aktor tunggal.

² Wawancara, 15 Juli 2006.

2.3 Sistem yang Berubah

Hadirnya otonomi daerah telah memberikan perubahan yang berarti bagi fungsinya bukan saja pemerintahan daerah dalam arti bahwa secara leluasa bisa merencanakan pembangunan daerahnya 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 merencanakan anggaran 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 menjadi lebih besar, di sisi lain peran pemerintah pusat semakin berkurang. Termasuk perubahan pengawasan yang telah diserahkan kepada mekanisme daerah, sehingga pertanggungjawaban daerah kepada pusat menjadi lebih kecil.

Akan tetapi, lepas dari perubahan 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. Oleh karenanya, pembangunan yang dilakukan belum mengarah pada pola menyejahterakan rakyat. Politik yang diharapkan menjadi mekanisme Pendorong gerak pembangunan daerah baru berjalan dengan terseok-seok. Mengingat para aktornya juga belum sepenuhnya siap dan tidak dibekali dengan pengetahuan serta kearifan yang dibutuhkan. Demokratisasi yang digulirkan baik melalui reformasi politik dan yang lain, 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. Dalam kenyataannya apapun yang dilakukan masyarakat tidak merubah substansi keputusan yang telah dibuat pemerintah. Ternyata masyarakat belum bisa masuk ke dalam sistem

yang ada. Sistem yang ada belum dapat merubah politik lokal menjadi politik desentralisasi yang sebenarnya atau yang diidealkan. Apa yang terjadi adalah desentralisasi kekuasaan melalui hadirnya para raja kecil yang karena kekuatan keuangannya mempunyai akses ke dalam sistem dan mempunyai kekuasaan untuk mengumpulkan kekuatan dalam masyarakat.

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

Lepas dari apa yang disyaratkan UU bahwa pintu pencalonan haruslah satu yakni partai politik, namun kenyataannya aturan-aturan di internal partai sendiri masih sangat tidak demokratis, meskipun 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 mempunyai 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 dipilihnya langsung, karena masyarakat memilih calon yang dicalonkan oleh partai politik. Di samping itu, internal partaipun tidak bekerja lebih baik karena masih ada *money politic*, dan masih kuatnya dominasi DPP.

Hal menarik dari perubahan tersebut adalah makin menguatnya peran legislative, dalam banyak hal mengalahkan peran eksekutif. Perubahan ini kelihatannya didukung oleh perubahan pola pemilihan 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 masa lalu. Perubahan ini merupakan gambaran umum yang terjadi, baik ditingkat pusat sampai daerah. Dalam banyak kasus, kekuatan legislatif telah melebihi keharusannya yang karena dipegang oleh mereka yang haus kekuasaan akan menjadi bulldoser yang dapat menggusur siapa saja yang menghalanginya. Dengan kata lain, perubahan yang sebenarnya positif berubah menjadi kurang bermanfaat, karena pihak legislatif belum berbenah diri. Termasuk memperlengkapi dirinya dengan pengetahuan dan ketrampilan berpolitik yang memadai. Termasuk lahirnya anggota legislatif yang terlibat korupsi, padahal 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. Artinya, lanjut Ahmad, bahwa UU No. 32 yang ada belum memperbaiki kelemahan pada UU No.22. Perubahannya tidak mencukupi. Justru yang lebih terlihat realistik bahwa UU No.32 tidak memperbaiki bagi pelaksanaan sistem demokrasi di tingkat lokal. Apa yang lebih nampak di UU No. 32 adalah peran pemerintah yang kembali dominan, yang artinya tidak memperbaiki situasi lokal”.

Fenomena lain akibat perubahan politik tersebut adalah masyarakat ternyata tidak bebas melakukan kontrol atau menyampaikan gagasan. Selain itu, meskipun Pemilu sebenarnya sudah berubah, tapi ternyata kinerja anggota DPRD masih diikat oleh pendapat dan pandangan anggota fraksi. Di samping itu, sistem yang berlaku DPR atau DPRD tidak menggambarkan akan adanya hubungan mereka dengan masyarakat dan daerah pemilihan. Meskipun Pemilu yang dilaksanakan sudah berpola semi distrik, namun kinerja anggota DPR atau DPRDnya tidak menggambarkan

³ Wawancara, 15 Juli 2006

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 elite, karena partai juga tidak tahu siapa yang memilihnya, kadang dipilih banyak orang, kadang pemilihnya turun. Hal ini semestinya dirubah di dalam tata tertib 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 tata tertib dewan, menurut Ahmad, memang dinyatakan bahwa masyarakat bisa menyampaikan gagasannya, tetapi masalahnya tidak ada mekanisme agar masyarakat dapat melakukan kontrol terhadap gagasan yang disampaikan. Jadi, pertanggungjawabannya juga tidak ada. Artinya, tidak ada perangkat regulasi yang menjamin masyarakat bisa menyampaikan gagasan yang berkualitas, dapat diperdebatkan dan dipertanggungjawabkan.

Dengan demikian memang agak susah mengharapkan demokratisasi yang menguntungkan masyarakat, karena memang tidak ada regulasinya. Hal ini diperparah ketika ditunggangi oleh kepentingan, baik itu kelompok maupun ideologis lainnya. Pemilu dan Pilkada pelaksanaannya tidak sederhana dan tidak murah, padahal tidak ada kemandirian partai dalam masalah finansial. Untuk ikut dalam Pemilu dan Pilkada, justru partai cenderung mencari pemasukan dari kegiatan itu. Seperti sudah disinggung di atas, kondisi ini menyebabkan ketergantungan para calon walikota, bupati dan legislatif pada umumnya. Konsekuensinya bisa ditebak bahwa semua regulasi bagi pengontrolan program-program lewat APBD dapat diatur secara diam-diam untuk kepentingan para pemodal. Karena para anggota legislatif sudah masuk jaringan tersebut, sehingga tidak bisa berbuat banyak, selain hanya menyetujui program-program yang diajukan.

Dengan situasi seperti itu, peran *civil society* menjadi lemah 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 *independent*. Sebagian dari mereka, antara penguasa dan pelaku ekonomi, justru bersatu menjadi kekuatan yang sinergis untuk kepentingan bersama, yang akhirnya justru melemahkan politik secara keseluruhan. Sementara itu, *civil society* dengan kondisi 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 terjadinya korupsi di tingkat daerah menjadi terbuka.

2.4 Faktor Penghalang Pemberantasan Korupsi

Korupsi biasanya dilakukan oleh segerombolan orang yang masing-masing mempunyai kepentingan, mulai dari kepentingan politik sampai pada kepentingan budaya. Segerombolan orang ini bisa jadi bukan berasal dari kelompok atau golongan yang sama. Oleh 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 bolong-bolong kecil dari sistem yang diciptakan. 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 umum. Alasannya sederhana yakni aktor utama memerlukan dukungan bukan saja ketika meloloskan rencananya untuk mengeruk uang, mengingat uang itu sendiri harus dialokasikan melalui berbagai pihak terkait, mulai dari DPRD sampai pemegang keuangan, tetapi juga ketika proyek itu dilaksanakan. Jadi, melibatkan banyak pihak adalah salah satu upaya pemagaran dimana aktor utama akan merasa aman, mengingat semua pintu paling tidak sudah diberi pelicin 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 biasa dipakai, yakni dengan melibatkan banyak orang ke dalam gerombolan korupsi. Dalam banyak kasus, pelibatan kalangan yang biasanya kritis juga sering dilakukan. Misalnya pelibatan kalangan akademisi atau pers dalam jaringan korupsi, Di Malang pelibatan seperti ini sudah menjadi rahasia umum. Indikasi yang dapat dikemukakan adalah tidak adanya kritik misalnya, dari lingkungan kampus yang sebenarnya banyak para intelektual kritis. Hal ini terjadi karena beberapa orang dari lingkungan akademisi ini sudah terkooptasi menjadi bagian dari kepentingan penguasa. Seorang pengamat⁴ lainnya menjelaskan bahwa kawannya secara jelas menjadi broker dan tanpa tedeng aling-alang menerima uang untuk kepentingan para pemodal dan penguasa tersebut.

Media pada sisi lain juga sudah terpolusi kecenderungan menjadi bagian dari para pelaku korupsi. Mengingat posisinya yang begitu penting, media merupakan komunitas yang sangat rentan terhadap suap kalangan tertentu. Rentannya, karena para wartawan – hampir sama dengan pekerja lain – belum dapat memenuhi kebutuhan

⁴ Wawancara dengan Jumhur, tanggal 18 Juli 2006.

dasar finansialnya. Oleh karenanya, mereka 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 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 tersebut memang jelas bahwa terdapat korporasi antara berbagai pihak yang ikut menciptakan situasi seperti ini. Maka harapan terakhir untuk melawan dan memperkecil korupsi adalah masyarakat sipil. Dengan hadirnya mereka untuk menjadi bagian dalam memperhatikan korupsi, maka berbagai tindakan yang menjurus pada korupsi akan berkurang. Para pelaku, lebih-lebih para pejabat pemerintah, termasuk para anggota legislatif yang dipilih rakyat, sehingga mereka akan merasa riskan ketika rakyat berbicara. Para wakil rakyat informal (bukan anggota DPRD) yang bisa menjembatani ini adalah para ulama atau tokoh-tokoh agama pada umumnya. Untuk kasus Malang direpresentasikan oleh ulama dari kalangan NU.

Berbagai kalangan LSM dalam melibatkan para tokoh agama ini ternyata juga berdampak ampuh, karena dalam kasus pembangunan Malang Town Square (Matos) pemerintah ternyata membatalkan rencananya. Paling tidak, para ulama ini masih dilihat bertuah. Mengingat mereka mempunyai banyak pengikut dalam Pilkada bisa jadi telah memilih walikota atau bupati yang ada. Sayangnya hanya terbatas pada beberapa ulama yang menjadi takmir

mesjid saja, sedangkan ulama lain belum terjangkau oleh seruan ini. Di samping itu, juga tokoh masyarakat yang kurang peduli dengan masalah korupsi yang terjadi di daerahnya.

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. Berbeda halnya ketika mereka merasakan langsung kerugian tanah mereka yang digusur misalnya. Maka pertemuan-pertemuan yang dilakukan bersama para takmir mesjid 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 biasa. Dugaan masih kuatnya pola itu ternyata keliru, meski para takmir siap melakukan kritik, tetapi tidak diikuti oleh para murid atau pengikut mereka.

Kalau dari sisi partisipasi masyarakat atau 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 telah terjadi ancaman itu, yang melibatkan pihak ketiga, yakni para preman yang dibayar. Di Malang hal ini telah menimpa seorang aktivis LSM vokal, aksi-aksinya telah membuat para pejabat korup kegerahan dan merasa terancam. Ada beberapa LSM yang berusaha mengungkap kasus ini dengan memberikan masukan kepada pihak berwajib dan membeberkan kejadian korupsi ini kepada kalangan DPRD. Seorang tokoh LSM disambut bogem mentah oleh para preman yang diduga disewa oleh pejabat yang korup itu.

Keterlibatan preman ini mungkin akibat 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 gerakan praksis masyarakat. Oleh karena itu, Walikota menggunakan preman untuk menakut-nakuti para aktivis LSM tadi, karena mereka hanya akan berhadapan dengan aktivis LSM dan bukan dengan anggota masyarakat.

Menarik untuk dikemukakan pendapat Jumhur⁵ yang menduga bahwa seandainya masyarakat ikut bergerak maka bukan saja Walikota 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 masalah jika 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.

Hal lain yang menyebabkan tidak kondusifnya situasi 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. Oleh karenanya, mereka tidak merasa tertekan untuk mempertanggungjawabkan kebijakan atau pelaksanaan programnya secara benar. Dalam hal ini seorang pengamat di Malang memberikan penjelasan bahwasanya 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 No. 32. UU No. 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

⁵ Wawancara dengan Jumhur, 19 Juli 2006.

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.

2.5 Ruang bagi Perubahan ke Depan

Demokratisasi yang digelindingkan lewat reformasi (*political reforms*) secara umum telah bermata dua. Pada satu sisi 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 atau bahkan eksesekses 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 yang muncul bisa disaksikan pada pentas politik nasional adalah contoh bagaimana demokratisasi justru pada taraf tertentu memunculkan instabilitas ketika konflik itu muncul terus menerus.

Dalam situasi yang ini, maka lahirnya otonomi daerah bukan hanya menggairahkan politik lokal di daerah, tetapi justru dalam banyak kasus memunculkan konflik lokal antara pemerintah dan anggota DPRD. Para anggota DPRD yang berkuasa mencoba menggunakan wewenangnya untuk menekan pemerintah. eksesif power yang dimiliki dalam banyak kasus telah digunakan bukan hanya untuk menekan pemerintah, tetapi tekanan itu diikuti atau dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan pribadi. Proses konflik yang muncul menjadi arena tawar menawar yang dalam kaitannya dengan program pemerintah telah memunculkan kelompok yang

kongkalikong, sehingga proyek yang diajukan pemerintah dengan dana APBD pun disetujui DPRD dengan mudah.

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, 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, hampir semua partai di Malang cukup permisif 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 idealism, melainkan pada pragmatisme yang menguntungkan politik pribadi atau partai masing-masing. Dalam hal ini menjadi pragmatis dan norma-norma kultural yang biasanya mereka miliki 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. Pada masyarakat abangan biasanya sangat pragmatis dan bersandar pada perhitungan dan kepentingan 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, mereka mempunyai kecenderungan politik yang sama dan cenderung pragmatis. Jadi masyarakat NU mengalami pergeseran, sebab taqlid kepada para kiai bukan lagi merupakan kecenderungan yang statis. Hal ini setidaknya

⁶ Wawancara dengan Jumhur, tanggal 18 Juli 2006.

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 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 ada perubahan serta ruang-ruang yang bisa diisi oleh gerakan publik, dan perlu disikapi agak optimistik. Dilihat dari sisi struktural dan kebijakan ruang tersebut jelas ada, misalnya bahwa pemerintah melalui peraturan yang dibuatnya membuat jaringan-jaringan bagi partisipasi publik. Misalnya, ada mekanisme yang ikut mengatur keikutsertaan masyarakat dalam ‘merumuskan’ program-program pemerintah lewat APBD, melalui peran serta masyarakat dalam Musrehabng Kecamatan, ada juga dalam penyusunan RKPD. Pada saat penyusunan RKPD yang lebih teknis, peran serta masyarakat memang seperti terpinggirkan. Secara teknis RKPD dilakukan oleh masing-masing dinas bagian, yang kemudian muncul menjadi draf APBD. Sebenarnya masyarakat secara bersama dapat memperbesar aksesnya, agar terjadi perubahan.

Hal lain yang bisa menyumbang banggunya masyarakat kritis di Malang adalah hadirnya media massa yang bisa dijadikan forum pembinaan masyarakat. Dengan kata lain, hadirnya media bagi dialog publik membuat masyarakat kritis terhadap kebijakan-kebijakan 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 yang ada dan harapan adanya perubahan, sebagian LSM juga melakukan program-program bagi pemberdayaan masyarakat. Mereka mencoba memacu kesadaran dan membuka mata

masyarakat berkaitan dengan masalah-masalah korupsi. Sebuah program penyadaran yang dilakukan secara berjenjang telah dimulai, berupa pemberian pengetahuan dalam skala terbatas terhadap kalangan masyarakat terbatas pula. MCW misalnya, telah melakukan pendidikan kepada masyarakat dengan membentuk zona-zona anti korupsi dan melakukan pertemuan-pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat, seperti pengajian. Menurut Jumhur, program ini dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat 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. Selain itu, LSM juga sekaligus melakukan telaah terhadap APBD 2005 dengan memfokuskan telaahnya kepada tiga sektor, yakni kesehatan, pendidikan dan sosial. Hasil dari telaah terhadap ketiga bidang ini adalah bahwa terdapat banyak pemborosan. Banyak pengalokasian dana yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan, dan terdapat penggelembungan anggaran. Jumhur yang ketua MCW ini, memberikan contoh, bahwa pendanaan bagi 27 panti asuhan yang masing-masing hanya mendapat dua juta rupiah.

Analisis dari LSM memperlihatkan bahwa jika APBD kota itu 500 Miliar dan dipangkas 20 % untuk pendidikan, “dana sebanyak ini sebenarnya bisa membantu kebutuhan anak siswa kelas satu C sampai tiga secara gratis untuk bantuan buku dsb, tutur ketuanya⁷. Artinya bahwa bila dilakukan penghematan, maka anggaran pendidikan akan cukup untuk membantu kebutuhan siswa. “Ketidakhematan anggaran terjadi karena banyak sektor yang sebenarnya sudah terdani tetapi masih didanai oleh upaya-upaya ‘memproyекkan’. Sebagai contoh, seorang pengawas yang secara

⁷ Wawancara dengan Haris 20 Juli 2006.

fungsional sudah digaji masih mendapatkan honor untuk 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 untuk pendirian berbagai Posyandu itu benar-benar teralisasi.

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

Upaya yang dilakukan untuk 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 kesigapan mengikuti percepatan perubahan yang terjadi. Program ini berbentuk sekolah formal, dimana ada kurikulumnya, dan pesertanya adalah perangkat desa. Program ini tidak hanya dilakukan di Malang melainkan juga di beberapa kabupaten di Jawa Timur, bekerjasama dengan Perguruan Tinggi setempat.

Respon terhadap advokasi dan kritik ini juga hampir sama. Kalangan DPRD meskipun menerima saran-saran ini ternyata tidak melakukan perbaikan yang berarti. Meskipun demikian harus diakui bahwa sebagian anggota DPRD cukup memahami pentingnya pelatihan-pelatihan itu, dan bahkan mereka bersedia menerima pendampingan dari LSM, misalnya dalam penyusunan Perda.

Pendampingan biasanya dilakukan pada fraksi-fraksi tertentu seperti PKB dan PDIP, yang memang siap untuk didampingi.

Sementara itu, kalangan eksekutif secara tegas tidak menerima saran atau kritikan ini. Sebagai contoh di bidang pendidikan, Kepala Dinas Pendidikannya lebih bersikap tertutup. Sikap ini kelihatannya berkaitan bahwa yang bersangkutan menjadi kasir Walikota Malang. Kritikan hanya sebagai angin lalu yang tidak digubris oleh kalangan terkait. Bahkan laporan-laporan yang dilakukan LSM kepada pihak kejaksaan mengenai adanya penyelewangan dalam proses penganggaran juga tidak ada bekasnya.

2.6 Kesimpulan

Masalah korupsi di Kota Malang hampir sama dengan di wilayah lain, kurang mendapatkan penanganan yang serius. Buktinya, beberapa kasus yang sudah dilaporkan tidak ditindaklanjuti melalui proses hukum yang berlaku, dan bahkan bisa dikatakan seperti dipeti-eskan. Hal ini cukup memprihatinkan, mengingat dana yang terserap cukup besar dan pengaruhnya terhadap tidak efektifnya *good governance* juga cukup signifikan. Berdasarkan informasi saat ini bahwa penegak hukum saat ini berusaha mengungkap kembali kasus-kasus korupsi di masa lalu, tetapi sampai saat ini juga belum dilaksanakannya.

Kasus dugaan korupsi di Malang sebenarnya menyangkut banyak hal. Isunya menyangkut proyek Malang Olympic Garden (MOG), Malang Town Square (MaToS) dan beberapa kasus dugaan korupsi yang dilakukan secara individual, seperti kasus dugaan korupsi 2,1 Miliar yang dilakukan oleh Ketua DPRD periode 1999-2004.

Dalam kasus-kasus di atas, terlihat berlaku pengawasan yang semestinya. Di samping juga adanya jaringan atau sindikat yang melibatkan banyak orang dalam kegiatan korupsi. Dalam kasus-kasus besar, korupsi yang terjadi lebih pada kasus pengelembungan 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, dan membayarnya disediakan proyek.

Munculnya para penyandang dana yang bisa mendorong lahirnya proyek-proyek besar berbau kolusif nampaknya tidak bisa terhindarkan, mengingat Pilkada memerlukan biaya besar yang harus disediakan para calon. Hal yang sama juga terjadi bagi para calon legislatif yang ikut Pemilu. Dalam beberapa kasus, anggota DPRD juga masuk jaringan kolusi dalam bentuk kemudahan dalam pengesahan suatu mega-proyek yang dianggarkan oleh pemerintah daerah.

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

Pada sisi lain, partai politik juga tidak mandiri, terutama ketika dia menghadirkan jago-jagonya di dalam Pilkada. Mereka dengan ketidak-berdayaannya justru membuka ruang bagi elite ekonomi untuk menguasainya. 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 para elite ekonomi atau penyandang dana.

Tidak ada jalan lain agar korupsi 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, merupakan salah satu cara agar 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, yang penting adalah menyadarkan masyarakat sendiri termasuk para koruptor bahwa korupsi adalah merugikan semua orang oleh karenanya harus ditindak dan dijauhi.



BAB 3

STUDI KASUS DI BALI

3.1 Pendahuluan

Bali mempunyai keunikan dan kekhasan dilihat dari sisi adat dan budayanya. Selain itu, Bali juga merupakan kawasan indah yang menarik banyak orang baik domestik maupun mancanegara. Sudah sejak lama situasi ini membuat masyarakatnya hidup tenang, damai dan ramah dalam menghadapi para pendatang. Meskipun demikian, hal itu tidak berarti bahwa di Bali tidak ada masalah, karena dalam kehidupan normalnya masyarakat Bali juga biasa dihadapkan dengan masalah yang muncul dan dilakukan oleh sebagian anggotanya.

Gejolak sosial yang muncul dalam masyarakat Bali biasanya berkaitan dengan penjagaan terhadap adat dan agama yang mereka anut. Beberapa kejadian memperlihatkan hal seperti ini, baik kejadian itu sebagai akibat dari dinamika masyarakat Bali sendiri maupun sebagai akibat dari adanya pengaruh dari luar masyarakat Bali. Kejadian-kejadian ini pada sisi lain memperlihatkan bagaimana masyarakat Bali dan kebudayaannya bertahan dari pengaruh adat atau agama yang datang dari luar. Karena kejadian tersebut tidak hanya berkaitan dengan masalah adat dan agama, hal itu juga sekaligus sebagai indikasi bagaimana masyarakat Bali secara sosial berhubungan dengan masyarakat pendatang yang dalam beberapa hal menjadi saingannya. Menurut seorang pengamat dari Bali bahwa masyarakat Bali agak resisten terhadap masyarakat pendatang baik yang datang dari Timur, seperti mereka yang berasal dari NTT, termasuk Flores yang biasanya beragama Nasrani, maupun yang datang dari Barat, terutama dari Jawa, yang biasanya beragama Islam.

Beberapa kejadian yang lebih nyata menimbulkan gejolak sosial kebetulan terjadi dalam ranah politik, yaitu menjelang Pemilu 1999, ketika AM Saefuddin mengomentari agamanya Megawati

Soekarnoputri. Masyarakat Bali yang beragama Hindu, dan kebetulan banyak dari mereka yang menjadi simpatisan PDI saat itu, bukan hanya menolak ucapan Saefuddin tadi tetapi juga mencaci dia melalui berbagai poster yang dipasang di seluruh wilayah Bali. Protes masyarakat Bali ini berimbas terhadap kalangan Islam, karena Saefuddin dianggap mewakili kalangan Islam. Ketegangan pun terjadi antara masyarakat Bali dan pendatang, terutama yang beragama Islam, meski tidak dalam skala yang membahayakan.

Gejolak dalam merespon politik Saefuddin tersebut lahir dan terdorong oleh situasi euforia masyarakat Bali dalam menerima kebebasan berpolitik yang dibawa reformasi. Seperti terjadi di banyak daerah Indonesia, pada masyarakat Bali selama pemerintahan Orde Baru berkuasa merasa sangat tertekan secara politik, karena mereka bukan saja tidak mempunyai kebebasan dalam menyalurkan aspirasi politiknya tetapi juga merasa tertekan akibat tindakan-tindakan politik pemerintah Orde Baru. Oleh karena itulah pada Pemilu 1999, PDIP yang menjadi partainya masyarakat Bali dan telah lama tertindas mendapatkan simpati masyarakat. Hadirnya Megawati ukarnoputri memimpin partai ini adalah faktor utama yang memunculkan simpati tadi, karena Megawati adalah penerus Bung Karno yang dianggap keturunan Bali.

Respon terhadap Saefuddin sebenarnya kelanjutan saja dari sejarah politik Bali dimana pada masa lalu PNI cukup mendapat dukungan di sana. Juga tentu saja karena PNI adalah partai yang dipimpin oleh Bung Karno dan PDIP dalam Pemilu 1999 adalah kelanjutan dari PNI. Di masa lalu, konflik kecil dalam wilayah ini dengan kalangan Islam juga terjadi, seperti halnya terjadi di Jawa. Dengan situasi seperti ini, maka beberapa partai politik sadar tentang kemungkinan ada konflik pada tataran para pendukung mereka pada Pemilu 1999. Karena itulah, menjelang Pemilu 1999, ada pertemuan rutin antarparpol se-Bali. Isi pertemuan biasanya berkisar pada soal-soal politik.

Lepas dari adanya pertemuan yang mencoba mengantisipasi konflik, selain kecaman terhadap Saefuddin, terjadi juga caci maki terhadap Golkar yang dianggap melakukan intimidasi dan kesalahan-kesalahan lain selama Orde Baru berkuasa. Namun diakui bahwa kecaman terhadap Golkar memang sangat kuat saat itu, sehingga partai Orde Baru ini hampir saja dibubarkan. Permintaan pembubarannya cukup gencar dilakukan oleh masyarakat. Situasi ini digunakan oleh para elitee politik di Bali yang mayoritas pendukung PDIP untuk mengangkat perolehan partai mereka. Mereka mencoba membangun kembali dukungan terhadap partai ini, dan masyarakat yang dulunya pendukung PNI seolah bangkit kembali. Dengan situasi ini, masyarakat Bali kemudian mendukung PDIP, karena dianggap sebagai penerus PNI. Tidak mengherankan jika kemudian PDIP mendapat suara terbesar meskipun tidak mayoritas dalam Pemilu 1999 di Bali, apalagi didukung oleh kemenangannya secara nasional.

Dengan kenyataan ini, wajar jika harapan masyarakat Bali agar Megawati menang dalam Pilpres diperlihatkan sedemikian rupa. Dukungan terhadap Megawati sangatlah besar. Akan tetapi perkembangan politik memang tidak selalu sejajar dengan harapan masyarakat. Perkembangan politik nasional memperlihatkan persaingan yang luar biasa antar berbagai kelompok politik dalam masyarakat. Kalangan Islam santri saat itu merasa tidak rela jika jabatan Presiden Indonesia jatuh ke tangan Megawati, karena dia seperti ayahnya bukan dari kalangan Islam santri yang di masa Orde Lama diekspresikan dalam dukungannya terhadap Partai Masjumi atau Partai NU. Oleh karena itulah, meskipun partai Megawati adalah pemenang Pemilu 1999, tetapi karena tidak menang mayoritas, maka usaha-usaha kalangan Islam santri untuk menjegalnya seolah mendapatkan jalan keluar. Poros Tengah yang digagas Amien Rais, sebagai wadah kalangan Islam santri itu, ternyata bisa melakukan manuver politik perlawanan terhadap PDIP di MPR. Dengan dimotori Amien Rais dari PAN, Poros Tengah berhasil mendorong Abdurrahman Wahid dari PKB mengalahkan Megawati dari partai pemenang Pemilu.

Situasi politik ini berimbas cukup keras di Bali. Masyarakat Bali yang menjadi pendukung PDIP merasa bahwa dalam politik nasional telah terjadi ketidakadilan. Jabatan presiden yang mestinya diduduki oleh Megawati saat itu telah beralih diduduki Abdurrahman Wahid dari partai yang perolehannya dalam Pemilu hanya sekitar 10%. Reaksi masyarakat dalam memperlihatkan kekecewaannya cukup keras. Di beberapa tempat ada penebangan pohon peneduh jalan, sehingga menghalangi kendaraan yang lewat. Bahkan juga terjadi pelemparan dan pembakaran sekolah Muhammadiyah. Meskipun hanya satu sekolah yang dibakar, perusakan ini memperlihatkan reaksi keras masyarakat Bali yang pada sisi lain menunjukkan afiliasi politik serta dukungan mereka terhadap Megawati. Ini adalah bagian dari pernyataan identitas politik mereka yang berbeda dengan kebanyakan anggota masyarakat lainnya di Indonesia.

Ada semacam tuduhan bahwa kalangan Islam telah mengganjal Megawati untuk menjadi Presiden. Tuduhan ini tidak Sebatas kepada Amien Rais sebagai pelopor Poros Tengah, melainkan telah memberi dampak khusus terhadap hubungan antara umat Hindu dan Islam di Bali. Didudukannya Megawati sebagai Presiden, setelah Abdurrahman Wahid diturunkan oleh MPR, cukup menenangkan masyarakat Bali, setidaknya mendapatkan obat penenang hati, dan pada sisi lain bisa meredam ketidaksenangan masyarakat Bali terhadap Golkar.

Meskipun demikian, cukup menarik jika kita melihat perkembangan dukungan masyarakat Bali terhadap partai politik yang ada. Di Bali telah terjadi fluktuasi dukungan termasuk terhadap PDIP yang dianggap sebagai partainya masyarakat Bali. Perubahan yang menarik telah terjadi berkaitan dengan perkembangan politik di Bali. Partai-partai yang berbasis Islam misalnya, telah mengalami penurunan. PAN yang ditahun Pemilu 1999 mendapatkan sekitar 25 ribu suara, ia hanya mendapat 18 ribu pada Pemilu 2004. Perolehan PPP juga turun dari 20 ribu suara pada Pemilu 1999 menjadi hanya 11 ribu pada Pemilu 2004. Hal yang sama juga terjadi dengan PKB yang

memperoleh 25 ribu suara pada Pemilu 1999 menjadi hanya 21 ribu pada Pemilu 2004. Tetapi berbeda PKS, partai ini berhasil menaikkan perolehan suaranya dari 1.800 suara pada Pemilu 1999 menjadi 20 ribu pada Pemilu 2004. Meskipun demikian, secara keseluruhan perolehan partai-partai Islam tidak berubah dalam Pemilu 1999 dan 2004.

Jika melihat perolehan partai-partai Islam tersebut sangat dimungkinkan bahwa suara partai yang menurun telah berpindah ke kubu PKS. Spekulasi ini agak mendapatkan *reasoningnya* karena yang mendukung partai-partai Islam hanyalah orang Islam. Orang Hindu tidak mungkin melakukan itu. Hal ini juga memunculkan pertanyaan, yaitu faktor apa yang menyebabkan dukungan kalangan Islam terhadap PKS meningkat.

Ketegangan lain dengan kalangan Islam terjadi setelah terjadinya Bom Bali satu. Ketegangan ini muncul setelah diketahui bahwa pelaku pemboman adalah umat Islam. Amrozi dan kawan-kawan terkesan mewakili umat Islam. atau paling tidak, masyarakat Bali terkesan bahwa pemboman dilakukan oleh orang Islam. Kecurigaan ini wajar mengingat sebelumnya pernah terjadi ketegangan politik yang dipicu oleh kalangan Islam dalam kasus dikalahkannya Megawati dalam pemilihan presiden. Setelah peristiwa bom Bali terjadi, penekanan terhadap kalangan Islam yang dilakukan oleh sebagian masyarakat Bali. Razia KTP (Kartu Tanda Penduduk) dilakukan terhadap kalangan Islam, bahkan di saat mereka tidur di tengah malam. Mereka yang tidak memiliki KTP Denpasar, termasuk para mahasiswa digiring ke Bale Banjar¹.

Dari berbagai peristiwa yang terjadi, munculah pemikiran untuk melakukan proteksi terhadap adat dan budaya Bali yang

¹ Razia seperti ini bisa dimaklumi, karena lepas dari unsur kecurigaan atau bahkan kebencian terhadap kalangan Islam, Bom Bali telah ikut pula memelotatkan perekonomian masyarakat Bali yang didominasi bidang pariwisata. Ketika banyak orang yang merasa takut datang ke Bali, maka pemasukan uang lewat dunia pariwisata pun menurun.

menjadi dasar kehidupan masyarakat Bali. Meskipun ini sebenarnya adalah upaya umum, bagian dari perkembangan kehidupan masyarakat di mana kebudayaan Bali mulai terkikis. Terutama dengan hadirnya wisatawan yang mempertemukan kebudayaan Bali dengan kebudayaan asing. Upaya proteksi ini muncul setelah jatuhnya bom Bali yang sangat mengguncang masyarakat. Upaya protektif wajar dilakukan, mengingat di samping hadirnya budaya asing yang bisa memudahkan budaya Bali juga karena modernisasi dan pembangunan Bali telah menjadi '*Full factor*' bagi hadirnya masyarakat Indonesia yang berbudaya dan beragama lain. Jadi proteksi ini adalah upaya mereka untuk menjaga diri dari tantangan kehadiran masyarakat dan budaya luar lainnya, termasuk suku bangsa Indonesia lain.

Upaya proteksi ini, lalu dimunculkan dalam konsep Bali yakni Ajeg Bali. Konsep ini bertujuan mendesain rencana atau langkah-langkah untuk mempertahankan keaslian Bali melalui pelestarian kultur adat atau ekosistem yang ada sebagai potensi wisata. Seperti diketahui, wisata yang telah dijadikan bidang yang menghasilkan devisa dan memberi dampak positif bagi perekonomian masyarakat sangat terguncang oleh terjadinya Bom Bali I, karena dengan kejadian ini wisatawan, baik dari dalam dan terutama dari luar negeri, banyak yang mengurungkan niatnya datang ke Bali.

Ajeg Bali sebenarnya konsep pembangunan Bali secara menyeluruh. Tetapi dalam realisasinya, terutama hanya menyangkut bidang ekonomi karena bidang ini cukup melorot setelah terjadinya bom tersebut. Dengan Ajeg Bali ini para elite Bali memikirkan bagaimana membangun kembali ekonomi masyarakat Bali. akhirnya Ajeg Bali menjadi euforia yang disambut seluruh lapisan masyarakat Hindu Bali. Saking besarnya euforia ini maka semua upaya dan kegiatan selalu dikaitkan dengan nama Bali. Misalnya, Koperasi Pramu Bali yang membiayai pedagang-pedagang bakso. Juga nama-nama lain yang selalu diimbuhi dengan nama Bali di belakangnya.

Meskipun upaya-upaya ini adalah positif untuk membangun kembali Bali, hal itu ternyata juga telah membangkitkan sentimen dan primordialisme Bali. Duka yang muncul akibat bom Bali seperti terobati dengan diperkuatnya Ajeg Bali. Namun karena hal ini telah memunculkan sentimen ke-Bali-an, maka beberapa penyimpangan pun terjadi. Konon di Klungkung dan Gianyar pernah terjadi semacam pengusiran terhadap orang-orang non-Bali. Muncul pula imbauan, yang masih terdengar samar-samar, untuk tidak membeli barang makanan dari masyarakat non-Bali. Pengakuan semacam ini keluar dari beberapa pedagang bakso asal Jawa, yang dagangannya tidak laku beberapa lama setelah kejadian bom Bali.

Jadi, Ajeg Bali adalah upaya proteksi masyarakat Bali terhadap berbagai macam hal yang datang dari luar. Para pendatang tercatat berjumlah sekitar 30% dan menjadi bagian aktif dalam perekonomian Bali. Secara keseluruhan, dengan yang tidak tercatat, berjumlah sekitar 40%. Para pendatang tersebut merupakan ancaman, bukan saja karena lebih mempunyai kemampuan daripada penduduk asli, juga karena para pendatang beragama non-Hindu.

Untuk menunjang pelaksanaan Ajeg Bali ini sejak 2004 pemerintah telah menganggarkan APBD-nya sebesar 6 miliar, untuk menunjang pelaksanaan Ajeg Bali, yang sampai saat ini telah terpakai 2,5 miliar. Para pakar bekerja untuk merumuskan tentang kebudayaan Bali dan sebagainya. Namun sampai saat ini, naskah akademisnya belum selesai karena masih terganjal dengan rumusan apa yang disebut budaya Bali. Sebuah kongres pada tahun 2007 akan digelar untuk merumuskan budaya Bali, dengan materi utama adalah strategi pembangunan dan pengembangan kebudayaan. Masalah ekonomi, juga merupakan materi yang dibicarakan dalam kongres.

Dengan terjadinya bom Bali tadi, masyarakat terutama elite politik Bali dibantu oleh para pakar yang kompeten mulai serius membicarakan dua fondasi Bali yaitu pariwisata dan pertanian. Karena pariwisata dalam kenyataannya agak rapuh, seperti terlihat setelah terjadinya bom Bali yang menurun tajam maka ada pemikiran

untuk memperkuat dan mengembangkan bidang pertanian. Tahun 2008 Ajeg Bali akan diajukan ke DPR dan diharapkan bisa diwujudkan dalam bentuk otonomi khusus. Dengan otonomi ini diharapkan Bali menjadi kawasan khusus dengan otoritas pengelolaan SDA (Sumber Daya Alam) dan pemerintahan tersendiri.

3.2 Pola Korupsi

Tekanan-tekanan politik sebenarnya masih terjadi di tahun 1999 meskipun pada saat itu reformasi telah menggusur pemerintah Orde Baru yang represif. Sementara pada Pemilu 2004 tekanan serupa sudah jauh berkurang. Tekanan politik memang bisa terjadi kapanpun dan di manapun. Apa yang membedakan beragam tekanan tersebut adalah unsur yang melakukan penekanan. Jika di banyak daerah biasanya yang menekan adalah aktivis Golkar, maka di Bali ini yang melakukan penekanan adalah aktivis PDIP. Euforia reformasi yang melanda masyarakat Bali telah mendorong semangat berlebihan dari kalangan aktivis PDIP, sehingga dalam banyak kasus mereka hampir bertindak seperti Golkar di jaman Orde Baru. Penekanan dilakukan mulai dari pencabutan bendera sampai pada ancaman-ancaman lain.

Hampir sama dengan yang terjadi di daerah lain, reformasi politik dan juga bidang lain ternyata tidak sanggup memperbaiki moralitas para elite politik. Korupsi di Bali terjadi hampir di semua kabupaten. Hanya saja dari sekian itu, ada yang sudah masuk pengadilan dan diputus *onslag* ada juga yang diputus bebas. Dari sekian kasus yang ada, terdapat dua kasus yang divonis bersalah yaitu kasus korupsi yang terjadi di Kabupaten Klungkung dan Kabupaten Karangasem. Tujuh kabupaten lainnya diputus *onslag* dan bebas murni. Hal seperti ini terjadi juga dengan kasus dugaan korupsi terhadap beberapa anggota DPRD Provinsi Bali. Sejumlah 49 orang (dari 55) anggota DPRD provinsi dianggap terlibat korupsi. Di Kota Denpasar dari tahun 1999 sampai 2004 tercatat sekitar 28 miliar yang diduga dikorupsi menurut hasil audit BPKP. Namun semua yang terlibat korupsi ini divonis bebas. Permasalahan dari semua kasus adalah berkaitan dengan penggunaan anggaran yang tidak sesuai

dengan PP 24 atau 110. sebagai contoh adalah pemberian dana bantuan sosial yang mekanismenya diturunkan melalui anggota DPRD, dan ternyata tidak turun langsung ke masyarakat, sebesar 120 juta rupiah, dari anggaran tahun 2003.

Pada tahun 2004, terdapat dana Tunjangan Komisi, Tunjangan Panitia Anggaran dan Panitia Musyawarah yang per orangnya mendapat 12-13 juta rupiah sesuai dengan peruntukan yang dianggarkan. Pada bulan Agustus dan September 2004, para anggota DPRD menerima semua tunjangan itu. Jumlah tunjangan ini cukup besar bila dibandingkan dengan yang tertuang dalam PP 24, oleh karenanya beberapa anggota dewan mempertanyakan meski akhirnya mereka bungkam dan terpaksa menerima setelah adanya tekanan. Namun pada akhir semester pertama BPK menemukan adanya pemborosan uang negara, dan para anggota dewan harus mengembalikannya. Tetapi menurut informasi, hanya tiga orang yang mengembalikan dana tersebut. Seorang anggota DPRD dari PKS menyatakan bahwa dia akhirnya mengembalikan dana yang diterimanya selama empat bulan, sebesar 68 juta. Penerima lain yang bermaksud mengembalikan dana tersebut adalah Ketua Komisi Golkar dan anggota DPRD dari PKPB meski tidak mengembalikan secara penuh. Dana tersebut sebenarnya berpola *mark up*, artinya bahwa peruntukannya memang ada dalam penganggaran tetapi jumlahnya terlalu besar. Itulah sebabnya harus dikembalikan ke Negara, meskipun realisasinya tidak semua anggota DPRD mengembalikan uang tersebut.

Jika dilihat dari pola korupsinya (jika ini dimasukkan dalam kategori itu) dalam kasus ini terlihat tidak terjadi penyimpangan karena dana tersebut dianggarkan. Masalahnya, penggelembungan anggaran dilakukan dan melibatkan banyak orang, sehingga secara beramai-ramai mereka menerima dana tersebut tanpa perasaan bersalah. Dari segi mentalitas memang mengerikan mengingat korupsi berjamaah dianggap tidak bersalah. Dari sisi jumlah ternyata tidak sedikit, mengingat kalau dalam empat bulan saja seorang anggota DPRD harus mengembalikan 68 juta, maka dalam satu tahun

sebelumnya kerugian negara berkisar pada 9,180 miliar (68 : 4 x 12 x 45 orang). Selama lima tahun, kerugian negara untuk satu DPRD kabupaten akan berkisar pada 50 miliar.

Bantuan sosial senilai 6,8 miliar juga merupakan dana yang menguap di kalangan anggota DPRD Denpasar. Bansos yang diperuntukkan bagi masyarakat melalui anggota DPRD ternyata tidak sampai kepada masyarakat. Dana tersebut menguap di tangan para anggota DPRD, hal ini terjadi pada tahun 2004, dana bansos² dicairkan sebelum Pemilu dan di bulan April tahun yang sama, dana tersebut habis. Artinya, dalam waktu singkat seolah dana tersebut terserap oleh masyarakat. Mengenai Bansos, pola pendayagunaannya sebenarnya sudah berubah. Pada tahun 2005, setiap anggota DPRD Kota Denpasar diberi jatah untuk mendapatkan Bansos sebesar 20 juta berdasarkan proposal dari anggota masyarakat. Proposal diajukan oleh anggota DPRD ke Pemda untuk membiayai kegiatan tersebut, dan dana dari Pemda langsung diambil oleh anggota masyarakat.

Jika kita lihat secara menyeluruh sebenarnya hampir di semua kabupaten dan kota di Bali terjadi korupsi atau penyelewengan dana APBD oleh anggota DPRD. Tetapi, hampir semua kasus yang dibawa ke pengadilan tidak membawa para koruptor tadi ke penjara. Ketua DPRD Kota periode 1999-2004 sebenarnya sebagai tersangka korupsi, tetapi divonis bebas oleh pengadilan. Yang dianggap merugikan negara 28 miliar rupiah. Ini sebenarnya korupsi berjamaah, dalam arti penyelewengan ini bukan hanya dinikmati Ketua DPRD saja melainkan juga oleh anggota lain. Ketua DPRD mendapat sekitar tiga miliar dari uang hasil korupsi tersebut. Memang hanya Ketua DPRD saja. Untungnya dia memang divonis bebas, jika tidak dia juga akan menyeret para anggota DPRD lain sebagai tersangka karena ikut menikmati dana penyelewaengan tadi.

² Yayasan sosial seperti Panti Wreda atau juga kegiatan keagamaan Hindu bisa mengakses bantuan sosial dari Pemda. Tetapi bantuan-bantuan seperti itu masih tidak ada untuk kegiatan-kegiatan keagamaan Islam.

Hal yang sama terjadi di DPRD Tingkat Provinsi Bali yang melibatkan 55 anggotanya. Mereka dianggap terlibat korupsi secara berjamaah. Tetapi hasil akhir dari persidangan yang digelar di Denpasar adalah bebas. Meskipun jaksa kemudian mengajukan banding, banyak kalangan yang tidak puas dengan keputusan pengadilan, yang kemudian juga menimbulkan antipati dari masyarakat.

Banyak faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi, tetapi pada akhirnya mereka yang terlibat tidak diputus bersalah dan dimasukkan ke penjara. Korupsi di manapun terjadi akibat longgarnya atau tidak kuatnya pengawasan serta kontrol masyarakat. Korupsi dijadikan alat mencari kekayaan secara cepat dengan risiko tidak terlalu berat. Para anggota DPRD Bali, baik di kabupaten ataupun provinsi, pada dasarnya adalah manusia yang memerlukan dana besar untuk mendukung posisinya sebagai anggota DPRD maupun operasionalisasi program kerjanya. Dengan pengawasan yang masih longgar, mereka dengan mudah berusaha mencari tambahan uang, baik melalui program-program DPRD maupun cara lain. Tetapi dari kasus di DPRD Bali ini, apa yang dominan memang bukan korupsi dengan cara mengambil atau menggunakan uang negara secara langsung ataupun menggunakan uang negara yang tidak pada peruntukannya. Kasus yang ternyata telah menyebabkan kerugian negara ini lebih berpola pada penggelembungan dana anggaran yang ada di berbagai slot terutama untuk menunjang kegiatan DPRD sendiri. Sayangnya, penggelembungan anggaran dilakukan dilakukan dan atas persetujuan bersama. Karena menyangkut 55 anggota DPRD, maka uang yang mereka korupsi juga menjadi besar.

Di sisi lain, pengawasan oleh masyarakat sangat kendor. Masyarakat Bali, sama sekali tidak tertarik ambil bagian untuk memonitor baik program-program DPRD maupun sikap terjang mereka sebagai wakil rakyat. Hal ini terjadi, karena penggunaan dana oleh DPRD tidak berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Masyarakat tidak merasa dirugikan, karena uang negara yang sebenarnya uang mereka itu tidak diambil dari saku baju mereka.

Di Bali sendiri sebenarnya telah dibentuk lembaga yang memonitor masalah-masalah korupsi. Di Denpasar ada Bali Corruption Watch (BCW). Nama yang cukup gagah ini tidak disertai oleh implementasi program, dan para pengurus lembaga ini kurang agresif dalam melakukan pemberantasan korupsi di Bali. Menurut seorang pengamat di Bali, BWC biasanya hanya memberikan komentar-komentar kecil saja tanpa ikut ambil bagian, atau menggerakkan misalnya, demonstrasi menuntut diseretnya anggota DPRD yang korupsi. Selain BWC, tidak ada LSM lain yang aktif memonitor masalah korupsi. Di samping itu, menurut seorang tokoh partai, masyarakat Bali sebenarnya cukup pragmatis. Masyarakat sering memanfaatkan keberadaan anggota DPRD yang dianggap wakilnya untuk mendapatkan anggaran bagi kegiatan masyarakat. Di samping masyarakat terbiasa menaruh kotak sumbangan di pusat-pusat perbelanjaan atau tempat lain untuk kegiatan keagamaan atau Banjar, mereka juga minta langsung kepada anggota DPRD untuk *men-support* dana bagi kegiatan mereka. Kegiatan masyarakat berbentuk upacara ini sering dilakukan, sehingga para anggota DPRD harus mengeluarkan uang dari koceknya tidak kurang dari tiga sampai lima juta per bulannya. Kondisi itulah barangkali yang menyebabkan masyarakat tidak sempat memonitor wakil mereka agar tidak melakukan penyimpangan.

Jika dibandingkan dengan yang terjadi di Malang, dugaan korupsi atau kerugian uang negara di Bali tidak berasal dana yang dialokasikan untuk proyek-proyek mercu suar, yang menguntungkan para kontraktor. Hadirnya para kontraktor yang membiayai bupati walikota atau anggota DPRD ketika pilkada, tidak terjadi di Bali. Demikian juga halnya dengan para anggota DPRD nya. Mereka berjuang dalam pemilu tanpa modal dari cukong yang harus dibayar kemudian hari. Korupsi yang terjadi adalah penyelewengan uang negara untuk kepentingan dan digunakan langsung oleh para anggota DPRD. Para anggota DPRD selama kampanye menjelang Pemilu, harus berjuang dengan uang sendiri. Diceritakan kepada saya bahwa seorang anggota DPRD terpaksa menjual rumahnya seharga satu

miliar untuk membiayai pencalonannya sebagai anggota DPRD. Seorang Kelian (Kepala Lingkungan) memberitahukan seorang aktivis PKS bahwa temannya yang jadi anggota DPRD telah menghabiskan dana sebesar 600 juta rupiah semasa Pemilu.

Dari sini kelihatan bahwa menjadi anggota DPRD memang membutuhkan biaya yang mahal. Lalu seperti biasanya orang berbisnis, modal yang dikeluarkan tadi biasanya harus dikembalikan selama menjadi anggota DPRD. Bagi orang jujur, maka hal itu dikembalikan dengan pendapatan bulanannya yang normal. Tetapi bagi yang tidak mempunyai jiwa seperti itu, maka pengembalian uang tersebut akan dicari dari berbagai sumber, termasuk yang tidak halal seperti korupsi.³

3.3 Analisis Kasus

Kasus dugaan korupsi di Bali yang dibawa ke pengadilan cukup menghebohkan, karena dan melibatkan para anggota DPRD Provinsi Bali masa bakti tahun 1999-2004. Kasus dugaan korupsi ini berpangkal pada pelanggaran Ketua DPRD serta anggota DPRD Bali masa bakti tahun 1999-2004 dengan cara mendapatkan keuntungan dari dana yang dianggarkan dan disahkan oleh DPRD sendiri. Pelanggaran ini bermuara pada kesalahan yang dilakukan oleh Ketua DPRD Provinsi Bali, Ida Bagus Putu Wesnawa, yang juga sebagai Ketua Panitia Anggaran DPRD Bali tahun 1999-2004. Kasus dugaan korupsi ini melibatkan juga 54 anggota DPRD.

Penggunaan dana yang dianggarkan oleh DPRD untuk kepentingan para anggotanya sebenarnya telah diatur secara baik dalam Perda Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 2002. Kedua Perda ini telah mengatur tentang besar belanja yang diperbolehkan untuk DPRD serta pos-pos mana saja yang bisa dibiayai oleh APBD. Pelanggaran dilakukan oleh Ketua DPRD Bali

³ Biaya itu dikeluarkan baik untuk kampanye, seperti membeli kaos untuk para pendukung, pertemuan-pertemuan atau juga lainnya, termasuk memberi sebagian kecil uang kepada para calon pemilih.

yang merancang dan merumuskan anggaran tersebut dengan persetujuan para anggota DPRD Bali. Anggaran tersebut menyimpang dari ketentuan perda di atas, berarti Keputusan Gubernur tentang APBD tahun anggaran 1999/2000 s/d 2004, tidak dilaksanakan dengan baik.

Dalam kasus korupsi ini, terdakwa yaitu Ketua DPRD Bali, dianggap telah memperkaya diri sendiri bersama-sama para anggota DPRD lain dan Panitia Anggaran, melalui serangkaian kegiatan, yaitu:

- (1) “Menyusun, merumuskan dan menetapkan beberapa jenis penghasilan DPRD Provinsi Bali pada pos (slot) tunjangan kesejahteraan berupa Tunjangan Kesejahteraan Pimpinan dan Anggota DPRD, Bantuan Biaya Protokol, Bantuan Taktis Pimpinan, Bantuan Dana Kegiatan Dalam Rangka Pembahasan APBD, Bantuan Dana Srada dan Bakti, Bantuan Alat Komunikasi, Bantuan Peningkatan PAD, tunjangan masa bakti, tunjangan kompensasi, bantuan biaya pengobatan yang realisasinya telah melebihi batas maksimum yang ditetapkan.”
- (2) “Mengikutsertakan seluruh anggota DPRD Provinsi Bali 1999-2004 menjadi peserta Asuransi Jiwa Bersama Bumi Putra 1912, sehingga realisasi anggaran asuransi kesehatan, anggaran biaya pengobatan dan perawatan dialihkan menjadi asuransi jiwa yang tidak sesuai dengan peruntukannya.”
- (3) “Menyusun, merumuskan dan menetapkan serta merealisasikan besarnya biaya penunjang kegiatan melebihi batas maksimum yang ditentukan dalam pos DPRD dalam APBD Provinsi Bali tahun anggaran 1999-2004.”⁴

Berdasarkan kenyataan di atas, Ketua dan para anggota DPRD Bali dianggap telah melakukan upaya memperkaya diri, dan

⁴ Lihat Surat Tuntutan Pidana oleh I Made Sudarmawan, sebagai Jaksa Penuntut Umum. Bagian ini hampir merupakan paraphrase Surat Tuntutan tersebut yang diselengi komentar dan penafsiran penulis terhadap kasus korupsi yang terjadi di DPRD Bali.

menyebabkan kerugian keuangan Pemerintah Bali sebesar Rp57,2 miliar. Jumlah ini adalah akumulasi yang mereka korupsi selama menjabat sebagai Ketua dan Anggota DPRD Bali.

Perbuatan korupsi yang dilakukan para tersangka menyangkut berbagai aspek penganggaran dan melalui proses yang panjang. Jaksa yang melakukan penuntutan atas kasus tersebut mencoba memperinci perbuatan korupsi dan menemukan bukti adanya kesengajaan mulai dari proses penyusunan tata tertib dalam sidang DPRD yang selanjutnya menjadi keputusan DPDR Bali, sampai pada realisasi anggaran yang diputuskan. Dalam tata tertib disebutkan bahwa terdakwa Ketua DPRD memiliki tugas dan kewajiban untuk menentukan kebijakan kerumahtanggaan dan anggaran belanja DPRD. Kewenangan menentukan, berarti Ketua DPRD mempunyai otoritas menentukan anggaran belanja DPRD. Meskipun dalam tata tertib disertai kemungkinan, yakni dengan mendengarkan pendapat sekretaris DPRD. Selain itu, sebagai Ketua Panitia Anggaran terdakwa telah meneliti rancangan anggaran DPRD yang diajukan oleh Sekretaris DPRD. Terdakwa telah merumuskan rincian anggaran dan menetapkannya menjadi usulan rancangan anggaran DPRD Provinsi Bali dan kemudian menyatukannya dengan RAPBD Provinsi Bali melalui panitia anggaran Eksekutif⁵.

Melalui proses tersebut memang dapat diprediksi bahwa anggaran yang diajukan DPRD, dimana terdakwa sebagai ketuanya, akan mudah dapat diterima oleh DPRD Provinsi Bali yang dipimpinnya dan kemudian merealisasikannya. Dengan kata lain, anggaran DPRD disusun oleh ketuanya, dan secara formal disetujui dalam sidang DPRD yang dipimpinnya. Pada sisi lain, para anggota DPRD dengan mudah ikut menyetujui karena anggaran yang diusulkan banyak memberi keuntungan bagi mereka.

Penyimpangan yang dilakukan merupakan fakta bahwa Ketua DPRD Bali didukung para anggotanya telah merealisasikan anggaran

⁵ Ibid

DPRD dari berbagai pos, melewati batas pagu yang telah ditetapkan selain itu ditemukan juga tambahan kegiatan di luar rencana yang telah ditentukan, baik melalui proses perubahan anggaran APBD atau lainnya.

Untuk tahun 1999 kerugian negara bermula dari dimasukkannya anggaran bagi pos yang sebenarnya di luar yang ditentukan. Ketua DPRD Provinsi Bali telah membuat kesepakatan dengan pihak Asuransi Jiwa Bersama Bumiputra untuk mengikutsertakan seluruh anggota DPRD Bali dalam jaminan asuransi jiwa sejak tahun 2000 dengan premi Rp300.000 / orang / bulan, yakni sejak 1 Maret 2000 s/d 31 Agustus 2004. Perjanjian ini bertentangan dengan PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Dalam perjanjian tersebut, telah dibuat sampai tahun 2004, padahal APBD yang terbebani oleh premi tersebut belum dipertanggungjawabkan. Selain itu, apa yang bisa dilihat sebagai penyimpangan adalah kenyataan bahwa pemberian asuransi itu sendiri bertentangan dengan PP Mendagri No. 5 Tahun 1996 tentang Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD serta Perda Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 1997 tentang Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD Provinsi Bali. Dalam PP dan Perda tersebut tidak terdapat pasal yang mengatur tentang pemberian tunjangan/bantuan dalam bentuk asuransi jiwa kepada anggota DPRD Provinsi Bali. Pemberian asuransi ini telah menyebabkan kerugian keuangan Provinsi Bali sebesar Rp66.000.000,-. Dari jumlah tersebut, terdakwa sebagai Ketua DPRD dituduh telah menggunakan uang sebesar Rp1.200.000,- dan sejumlah sisanya yakni Rp64.800.000,- digunakan oleh 54 anggota DPRD lainnya. Kerugian ini baru terbatas pada anggaran tahun 1999.

Pada APBD tahun 2000, kerugian negara terjadi akibat adanya penyelewengan Ketua DPRD dan para anggota DPRD, dalam menentukan anggaran bagi pos Tunjangan Kesejahteraan pada APBD tahun 2000, dengan cara menambah jumlah anggaran melebihi ketentuan. Tunjangan kesejahteraan yang telah direalisasikan sebesar

Rp2.881.228.700,- (penjumlahan anggaran setelah dipotong pajak, sebesar Rp2.706.814.400,- kemudian ditambah dana taktis yang tidak jelas rinciannya sebesar Rp174.411.300,- Realisasi tersebut dianggap menyimpang, jika dikaitkan dengan ketentuan yang berlaku. Penyimpangan yang dilakukan oleh Ketua DPRD karena penganggaran tersebut bertentangan dengan Permendagri. Menurut Permendagri No. 5 Tahun 1996 dana Kesra untuk anggota DPRD sebesar Rp500.000/orang/bulan, sehingga totalnya menjadi Rp244.000.000,- untuk sembilan bulan. Dengan demikian terjadi kelebihan anggaran Rp2.637.228.700,-

Penyimpangan ini juga dikuatkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 1 Tahun 1997. Menurut Perda ini tunjangan Kesra anggota DPRD ditetapkan Rp300.000/orang tiap bulannya, sehingga tunjangan bagi 55 anggota DPRD adalah Rp148.000.000,- Karena adanya faktor lain yang berkaitan dengan keanggotaan DPRD, misalnya adanya pergantian, meninggal, dll maka realisasi tunjangan seharusnya sebesar Rp146.400.000,- sehingga secara keseluruhan telah terjadi kelebihan realisasi sebesar Rp2.734.828.700.

Penyimpangan yang dilakukan oleh Ketua DPRD Bali adalah telah disusun dan realisasikannya anggaran yang dianggap melebihi batas maksimal yang ditetapkan. Dengan pelanggaran ini Ketua DPRD menerima Rp235.562.700,- sedangkan 54 anggota DPRD lain menerima Rp2.499.266.000.

Kerugian Negara yang lain sebagai akibat dari perbuatan terdakwa terjadi pada pos anggaran biaya penunjang kegiatan pada APBD tahun 2000. Anggaran penunjang kegiatan tersebut sebesar Rp623.500.000,- dengan rincian sebagai berikut:

- (a) Biaya penunjang Rp300.000.000,-
- (b) Asuransi 55 anggota DPRD Rp148.500.000,-
- (c) Bantuan dana fraksi Rp100.000.000,-
- (d) Kegiatan komisi Rp 75.000.000,-

Berdasar Permendagri 1996, realisasi biaya penunjang dibatasi Rp300.000.000, berarti kelebihan Rp322.300.000,-Berdasar Perda Provinsi Bali Tahun 1997, biaya penunjang hanya Rp250.000.000,- sehingga kelebihan Rp372. 300.000,-

Dalam pos ini, pengeluaran biaya asuransi sebesar Rp148.500.000,- juga menyalahi peraturan karena tidak diatur masalah asuransi, baik oleh Permendagri maupun Perda Provinsi Bali. Dalam Permendagri dan Perda telah diatur hak-hak anggota DPRD berupa biaya pemeliharaan kesehatan, bantuan biaya pengobatan dan biaya *check-up*, jadi tidak dalam bentuk asuransi.

Hal lain yang dianggap menyimpang oleh Jaksa Penuntut Umum adalah pengalokasian dana penunjang kegiatan tahun 2000 dengan cara membagi-bagikannya baik kepada lembaga pendidikan, perorangan maupun anggota DPRD sendiri, yang menurut jaksa hal tersebut di luar peruntukannya atau tidak sesuai dengan tujuannya. Karena di luar peruntukannya itulah, maka pengalokasian dana ini dianggap menyimpang.

Tuduhan terhadap terdakwa adalah realisasi APBD Tahun 2000 melalui biaya kesejahteraan dan biaya penunjang kegiatan tersebut dikelola oleh terdakwa sebagai Ketua DPRD, dan kerugian negara untuk dua pos ini selama tahun 2000 mencapai $Rp2.734.828.700 + Rp372.300.000 = Rp3.107.128.700,-$

Pada APBD tahun 2001, Ketua DPRD Bali dengan didukung anggot menganggarkan dana kesejahteraan sebesar Rp11.801.064.000,- Dana dari pos ini direalisasikan sebesar Rp10.093.637.000,- melalui pembayaran tunai tiap bulan kepada seluruh anggota DPRD Bali. Padahal menurut ketentuan yang berlaku, pembayaran dana kesejahteraan ini seharusnya Rp300.000,- x 12 bulan x 55 orang anggota DPRD = Rp198.000.000,- Dengan pembengkakan dana tadi kerugian negara mencapai Rp9.895.637.000,-

Selain itu, anggaran APBD untuk biaya pemeliharaan kesehatan, sebesar Rp762.300.000,- dan telah terealisasi sebesar

Rp754.010.000,- Jumlah tersebut dianggap melebihi ketentuan, sebesar Rp61.820.000,- berasal dari tunjangan kesehatan dan *general check-up*. Kelebihan tersebut muncul karena biaya kesehatan yang dianggarkan untuk membayar premi 55 anggota DPRD sebesar Rp495.000.000,- dan bantuan biaya pengobatan sebesar Rp99.000.000. Kerugian keuangan Pemerintah Provinsi Bali dari pos ini sebesar Rp692.190.000,- (Rp754.010.000,- – Rp61.820.000,-)

Dalam APBD tahun 2001, telah dianggarkan Rp1.858.164.000,- untuk penunjang kegiatan. Padahal, sesuai Perda Provinsi Bali Tahun 1997, untuk pos ini seharusnya hanya dianggarkan sebesar Rp250.000.000,- sehingga Pemerindah Daerah Provinsi Bali sebesar Rp1.608.164.000,- Dari ketiga pos tersebut, kerugian Pemerintah Provinsi Bali untuk tahun anggaran 2001 sebesar Rp12.195.991.000,-

Dalam APBD Tahun 2002, Ketua DPRD Bali melakukan penyelewengan dari ketiga pos pembelanjaan, yaitu tunjangan kesejahteraan, biaya pemeliharaan kesehatan dan biaya penunjang kegiatan. Untuk yang pertama dianggarkan sebesar Rp10.569.738.000,- yang kedua Rp985.050.000,- dan yang terakhir sebesar Rp4.000.000.000,-

Realisasi APBD untuk anggaran pembelanjaan sebesar Rp9.055.279.400,- tetapi seperti yang terjadi dengan APBD 2001, hal itu tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Menurut ketentuan yang berlaku, pembayaran dana kesejahteraan ini seharusnya Rp300.000,- x 12 bulan x 55 orang anggota DPRD = Rp198.000.000. Dengan pembengkakan dana tersebut kerugian negara sebesar Rp8.857.279.400,-

Demikian juga dengan biaya kesehatan yang direalisasikan sebesar Rp915.255.000,- yang seharusnya adalah Rp33.000.000,- (tunjangan kesehatan) ditambah Rp28.380.000,- (biaya *general check-up*), sehingga totalnya menjadi Rp61.380.000,- Dengan realisasi sebesar Rp915.255.000,- di atas, maka kerugian negara dalam pos ini sebesar Rp853.875.000,-

Dari pos Biaya Penunjang Kegiatan, dalam APBD Tahun 2002 Provinsi Bali telah direalisasikan Rp3.600.000.000,- padahal sesuai ketentuan Perda Provinsi Bali Tahun 1997, biayanya sebesar Rp250.000.000,- sehingga terjadi kelebihan Rp3.350.000.000,-. Dari ketiga pos yang dikelembungkan oleh Ketua DPRD dan anggotanya, keuangan Pemda Provinsi Bali Tahun anggaran 2002 telah dirugikan sebesar Rp13.061.154.400,-

Pada tahun 2003 ada dua pos besar yang dianggarkan dalam APBD sesuai usulan DPRD. Kedua pos tersebut adalah tunjangan kesejahteraan dan biaya pengobatan perawatan. Pada tahun 2003, Ketua DPRD Bali menganggarkan Rp12.442.700.000,- untuk pos tunjangan kesejahteraan/kesehatan. Anggaran ini telah direalisasikan sebesar Rp10.446.430.000,-. Sementara untuk pos pengobatan, telah direalisasikan Rp990.000.000,-. Dari kedua pos anggaran tersebut seharusnya untuk membayar premi asuransi sesuai kesepakatan antara Ketua DPRD dengan pihak asuransi jiwa, sehingga kerugian negara mencapai Rp11.436.430.000.

Pada APBD tahun 2004 juga mengalokasikan anggaran Tunjangan Kesejahteraan/ Kesehatan bagi para anggota DPRD Bali. Anggaran yang sebelumnya diajukan dan ditetapkan oleh Ketua DPRD berjumlah Rp13.541.950.000,- dan terealisasi sebesar Rp11.526.229.564,-. Kerugian negara dalam tahun 2004 berdasarkan realisasi APBD yang diajukan oleh DPRD Bali adalah seluruhnya, karena dana ini diberikan tunai kepada ketua dan seluruh anggota DPRD. Padahal jika dana ini dimasukkan pada tunjangan kesehatan, maka realisasinya harus berupa jaminan asuransi (Perda Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2002). Selain itu juga terjadi pengalihan, yakni anggaran sebesar Rp990.000.000,- untuk biaya pengobatan dan perawatan, telah dialihkan menjadi premi asuransi. Padahal dalam APBD tahun 2004 tidak tersedia anggaran untuk asuransi jiwa. Pengalihan biaya asuransi kesehatan menjadi asuransi jiwa bertentangan dengan Perda Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2003 tentang APBD Provinsi Bali Tahun Anggaran 2004. Untuk itu negara telah dirugikan sebesar Rp536.250.000,-

Dalam Tahun Anggaran 2004, Ketua DPRD juga menganggarkan biaya penunjang kegiatan sebesar Rp7.091.500.000,-. Realisasi anggaran ini setelah terjadi pengurangan menjadi Rp5.968.321.000,-. Berdasarkan pada Surat Mendagri tanggal 29 Desember 2003, maksimal yang dapat direalisasikan adalah Rp796.000.000,-. Dengan demikian, kerugian negara berdasarkan realisasi anggaran penunjang kegiatan DPRD adalah Rp5.172.321.700,- (realisasi Rp5.968.321.000,- - Rp796.000.000,-). Dengan rincian tersebut, maka total kerugian keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Bali berjumlah Rp17.234.801.264,

Korupsi yang dilakukan oleh Ketua DPRD Bali berkaitan dengan penganggaran dan *mark up* anggaran untuk pos-pos yang tidak ada dalam Perda dan peraturan lain. Ironisnya, justru anggaran tersebut yang jauh lebih besar dibandingkan dengan anggaran bagi pos-pos yang ada dalam Perda. Masalahnya adalah bahwa *mark up* tersebut mendapat legitimasi DPRD, yang kemudian menyetujui serta mengesahkan anggaran yang diajukan oleh Ketua DPRD yang merangkap sebagai Ketua Anggaran DPRD Bali.

Tabel 3.1 Rekapitulasi Kerugian Keuangan Negara atas Realisasi APBD untuk Pos-Pos DPRD Bali Periode Tahun 1999-2004

No.	Tahun Anggaran	Jumlah (Rp)
1.	1999	66.000.000,-
2.	2000	3.107.128.700,-
3.	2001	12.195.991.000,-
4.	2002	13.061.154.400,-
5.	2003	11.436.430.000,-
6.	2004	17.234.801.264,-
Total		57.101.505.364,-

3.4 Dakwaan oleh Jaksa

Berdasarkan data di atas, maka jaksa penuntut umum telah mendakwa Sdr. Ida Bagus Putu Wesnawa, BA dengan Dakwaan Primair melalui Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 Pasal 64 ayat (1) KUHP. Tuntutan tersebut didasarkan pada beberapa unsur, yaitu unsur setiap orang, unsur melawan hukum, dan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Selain itu, juga unsur turut serta melakukan atau menyuruh melakukan perbuatan, dan unsur gabungan beberapa perbuatan yang berhubungan sedemikian rupa.

Unsur setiap orang menunjuk pada subjek hukum dalam hal ini Ida Bagus Putu Wesnawa, BA sebagai Ketua DPRD Provinsi Bali yang diajukan sebagai terdakwa. Menurut beberapa orang saksi, yaitu: Drs. I Nyoman Rasup, Drs. I Nyoman Yasa, M.Si, Drs. I Gusti Sunendra, Drs. I Gusti Ngurah Suteja, I Gusti Ayu Janawati, Drs. Madi Adi Djaya, Drs. I Gusti Ketut Narya, I Cede Ihdria, SH., Luh Kompyang Tirtawati, Ida Bagus Nyoman Awijana, AA Putu Mawar, Drs. Bagus Putu Raka, Ida Bagus Sudirga, Drs. I Ketut Purinaya, I Gede Tegeh Mandiasa, Putu Agus Suradnyana, Ida Bagus Cede, I Gusti Ketut Adhiputra, terdakwa adalah orang yang mempunyai wewenang menentukan kebijakan anggaran dan (sebagai Ketua Panitia Anggaran) membantu Pimpinan DPRD menentukan kebijakan anggaran Tahun 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 dan 2004. Sebagai individu terdakwa adalah orang di mana ketentuan hukum dan perundang-undangan diberlakukan kepadanya.

Dengan posisinya sebagai Ketua DPRD dan juga Ketua Panitia Anggaran DPRD Provinsi Bali, Ida Bagus bersama Anggota Panitia Anggaran 1999/2000, telah memusyawarahkan rancangan anggaran DPRD dengan menambah jenis-jenis pada tunjangan kesejahteraan lain, yaitu tunjangan: kesejahteraan anggota DPRD, tu dana taktis/protokoler, bantuan alat komunikasi, kegiatan pembahasan

APBD, peningkatan PAD, masa bhakti, kompensasi, dana taktis pimpinan dan tunjangan srada bhakti, serta kenang-kenangan. Penambahan jenis tunjangan tersebut berarti dianggarkan pendanaannya kemudian direalisasikan, dana tersebut telah diterima oleh 55 anggota DPRD Bali periode 1999-2004.

Masalahnya adalah bahwa jenis-jenis tunjangan yang ditambahkan tersebut tidak diatur dalam ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1996 dan Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 1 Tahun 1997. Tindakan terdakwa dalam melakukan penambahan tersebut dianggap pelanggaran, karena bertentangan juga atau menyimpang dari Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2002, serta ketentuan dalam Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 161/3211/SJ tanggal 29 Desember 2003. Pelanggaran yang dituduhkan adalah karena penambahan anggaran pada pos-pos di luar peraturan atau tidak ada rujukan peraturannya.

Pelanggaran tsb berkaitan dengan posisi terdakwa sebagai Ketua DPRD Bali yang mempunyai wewenang dalam menentukan kebijakan anggaran, dan dalam kasus ini pelanggaran tersebut berkaitan dengan legitimasi melalui keputusan yang dibuatnya. Pelanggaran yang dimaksud adalah tindakan terdakwa dalam menggunakan wewenangnya dalam mengeluarkan surat keputusan mengenai pos-pos tunjangan melalui Surat Keputusan DPRD Provinsi Bali tanggal 29 Maret 2000, tanggal 20 Pebruari 2001, tanggal 2 Januari 2002, tanggal 2 Januari 2003, dan tanggal 2 Januari 2004. Akibat pelanggaran ini menimbulkan kerugian keuangan negara.

Dalam tuduhan jaksa, pelanggaran-pelanggaran tersebut dapat dirinci sebagai berikut:

- (a) Pengalihan pos anggaran asuransi kesehatan menjadi asuransi jiwa sesuai surat perjanjian yang ditandatangani oleh terdakwa selaku Ketua DPRD dengan pihak Asuransi Jiwa Bersama Bumi Putra. Dalam hal ini keputusan pimpinan DPRD ini yang ditetapkan pada tahun 2000, telah membebani APBD 2000, 2001, 2002, 2003 dan 2004. Pembebanan ini bahkan terasa berlebihan karena APBD

- nya sendiri belum ditetapkan. Pembebanan ini dilakukan dengan cara menandatangani perjanjian untuk mengikutsertakan seluruh anggota DPRD Provinsi dalam asuransi jiwa. Pembebanan pada keuangan negara ini sebesar Rp450.000,-/orangper bulan berlaku sejak 1 Maret 2001 s/d Agustus 2004;
- (b) Selain hal itu, terdakwa melalui disposisinya telah mengelola dana taktis pimpinan sejak Tahun Anggaran 2000 s/d. 2004, dana mana kemudian disumbangkan kepada anggota DPRD, dan pihak lain seperti lembaga pendidikan atau keagamaan;
 - (c) Terdakwa juga mengelola dana penunjang kegiatan tahun Anggaran 2000, 2001, 2002, 2003 dan 2004. Sama dengan dana lainnya, terdakwa dianggap telah menggunakan dana ini untuk diri sendiri dan membagikannya kepada anggota DPRD seperti anggota komisi, anggota fraksi termasuk juga lembaga keagamaan, pendidikan, dan sosial.

Dengan tindakan-tindakan tsb di atas terdakwa dianggap telah melanggar atau melawan hukum, karena menyalahi aturan yang ditetapkan. Tindakan terdakwa bertentangan dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2002 tentang Kedudukan Keuangan DPRD. Mengenai asuransi hal tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 9 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997 tentang Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD Provinsi Tingkat I Bali. Penyimpangan ini juga terjadi karena terdakwa telah mengikutsertakan seluruh anggota DPRD Provinsi Bali beserta keluarganya dalam jaminan asuransi kesehatan pada PT Askes Denpasar.

Realisasi anggaran belanja DPRD pos dana penunjang kegiatan sebesar Rp622.300.000,- untuk menunjang Kegiatan DPRD dan Asuransi untuk 55 orang Anggota DPRD Provinsi Bali bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Perda Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 1997 dan Pasal 11 ayat (2) Permendagri Nomor 5 Tahun 1996, karena anggaran tersebut dianggap melebihi besar yang ditetapkan dalam Permendagri Nomor 5 Tahun 1996 dan Perda Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 1997. Pelanggaran ini juga terletak pada pengalihan anggaran asuransi

kesehatan menjadi pembayaran premi asuransi jiwa padahal anggaran untuk asuransi jiwa tidak tersedia pada APBD.

Pelanggaran lain adalah Pemberian tambahan tunjangan kesejahteraan anggota DPRD Provinsi Bali yang direalisasikan melalui berbagai jenis tunjangan kesejahteraan yang melebihi ketentuan, keputusan penyediaan dana penunjang kegiatan sebesar Rp1.858.164.000,- yang bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Perda Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 1997 yakni sebesar Rp250.000.000,- adalah pelanggaran lain, karena penyediaan dana ini melebihi ketentuan. Hal yang sama juga terjadi, yakni direalisasikannya berbagai jenis tunjangan kesejahteraan yang telah ditetapkan Rp300.000,-/orang per bulannya. Direalisasikannya dana sebesar Rp9.055.279.400,- telah melebihi ketentuan yang ditetapkan. Juga telah terjadi penyimpangan dalam hal pengalokasian biaya pemeliharaan kesehatan yang realisasinya sebesar Rp915.255.000,- dalam bentuk pembayaran tunai, padahal Perda Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 1997 menentukan sebesar Rp50.000,-/orang per bulan. Juga merupakan pelanggaran berkaitan dengan penganggaran biaya penunjang kegiatan tahun anggaran 2002 untuk berbagai jenis kegiatan yang mestinya sebesar Rp250.000.000,- namun telah direalisasikan sebesar Rp3.600.000.000,-

Pada tahun anggaran 2003 Pimpinan DPRD Provinsi Bali mengeluarkan keputusan tentang tunjangan kesejahteraan kepada anggota DPRD Provinsi Bali sebesar Rp10.446.430.000,- (setelah dipotong pajak). Padahal sesuai Pasal 10 ayat (1) Perda Provinsi Bali Nomor 1 tahun 2002 anggaran dimaksud diberikan dalam bentuk jaminan asuransi. Selain hal itu, pada tahun anggaran 2003 terdakwa sebagai Ketua DPRD Provinsi Bali juga telah menandatangani adendum, dengan tujuan untuk memperbesar premi yang akan dibayar dengan pembebanan pada APBD 2003 dan APBD 2004 padahal APBD tahun anggaran 2004 belum ditetapkan.

Pimpinan DPRD Provinsi Bali mengeluarkan keputusan tanggal 2 Januari 2004 tentang penyediaan dana penunjang kegiatan

DPRD dan tanggal 8 Januari 2004 tentang penyediaan tambahan dana penunjang kegiatan DPRD Provinsi Bali Periode 1999-2004, sebesar Rp11.526.229.564,- Padahal dana tersebut diberikan dalam bentuk jaminan asuransi, bukan dalam bentuk pembayaran tunai. Masalah lain yang dilakukan terdakwa adalah bahwa pada Tahun Anggaran 2004 Terdakwa selaku Ketua DPRD Provinsi Bali telah merealisasikan biaya penunjang kegiatan tahun 2004 sebesar Rp5.968.321.000 padahal menurut ketentuan, dana yang bisa direalisasikan adalah maksimal Rp796.000.000.

Dengan perbuatannya tersebut, terdakwa dianggap telah memperkaya diri sehingga dapat dikenai tuntutan pidana sesuai aturan hukum yang berlaku. Dalam hal ini terdakwa memiliki harta benda yang banyak, akan tetapi sumber kekayaannya tidak seimbang dengan penghasilannya, sehingga cukup signifikan adanya penambahan kekayaan. Namun demikian, berdasarkan keterangan saksi-saksi dan keterangan terdakwa bahwa perolehan Ketua DPRD Provinsi Bali sejak tahun 1999 s/d. 2004 tidaklah hanya dinikmati oleh terdakwa, tetapi juga disumbangkan untuk pihak lain terutama konstituen partai politik tertentu. Selama itu ternyata jaksa tidak bisa menemukan bukti bertambahnya kekayaan terdakwa secara signifikan, maka unsur "*memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi*" tidak terpenuhi. Artinya bahwa dakwaan primair jaksa tidak terbukti.

Meskipun demikian, jaksa mencoba membuktikannya lewat dakwaan subsidair. Hasil Penelusuran jaksa terhadap media yang digunakan terdakwa untuk merealisasikan anggaran yang diselewengkan ternyata melalui Surat Keputusan DPRD. Terdakwa telah melakukan pembayaran tunjangan kesejahteraan lain kepada diri sendiri selaku anggota DPRD dan anggota DPRD lainnya. Beberapa surat keputusan dimaksud adalah Surat Keputusan DPRD Provinsi Bali Nomor: 20a/KPTS/DPRD/2000 tanggal 29 Maret 2000, Surat Keputusan DPRD Provinsi Bali Nomor: 2/KPTS/DPRD/2001 tanggal 20 Februari 2001, Surat Keputusan DPRD Provinsi Bali Nomor 1/KPTS/DPRD/2002 tanggal 2 Januari 2002, Surat Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi Bali Nomor: 01/KPTS-PIM/DPRD/2003

tanggal 2 Januari 2003, Surat Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi Bali Nomor 04/KPTS-PIM/DPRD/2004 tanggal 2 Januari 2004, dan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi Bali Nomor 05/KPTS/DPRD/2004 tanggal 8 Januari 2004.

Keputusan yang diambil oleh Ketua DPRD tersebut menyebabkan terjadinya penyusunan dan realisasi anggaran DPRD Provinsi Bali Tahun Anggaran 1999 s/d. 2004. Kerugian keuangan Pemerintah Provinsi Bali tersebut disebabkan karena keputusan yang dibuat tersebut tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Realisasi anggaran yang tidak sesuai inilah yang telah menyebabkan kerugian keuangan negara.

Melalui keputusan pemberian Tunjangan Kesejahteraan yang melebihi ketentuan batas dari Tahun Anggaran 2000, 2001, 2002, 2003 dan 2004, terdakwa telah menerima keuntungan berupa penghasilan dari tunjangan tersebut. Selain itu, keputusan terdakwa mengikutsertakan seluruh anggota DPRD dalam Asuransi Jiwa Bersama BumiPutra 1912 Denpasar telah membebani APBD. Padahal seharusnya hal tersebut sudah ditanggung oleh asuransi kesehatan.

Pengalihan asuransi kesehatan menjadi asuransi jiwa ini dalam istilah jaksa diduga bertujuan untuk mengambil atau membobol keuangan Negara. Jaksa menganggap sebagai upaya untuk memperoleh keuntungan baik untuk diri sendiri maupun untuk para anggota DPRD Provinsi Bali 1999-2004 lainnya.

Pengelolaan dana taktis pimpinan yang dilakukan terdakwa sejak Tahun 2001-2004 dianggap telah dilaksanakan secara menyimpang. Jaksa menunjuk fakta bahwa dana taktis pimpinan telah dibagi-bagikan secara perseorangan maupun lembaga kemasyarakatan, padahal menurut jaksa tindakan tersebut tidak ada hubungannya dengan pelaksanaan tugas sebagai Ketua DPRD. Tindakan tersebut dianggap telah memberikan keuntungan kepada orang lain maupun kepada diri sendiri yakni menikmati dana taktis pimpinan.

Demikian juga dalam pengelolaan dana penunjang kegiatan sejak tahun anggaran 2000 - 2004 yang seharusnya digunakan untuk menunjang kegiatan DPRD untuk membiayai kegiatan tidak terduga, penyediaan tenaga ahli dan peningkatan kapasitas legislatif ternyata telah digunakan oleh terdakwa, untuk keperluan lain yaitu membagi-bagikannya secara perorangan dan kepada lembaga-lembaga yang sifatnya pribadi. Sehingga dalam dakwaan jaksa semata-mata untuk tujuan menguntungkan diri sendiri dan orang lain. Terdakwa dan para Anggota DPRD lainnya dianggap telah mendapatkan keuntungan secara financial.

Jaksa juga menilai bahwa terdakwa dengan membagi-bagikan dana penunjang kegiatan tersebut telah mendapat keuntungan secara moril dan psikologis yaitu martabat dan popularitas nama sebagai orang yang berjasa bagi masyarakat yang mendapatkan sumbangan tersebut. Keuntungan yang diterima oleh terdakwa dari perbuatan penyalahgunaan wewenang melalui penggunaan anggaran selama Tahun 1999-2004 sebesar Rp11.898.894.391,- sedangkan yang diterima oleh pihak lain termasuk 54 anggota DPRD Provinsi Bali adalah sebesar Rp45.204.610.973,- Penerimaan uang tersebut oleh terdakwa dan juga anggota DPRD Provinsi Bali dilakukan melalui transfer ke rekening mereka masing-masing, di samping ada juga yang diterima tunai. Jaksa berhasil memperlihatkan bukti berupa: tanda terima daftar permintaan pembayaran DPRD Provinsi Bali Tahun 2000, 2001, 2002, 2003 dan 2004, seluruh SPP dan SPM Belanja DPRD Provinsi Bali dan tanda terima penghasilan lain yang mendukung alat bukti tersebut di atas, realisasi dana taktis berupa disposisi terdakwa terhadap permintaan bantuan-bantuan yang diajukan kepada terdakwa yang dibenarkan oleh saksi-saksi dan terdakwa sendiri.

Paparan di atas merupakan bukti tentang upaya-upaya yang dilakukan oleh terdakwa dan telah merealisasikannya melalui pembayaran dan mengalokasikannya pada pos-pos yang sebelumnya sudah ditentukannya dalam APBD. Berdasarkan pada bukti dan alasan yang dikemukakan di atas, jaksa menganggap bahwa penggunaan dana *dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain* telah dapat

terpenuhi. Artinya terdakwa telah dengan sengaja melakukan penyimpangan penganggaran dan mendapat keuntungan secara pribadi dan orang lain, yaitu 45 anggota DPRD. Untuk kasus korupsi tersebut jaksa telah menuntut terdakwa dengan hukuman satu tahun enam bulan penjara, dan dituntut membayar denda Rp100 juta serta mengganti kerugian negara Rp11,898 miliar.

Meskipun demikian, Majelis Hakim yang menyidangkan masalah korupsi ini telah memberi putusan kepada Ketua DPRD Bali periode 1999-2004 Wesnawa, yang ternyata terpilih kembali menjadi Ketua DPRD Bali periode 2004-2009, dengan putusan *onslag*. Hakim menilai bahwa terdakwa memang terbukti bersalah melakukan perbuatan korupsi tetapi hal ini bukan tindakan pidana, sehingga perbuatan terdakwa hanya bersalah secara administrasi.

3.5 Kesimpulan

Ketika pertama datang ke Bali untuk peneliteiten ini, saya berbincang dengan sopir taksi yang saya tumpangi. Sang sopir menjawab beberapa pertanyaan saya tentang terjadinya korupsi di DPRD dan beberapa kantor lain di Bali. Hal ini memperlihatkan bahwa korupsi di Bali sudah menjadi rahasia umum. Meskipun sang sopir dan mungkin juga masyarakat kebanyakan tidak mengetahui secara detail apa yang dikorupsi. Mereka tahu bahwa telah terjadi penyelewengan uang negara oleh oknum baik itu anggota DPRD maupun lainnya. Meskipun demikian, mereka akhirnya mengeluh juga karena penanganan korupsi yang terjadi tidak berhasil membawa para pelakunya ke penjara. Di sini kelihatan juga bahwa masyarakat tidak yakin dengan penegakan hukum di Bali

Korupsi di Bali memang cukup *endemic*. Menurut informasi ,hampir seluruh DPRD Kabupaten se-Bali terlibat dalam kasus dugaan korupsi. Berarti korupsi telah dilakukan oleh banyak anggota DPRD, atau beberapa anggota DPRD di banyak atau hampir seluruh DPRD Kabupaten di Bali. Korupsi di Provinsi Bali yang melibatkan 55 anggota DPRD merugikan negara hingga 57, 2 miliar.

Dugaan korupsi juga telah dikenakan terhadap anggota Panitia Anggaran dengan dugaan korupsi sebesar Rp6,7 miliar. Tuntutan jaksa terhadap 15 mantan Anggota Panitia anggaran ini telah diputus bebas. Untuk kedua kasus ini Kejaksaan Tinggi (Kejati) Bali telah mengajukan kasasi karena menilai keputusan Hakim membebaskan mereka adalah tidak adil dan mengecewakan karena dakwaan jaksa terbukti.

Tuduhan jaksa adalah terdakwa telah anggaran yang dirancangnya untuk keperluan yang tidak semestinya, misalnya dengan membagi-bagikan dana penunjang tersebut kepada lembaga pendidikan, lembaga sosial termasuk perorangan anggota komisi dan fraksi. Selain itu, juga penggunaan atau realisasi dana yang berlebihan, misalnya tunjangan masa bhakti.

Bila dilihat pos-pos yang telah direalisasi dan peraturan yang berkaitan dengan pos-pos penganggaran yang diperbolehkan, terlihat sejumlah pos yang ditambahkan oleh terdakwa dalam penganggaran untuk kegiatan dan tunjangan DPRD Bali selama tahun 2000 s/d 2004. Pos-pos tambahan pelanggaran adalah sebagai berikut:

- (1) Tunjangan Kesejahteraan Anggota DPRD.
- (2) Tunjangan Dana Taktis/Protokoler.
- (3) Bantuan Alat Komunikasi.
- (4) Tunjangan Kegiatan Pembahasan APBD.
- (5) Tunjangan Peningkatan PAD.
- (6) Tunjangan Masa Bhakti.
- (7) Tunjangan Kompensasi.
- (8) Tunjangan Dana Taktis Pimpinan.
- (9) Tunjangan Srada Bhakti.
- (10) Kenang-kenangan.

Terjadinya pembengkakan anggaran, akibat dimasukkannya pos-pos yang tidak ada dalam aturan. Dalam pos kesejahteraan misalnya, dimasukkan tunjangan istri bagi suami yang jadi anggota DPRD juga suami bagi istri yang jadi anggota DPRD, dan tunjangan untuk anak mereka. Dalam Tunjangan Kesejahteraan dimasukkan juga dana

bantuan protokoler, dan tunjangan masa bakti yang masing-masing berjumlah Rp1.128.600.000,- dan Rp3.300.000.000,- Selain itu, pada tahun anggaran 2000, dalam anggaran perubahan Ketua DPRD telah memasukkan biaya pemondokan, dan menggunakan dana taktis yang tidak ada rinciannya.

Kerugian negara berasal dari penganggaran yang dilakukan terdakwa, kemudian direalisir dan dibagikan kepada 55 anggota DPRD Bali. Kerugian negara bersumber dari:

- (a) Pembebanan APBD,
- (b) Pembayaran Tunjangan Kesejahteraan lainnya kepada diri sendiri selaku anggota DPRD,
- (c) Pengalihan pos anggaran asuransi kesehatan menjadi asuransi jiwa,
- (d) Menambah jenis-jenis tunjangan pada Tunjangan Kesejahteraan lainnya,
- (e) Jenis-jenis tunjangan yang ditambahkan tersebut tidak diatur dalam ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1996 dan Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 1 Tahun 1997. Tindakan terdakwa dalam melakukan penambahan ini dianggap pelanggaran, karena bertentangan atau menyimpang dari Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2002.

Korupsi yang dilakukan anggota DPRD tersebut memang tidak dalam bentuk pengalokasian uang atau pembengkakan yang tidak ada posnya. Korupsi ini seperti dilegalkan, karena pos-pos anggaran adalah hasil rancangan yang sudah setuju anggota DPRD melalui sidang Karena itulah kemudian Hakim membebaskan para terdakwa, yakni Ketua DPRD Bali masa bakti 1999-2004, bersama anggota DPRD lain. Pembebasan ini cukup mengejutkan dan mengusik rasa keadilan banyak orang, karena apapun alasannya mereka telah dengan sengaja melakukan pembengkakan anggaran dan memasukkan pos-pos yang tidak ada peruntukannya, sehingga dengan sengaja mereka ingin mendapatkan keuntungan finansial dari anggaran yang mereka buat bersama.

BAB 4

STUDI KASUS DI KARANGANYAR

4.1 Pendahuluan

Ketika reformasi digelindingkan, harapan masyarakat Indonesia akan terciptanya kehidupan yang lebih baik cukup besar, karena reformasi yang dimulai dengan turunnya Presiden Soeharto itu dimaksudkan untuk melakukan perubahan dalam berbagai segi kehidupan. Perubahan yang dimaksudkan untuk perbaikan ini memang makin kelihatan dalam waktu 10 tahun setelah dilakukannya reformasi tersebut. Perubahan tersebut terlihat terutama dalam bidang politik. Puluhan partai politik telah ikut ambil bagian dalam dua kali pemilihan umum, yaitu pada tahun 1999 dan 2004. Bahkan telah dilakukan pula pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat dan puluhan pemilihan langsung gubernur dan bupati di berbagai wilayah Indonesia.

Perubahan struktural ini terjadi di banyak bidang, termasuk dalam bidang perundangan. Akan tetapi karena tuntutan perubahan untuk perbaikan tidak hanya terbatas pada perubahan struktural saja, reformasi yang dijalankan ternyata juga masih banyak halangannya. Perubahan yang terjadi masih terasa timpang dan mengalami apa yang disebut “*cultural lag*”, karena dari sisi budaya perubahan tersebut terasa lambat. Demokratisasi yang terjadi memang telah secara *structural* menghasilkan perubahan struktur politik dan pemerintahan, akan tetapi secara kultural demokratisasi menghasilkan radikalisme politik yang secara substantif jauh dari sifat-sifat demokratis. Hal ini memperlihatkan bahwa sebagian rakyat Indonesia ternyata memang belum siap merubah sikap dan nilai yang mereka anut dalam kebudayaan berdemokrasi.

Beberapa kabupaten dan provinsi telah melaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakilnya secara langsung oleh rakyat. Tetapi banyak kasus memperlihatkan bahwa pesta demokrasi lokal tersebut telah diikuti oleh kekerasan politik yang membahayakan

persatuan dan kesatuan bangsa. Di Maluku, pemilihan gubernur telah memunculkan korban kekerasan politik yang masif, karena mereka yang kalah belum siap menerima kekalahan. Di Malang terjadi juga kekerasan politik yang dilakukan oleh oknum pemerintah terhadap mereka yang melakukan kritik dan koreksi atas kebijakannya. Di Tuban hal yang sama juga terjadi, sehingga demokratisasi telah memakan banyak korban akibat masyarakat yang belum siap menjalani hidup berdemokrasi.

Apa yang menarik adalah fenomena bahwa demokratisasi yang telah membawa keterbukaan, pada sisi lain, justru telah memunculkan *endemic corruption*. Korupsi yang dulu hanya terjadi di kota-kota besar dan dilakukan oleh pelaksana kebijakan negara dan pemerintahan di Tingkat pusat, kini merembet dan merebak ke daerah. Oleh karena itu, sekarang ini banyak sekali kasus korupsi terjadi di daerah, baik yang dilakukan oleh kalangan pemerintahan maupun oleh kalangan legislatif. Bahkan banyak juga korupsi dilakukan oleh kalangan pemerintah bersama-sama dengan kalangan legislative, dilakukan secara bersama-sama, alias berjamaah.

Ide pemberantasan korupsi pada sisi lain juga terus digulirkan dan mendapat dukungan banyak kalangan. Sebuah lembaga tinggi didirikan untuk tujuan dimaksud, bernama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan tugas utamanya untuk memberantas korupsi dengan melakukan pembersihan terhadap siapa saja yang melakukan korupsi. Komisi tersebut juga telah berhasil melakukan tugasnya, yaitu mengungkap dan menahan para pelaku korupsi yang dilakukan oleh berbagai kalangan.

Gebrakan yang bersifat *shock therapy* pernah dilakukan oleh KPK, ketika lembaga ini berhasil mengungkap kasus korupsi di Komisi Pemilihan Umum (KPU). Meskipun masih banyak yang ragu dengan kinerja KPK, keberadaan lembaga ini cukup mengurungkan orang untuk melakukan korupsi, atau setidaknya mempunyai dampak psikologis, sehingga orang tidak dengan mudah melakukan tindakan-tindakan yang masuk dalam kategori korupsi.

Laporan di bawah ini adalah hasil penelitian tentang penyelenggaraan *good governance* di Kabupaten Karanganyar. Kabupaten yang terletak di daerah Jawa Tengah bagian Tenggara, yang bergandengan dengan kabupaten dan Kota Solo ini relatif berhasil melaksanakan penyelenggaraan pemerintahannya. Reformasi politik di wilayah ini telah menghidupkan kembali partisipasi masyarakat karena hadirnya tokoh yang cukup dekat dengan masyarakat. Meskipun demikian, pertanyaan selalu muncul mengenai berbagai macam hal ke pemerintahannya karena penyelenggaraan bidang ini yang meliputi berbagai macam sektor memerlukan koordinasi dengan berbagai kalangan aparatnya. Sementara itu diperlukan pula komitmen bersama dan kesiapan mental para aparatnya dalam melaksanakan tugas pembangunannya. Komitmen ini menjadi penting karena hal itulah yang akan menyetir perilaku mereka, yang dengan hal itu pula integritas diri mereka dijaga.

4.2 Politik dan Reformasi

Seperti banyak didaerah lain, masyarakat Karanganyar sebetulnya masih berada pada budaya politik parochial (Almond, 1978). Politik ini bukan saja ditandai oleh minimnya partisipasi tetapi juga oleh tingginya ignoransi masyarakat. Dalam budaya ini, tindakan-tindakan politik tidak berdasar pada pilihan rasional, melainkan didorong oleh faktor lain seperti sekedar keharusan sebagai warga negara. Masyarakat tidak ikut dalam pemilu, misalnya, karena mereka merasa bahwa ini adalah momen untuk ikut melakukan perubahan melalui pemilihan para wakil mereka yang mumpuni. Atau dalam hal pemilihan kepala daerah untuk memilih bupati atau walikota yang mereka harapkan melakukan perubahan bagi kepentingan masyarakat dan kemajuan mereka.

Selama periode Orde Baru, Golkar adalah organisasi politik yang dominan menguasai politik di Karanganyar. Dukungan masyarakat terhadap mereka juga mencapai angka mayoritas karena seperti di daerah-daerah lain, dua partai politik lainnya, yaitu PDI dan PPP, bisa dikatakan sama sekali tidak berdaya oleh karena berbagai

alasan. Perubahan yang dibawa oleh reformasi tahun 1998 bukan saja menyebabkan terjadinya perubahan *structural* di mana pada masa sekarang terdapat banyak partai politik, melainkan juga telah diikuti oleh perubahan pola dukungan. Untuk Kabupaten Karanganyar, dalam dua kali pemilu pasca reformasi terjadi apa yang disebut fluktuasi dukungan. Dominasi Golkar selama pemerintah Orde Baru berkuasa telah buyar setelah reformasi, terbukti oleh perubahan perolehan suara dalam pemilu 1999. Dalam pemilu kali ini suara terbanyak diperoleh Partai Demokrasi Indonesia, dengan memperoleh 23 kursi, sementara Golkar menjadi berada di urutan kedua dengan memperoleh tujuh kursi. Selain itu, juga terdapat partai baru, seperti PAN yang juga memperoleh kursi sebanyak dua kursi di DPRD Karanganyar.

Jika melihat sejarah politik Karanganyar, perubahan yang dibawa oleh reformasi yang mendudukkan PDIP menjadi partai nomor satu dalam hal perolehan suaranya sebenarnya tidaklah mengejutkan, mengingat PNI di masa Soekarno adalah partai favorit yang mendominasi suara di parlemen lokal saat itu. Perubahan situasi politik di mana kekuasaan berubah dari Orde Lama ke Orde Baru telah menyebabkan para pendukung Soekarno tidak menyalurkan aspirasinya kepada PDI¹ yang sebenarnya merupakan pewaris dari PNI Soekarno. Keengganan masyarakat Karanganyar mendukung PDI disebabkan oleh situasi politik yang memang tidak menguntungkan mereka. Seperti diketahui, tekanan politik sangatlah besar bagi mereka yang mendukung selain partainya pemerintah, yaitu Golkar dan stigmatisasi sebagai pendukung PKI begitu besar bagi mereka yang tidak mengikuti dan mendukung partai pemerintah.

Oleh karena itu, reformasi adalah momentum untuk mengembalikan kepercayaan diri masyarakat Karanganyar dalam memberikan dukungan politik kepada partai pilihannya sesuai hati nurani. Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa kebebasan ini juga

¹ Meskipun merupakan gabungan lima partai politik yang ikut pemilu 1971, PDI sebenarnya lebih merupakan pewarisan dari PNI karena empat partai lain yang bergabung di dalamnya merupakan partai kecil.

telah memberi imbas bagi munculnya kepercayaan yang berlebihan di kalangan pendukung PDIP dalam pemilu 1999, sehingga situasi ini dirasa agak mengancam bagi pendukung partai lain.

Perkembangan politik selama reformasi cukup menarik untuk disimak dilihat dari sisi perolehan suara partai politik yang ada. Hal ini dapat dianggap sebagai keberhasilan atau mungkin juga kegagalan partai politik yang ada. Jika PDIP merupakan partai dengan perolehan kursi terbanyak melebihi separuh kursi yang ada pada pemilu 1999, ternyata tidak dapat bertahan pada pemilu 2004, bahkan mengalami penurunan 50% dibandingkan dengan perolehan kursinya pada pemilu 1999. Kalau dalam pemilu 1999 PDIP mendapatkan 23 kursi, partai ini hanya mendapatkan 11 kursi dalam pemilu 2004.

Tabel 4.1 Perolehan Kursi Hasil Pemilu 2004 di DPRD Karanganyar

No.	Nama Partai Politik	Jumlah Kursi
1.	Golkar	13
2.	PDIP	11
3.	Democrat	5
4.	PKS	5
5.	PAN	4
6.	Pelopor	3
7.	PKPI	2
8.	PPP	1
9.	PKB	1

Sumber: KPUD

Kalau kita melihat keterikatan ideologis yang biasanya muncul, PDIP adalah partai yang mendapatkan kesempatan besar untuk meraih dukungan dari masyarakat Karanganyar. Soekarno-isme yang biasa menjadi daya tarik kalangan wong cilik sebenarnya telah menjadi daya tarik masyarakat untuk mendukung PDIP. Figur Megawati, sebagai pimpinan puncak PDI dan anak Bung Karno pada sisi lain, memang paling menonjol dalam menarik dukungan masyarakat dibandingkan dengan anak-anak Soekarno yang lain. Hal ini karena Megawati adalah pemegang kendali dan meneruskan perjuangan Soekarno melalui partai

yang didirikan oleh Bung Karno. PDIP adalah tetesan PNI yang pada tahun 1955 berjaya memenangkan pemilu. Tetapi, seperti terlihat dari hasil perolehannya, PDIP mengalami penurunan yang signifikan pada pemilu 2004 di Karanganyar, yaitu sekitar 50% (bandingkan kursi PDIP hasil pemilu 1999, yakni 23 kursi dengan perolehannya pada pemilu 2004 yang 11 kursi)..

Meskipun agak sulit mencari penyebab penurunan ini, beberapa komentar para pengamat perlu untuk didengar. Menurut mereka, wakil-wakil PDIP di daerah dianggap kurang santun dan bergaya hidup yang glamour. Kalangan LSM telah menyebut munculnya OKB-OKB (Orang Kaya Baru) yang tidak diperkirakan masyarakat sebelumnya. Akhirnya masyarakat kecewa karena tidak sesuai apa yang disebut-sebut kalangan PDIP sebagai partai wong cilik. Hal inilah, menurut kalangan LSM, yang menyebabkan perolehan PDIP menurun pada pemilu 2004.

Anjloknya perolehan suara PDIP karena banyak wakilnya di DPRD tidak disenangi masyarakat. Masyarakat sebenarnya tetap mendambakan PDIP, tetapi karena orang-orang yang dipasang sebagai calon dari PDIP kurang bisa diterima, maka masyarakat terpaksa memberi dukungan kepada partai lain. Pada sisi lain, Golkar dengan pengalamannya telah menampilkan calon-calon yang simpatik bagi masyarakat, sehingga lepas dari partai yang produk Orde Baru, banyak warga Karanganyar simpatisan PDIP yang mengalihkan pilihan mereka ke Golkar. Tapi yang menarik dari pengamatan kalangan LSM adalah bahwa simpatiknya Golkar ini juga karena para calegnya menyiapkan program nyata bagi masyarakat. Di samping mereka memberi bantuan nyata untuk kepentingan masyarakat. Misalnya, di antara mereka menyediakan semen untuk kepentingan umum, misalnya untuk jalan raya dll. Di samping itu, tingkat pendidikan caleg Golkar cukup bagus, banyak lulusan Perguruan Tinggi dengan menyandang gelar S1. Sementara itu, partai lain termasuk PDIP, tidak mempunyai SDM seperti Golkar. Figur Megawati sebenarnya masih kuat untuk jadi *votegetter* bagi PDIP, tetapi, karena banyak calon dari PDIP yang

kurang menyenangkan, akhirnya banyak anggota masyarakat yang meninggalkannya.

Dalam pilkada melalui DPRD, Rina mendapatkan suara 23 dari 45 suara DPRD yang ada. Artinya dia mendapatkan suara 50 plus 1. Meskipun PDIP di Karanganyar mendapatkan 23 kursi dalam pemilu 1999, perolehan Rina dalam pemilihan bupati tersebut diduga tidak semua berasal dari anggota DPRD PDIP. Menjelang pemilihan bupati, terjadi manuver politik di kalangan PDIP, terutama hadirnya permainan Bambang Hermawan DPC PDIP. Menurut tokoh LSM, Gunadi yang saat itu jadi calon diduga ditawarkan oleh Bambang dengan kompensasi tertentu. Tetapi karena Gunadi tidak merespon secara tegas, maka Bambang kembali ke Rina. Calon dari PDIP sendiri sebenarnya ada tiga. Di samping Gunadi dan Rina, calon PDIP lainnya adalah Bambang. Tetapi hasil konsultasi dengan PDIP Jakarta telah menyebabkan DPC PDIP memilih Gunadi sebagai calon yang direstui PDIP. Rina sebenarnya melamar ke tiga partai, yaitu Golkar, PDIP dan partai-partai kecil. Dua partai pertama seolah menolak Rina, sehingga dia kemudian dicalonkan oleh partai-partai kecil tadi. PAN adalah yang terbesar dalam partai gabungan itu.

Setelah memenangkan pemilihan, muncullah permasalahan, sehingga pelantikan Rina terlambat sampai 14 bulan. Meskipun kalangan LSM tidak berani mengemukakan alasan-alasannya, mereka hanya menyebut bahwa masa lalu Rina telah menjadi gunjingan yang menyebabkan lambatnya pengesahan keterpilihannya. Hal ini menjadi masalah karena masyarakat tidak memilihnya, dan hanya dipilih oleh anggota DPRD. Rina sendiri konon mengakui atau menyadari halangan yang muncul berkaitan dengan pelantikannya.

Lepas dari kritik yang muncul atau bahkan keengganan banyak kalangan terhadap terpilihnya Rina, komponen buruh² di Karanganyar termasuk yang memberikan dukungan. Tokoh buruh yang saya wawancarai menyatakan bahwa dia bersama kalangan buruh lainnya melakukan demo di depan kantor gubernur yang meminta supaya Rina

² Buruh yang tercatat di tenaga kerja sekitar 98 ribuan

segera dilantik. Dukungan ini diberikan karena Tris Hardoyo sebagai wakil bupati adalah mitra para buruh ini. Tris sebelumnya di Kadin, bahkan dia juga pernah jadi penasehat Apindo. Selain itu, dia juga pernah jadi ketua syarikat buruh. Jadi dukungan kalangan buruh terhadap pasangan ini cukup kuat, meski dasarnya adalah karena wakil bupati terpilihnya, yang merupakan aktivis buruh. Selain karena adanya dukungan buruh tersebut, bisa jadi pelaksanaan pelantikan Rina oleh gubernur adalah karena saat itu sudah mendekati pemilu 2004. Jadi, karena ada kebutuhan politik tertentu, maka Rina kemudian dilantik sebelum pemilu 2004 dilaksanakan.

Dengan kemenangan 50% plus 1, sebenarnya posisi Rina cukup kuat untuk tidak direcoki atau mendapat kritikan dari kalangan legislatif. Tetapi, pemerintahan Rina justru dimulai dengan perubahan komposisi DPRD sendiri. Seperti diketahui, Rina dilantik dan mulai menjalankan pemerintahannya menjelang pemilu 2004, sehingga dia kemudian berhadapan dengan para anggota baru DPRD yang seolah tidak terikat dengan komitmen dukungan terhadap Rina. Selain itu, situasi politik nasional juga telah diramaikan oleh diskursus pemilihan langsung bagi bupati/walikota dan gubernur baru, sehingga secara politis Rina hanya bergantung kepada partai yang pernah mendukungnya (tidak kepada para anggota DPR yang mewakili partai-partai tersebut). Dalam pemilu 2004, komposisi perolehan partai di DPRD memang berubah banyak. Dalam pemilu kali ini Golkar mendapatkan 13 kursi, sedangkan PDIP hanya mendapatkan 11 kursi. Ini adalah perubahan yang cukup besar, mengingat suara PDIP melorot secara signifikan. Lebih dari 50% para pendukung PDIP pada pemilu 1999 telah memindahkan dukungannya kepada partai lain dalam pemilu 2004.

4.3 Pelaksanaan Program

Seperti terjadi pada pemerintah daerah lain, pelaksanaan program-program pemerintah daerah Karanganyar mengacu pada APBD. Rumusan APBD pemerintah daerah di wilayah Indonesia pada umumnya memuat program-program yang standar yang hampir

dilakukan di seluruh kabupaten. Pada umumnya, penganggaran berbagai sektor tersebut menjadi kegiatan rutin. Karena biasanya pemerintah daerah harus memprioritaskan pembangunan sektor-sektor utama, seperti pendidikan dan kesehatan, yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Ini artinya bahwa pembangunan ekonomi oleh pemerintah daerah biasanya dilakukan tidak melalui program khusus, melainkan dengan mencantolkannya pada bidang-bidang khusus, seperti pendidikan atau kesehatan, karena pembangunan ekonomi lebih merupakan peningkatan kemampuan ekonomi masyarakat, seperti kemampuan daya beli mereka. Meskipun demikian, pemerintah kabupaten menentukan prioritas yang akan dilakukan pemerintah daerah dalam membangun daerahnya.

Penganggaran pemerintah Karanganyar melalui APBD sebenarnya bisa dikatakan cukup bagus paling tidak karena Pemda bisa menghabiskannya sesuai dengan yang dianggarkan dan diperuntukan. Seperti pemerintah daerah lain, pada akhir Desember APBD di Karanganyar harus sudah direalisasikan. Kesan cukup bagus setidaknya bila dibandingkan dengan APBD Pemda lain yang tidak memihak pada kepentingan publik. Hal lain yang perlu dicatat adalah bahwa APBD Karanganyar sendiri sudah cukup transparan, di mana masyarakat bisa mengakses dan melihat sektor-sektor mana saja yang direncanakan pemerintah dan besar anggarannya. Upaya Pemda Karanganyar untuk transparan, dengan cara membuat poster berisi gambaran umum APBD tahun yang berjalan. Poster tersebut dibagikan kepada masyarakat dan bisa ditempel di tempat-tempat umum.

Poster yang bisa diakses di Karanganyar memuat informasi berbagai kegiatan program mulai dari pendidikan, kesehatan sampai pekerjaan umum, juga memuat rincian secara detail kegiatan dengan menyertakan langsung dinas atau instansi terkait. Terdapat juga alokasi dana untuk pendidikan, kesehatan dan yang lain. Dengan poster ini setidaknya masyarakat dapat mengetahui rencana kegiatan yang dilakukan oleh Pemda Karanganyar. Meskipun demikian, kelihatannya tidak mudah bagi orang awam untuk memahami kandungan poster tersebut, yang lebih merupakan jadwal rencana kegiatan.

Poster tersebut memberi kesan transparansi, di mana seluruh kegiatan yang direncanakan bisa dilihat pelaksanaannya di lapangan melalui kegiatan dinas atau Kaur di Kabupaten Karanganyar. Namun, dalam kenyataannya di kabupaten ini tercium adanya korupsi yang dilakukan oleh wakil bupati dan sekretaris daerah, meskipun sampai habis masa pemerintahan di bawah Bupati Rina masalah dugaan adanya korupsi ini belum disidangkan di pengadilan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa walaupun sudah transparans, masih kerap terjadi kebocoran.

Lepas dari adanya dugaan korupsi tersebut, secara umum transparansi melalui poster memberikan citra baik kepada Pemda Kabupaten Karanganyar yang cukup niat baik atau terbuka. Pemerintah daerah sebagai pengelola kebijakan di daerah cukup mendapat apresiasi dari masyarakat. Hal inilah yang menyebabkan Rina terpilih kembali dalam pilkada langsung beberapa bulan yang lalu.

Di beberapa pemda terlihat adanya ketimpangan dalam penganggaran antara berbagai sektor atau bidang dalam APBD. Misalnya, anggaran bidang pendidikan tidak lebih besar dibandingkan dengan anggaran perjalanan dinas baik bupati atau anggota DPRD. Terlihat pula bahwa alokasi untuk makan minum, ternyata lebih besar dibandingkan dengan alokasi sektor pendidikan.

Data dan gambaran umum di kabupaten Karanganyar, dapat dilihat dalam poster. Dari data tersebut terlihat bahwa pendapatan pemerintah yang terbesar sebenarnya berasal dari Dana Alokasi Umum Rp 506.156.450.000,- dan Dana Alokasi Khusus Rp 54.898.000.000,- dari total dana perimbangan sebesar Rp 594.506.960.000,- Berarti pembiayaan pembangunan daerah lebih banyak menggunakan dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat. Pendapatan Asli Daerah hanya Rp 54.224.360.000,- sehingga ketergantungan dengan pemerintah pusat cukup kuat mengingat dana perimbangan dari pemerintah pusat mencapai 78,40% dari total APBD Karanganyar tahun 2008 yang mencapai Rp715.680.264.650.

Seperti terjadi di kabupaten lain, Belanja Pegawai memang cukup besar dan menyedot dana besar dari total belanja daerah.

Belanja Pegawai dari pos Belanja Tidak Langsung berjumlah Rp 451.296.777.628,- sementara dari pos Belanja Langsung berjumlah Rp 31.098.699.482,- sehingga Belanja Tidak Langsung minus Belanja Pegawai sebesar Rp111.732.607.250,- dan Belanja Langsungnya (minus Belanja Pegawai) sebesar Rp202.359.547.357,- Dari belanja yang dianggarkan Pemerintah (setelah dikurangi Belanja Pegawai), tercatat sebesar Rp314.092.154.607,-

Untuk mengetahui seberapa besar APBD Kabupaten Karanganyar memberi perhatian yang cukup bagi belanja publik, dapat dilihat seberapa besar pemerintah daerah menganggarkan biaya pendidikan. APBD Pemda Karanganyar pada tahun 2008 telah menganggarkan sebesar Rp 33.345.115.935,- anggaran untuk bidang pendidikan melalui pos bantuan provinsi dan APBD tercatat masing-masing sebesar Rp17.244.618.750,- dan Rp14.194.618.750,- Dengan demikian, jumlah dana yang dianggarkan untuk bidang pendidikan secara keseluruhan mencapai Rp 64.784.353.435,- (20,6% dari total belanja di luar pegawai)

Dari anggaran tersebut, sebenarnya biaya untuk belanja publik relatif tinggi. Belanja publik ini tercantum dalam berbagai sektor yang pengelolaan atau realisasinya dilakukan oleh dinas terkait. Meskipun demikian, jika dilihat melihat lebih teliti, yang terjadi ternyata hal ini juga terjadi di daerah-daerah lain. Seorang pengamat memberikan gambaran berkaitan dengan kritiknya dalam hal alokasi dana untuk biaya publik ini. Dicontohkan tentang dana yang dialokasikan untuk lomba anak berprestasi, juga harus memasukkan honor untuk panita dan honor para juri serta kebutuhan sekunder lainnya. Bahkan pihak sekolah sendiri ternyata tetap harus membayar atau menarik uang dari para murid yang terlibat.

Praktek tersebut nampaknya sudah menjadi kebiasaan dan berbagai pihak juga tidak secara langsung merasa dirugikan. Inilah sebenarnya yang menyebabkan kenapa dana untuk pendidikan, kelihatannya cukup besar. Dana untuk sektor di Karanganyar cukup besar, karena di dalamnya termasuk gaji untuk aparat. Peruntukan dana pendidikan itu, berkisar antara 6% dari total anggaran yang mencapai

20,6% yang realisasinya dikelola oleh Dinas Pendidikan dan dinas lainnya.

Anggaran pendidikan di Karanganyar tersebut pengelolaan untuk realisasinya dilakukan oleh dinas pendidikan. Jadi, selain Dinas Pendidikan sendiri (40,6%) terdapat juga dinas atau kantor lain yang ikut mengelola dana pendidikan, seperti Kantor Pemberdayaan Masyarakat (KPM) yang mengelola dan merealisasikan dana pendidikan berbentuk PMAT (Pemberian Makanan Tambahan bagi Sekolah). Kantor Sosial juga menganggarkan untuk pendidikan anak jalanan (luar sekolah), dan bantuan belanja pendidikan lain, seperti bea siswa, bantuan pembangunan, perpustakaan dan arsip daerah. Dengan bertambahnya pengelola dana pendidikan ini, menyebabkan adanya tambahan anggaran pendidikan meskipun tidak signifikan. Dari tiga kantor yang ikut mengelola bidang pendidikan tersebut maka total anggaran pendidikan menjadi sekitar 23%.

Di antara yang dikelola oleh kantor lain dalam slot belanja Pendidikan adalah beasiswa. Meskipun kedengarannya ironis bahwa bagian sosial mengelola bantuan pendidikan, kenyataannya memang sebagian kecil kegiatan yang masuk dalam bantuan pendidikan dikelola pendanaannya oleh kantor bantuan sosial tadi. Dalam analisis kalangan pemerhati pendidikan, seperti kalangan LSM, dana untuk bidang pendidikan realitasnya, katanya, hanya mencapai sekitar 5%, karena sebagian besar lainnya digunakan untuk hal-hal yang bisa dikategorikan hanya menunjang pendidikan.

Meskipun anggaran pendidikan cukup rendah, kalangan LSM yang ikut mengawasi pendanaan dan pelaksanaan belanja bidang pendidikan ini juga pesimis jika anggaran pendidikan mencapai 20% di luar belanja pegawai. Menurut mereka, besar anggaran tersebut tidak akan terealisasi secara optimal, karena dengan anggaran yang tersedia saja perencanaan program pendidikan terlihat dibuat-buat. Kenyataan tersebut sebenarnya sudah umum, dan ditengarai terjadi di dinas tingkat provinsi atau bahkan Diknas yang menangani pendidikan. Kegusaran atau ketidakpercayaan masyarakat kenyataan ini dapat dipahami, karena memang banyak sekali program di bidang pendidikan tidak

efektif dan dalam bahasa kalangan LSM, akal-akalan. Seorang tokoh LSM mencontohkan sebuah SD yang menganggarkan 250 sapu³ dalam setahun. Hal tersebut sama sekali tidak masuk akal, dan hanya strategi untuk mendapatkan anggaran yang banyak.

Bagi kalangan LSM, peningkatan dana pendidikan memangagar dapat meningkatkan kualitas pendidikan. Akan tetapi, karena berbagai macam hal seperti yang dikemukakan maka peningkatan dana pendidikan ini harus dilakukan secara bertahap. “Harus dilihat dulu manajemennya, memang bagus, ditingkatkan sedikit demi sedikit”, demikian kata tokoh LSM. Muncul kekhawatiran dari kalangan LSM pemerhati pendidikan tidak tercapainya program pendidikan pada sasarannya. Kekhawatiran tersebut cukup tinggi, sehingga terkesan penghamburan anggaran saja.

Bagaimana dengan monitoring dan evaluasi (*monev*)? Institusi yang dibentuk sebagai bagian dari transparansi ini juga diyakini belum bekerja maksimal. Setidaknya kalangan LSM masih ragu dengan *monev* yang perannya masih baru, lebih-lebih para birokrat sendiri belum sepenuhnya *enlightened* dengan demokratisasi, keterbukaan dan lainnya dalam upaya meningkatkan kinerja mereka. Kalangan LSM menyebutnya bahwa “*Monev*⁴ juga manusia” yang bukan saja bisa tergelincir ke dalam kesalahan-kesalahan, tetapi juga bisa menyembunyikan kesalahan orang lain atau korupsi jika tidak disertai dengan niat baik untuk bangsa ini.

Dalam APBD sering terlihat kesenjangan antara penganggaran dengan pelaksanaannya atau bahkan ada penganggaran di luar yang

³ Dia memberikan contoh tapi dengan bukti yang tidak bisa saya konfirmasikan, karena dia juga hanya menerima laporan (mungkin) dari pihak lain.

⁴ Bappeda memberikan masukan agar bagian perencanaan dan *monev* dipisah. Maksudnya tentu saja agar pekerjaan bisa dimaksimalkan, yakni antara perencana dan penilai atau yang melakukan evaluasi bukanlah orang yang sama, sehingga dengan demikian bisa dilakukan pemeriksaan atau evaluasi yang maksimal. Dengan kata lain, pihak *monev* juga bisa lebih kritis, karena apa yang dinilai bukan hasil perencanaannya.

kebutuhan masyarakat – hal tersebut biasanya terlihat dalam penganggaran proyek-proyek mercusuar –Hal ini dapat dipahami karena bisa jadi dalam penyusunannya tidak melalui proses yang benar. Musrenbang, merupakan.... awal dalam penyusunan APBD, seringkali terlupakan atau sengaja dilupakan kalangan petinggi Pemerintah Daerah. Dalam beberapa kasus, keikutsertaan masyarakat dalam musrenbang hanya proforma untuk memenuhi proses yang harus dilalui, karena secara substantif perencanaan pembangunan dapat dilakukan oleh pihak Pemda sendiri, dalam hal ini Bappeda. Itulah sebabnya, seperti disinyalir kalangan LSM penganggaran APBD, termasuk di Karanganyar, dalam beberapa tahun ini kelihatan tidak berubah. Para perencana pembangunan tingkat daerah hanya meng “copy-paste” anggaran sebelumnya (2005, 2006, 2007). Pembuat anggaran tidak melakukan perubahan hanya mengambil yang sudah ada pada tahun sebelumnya. Jika benar, apakah karena tidak banyaknya tenaga yang *‘well qualified’* dalam penganggaran atau karena yang menangani bidang ini merasa bosan. Sebaiknya perencanaan haruslah orang yang ahli di bidangnya, yakni praktisi pendidikan.

Program lainnya yang biasa jadi ukuran belanja publik adalah bidang kesehatan. Program kesehatan di Karanganyar juga dianggap tidak pas, karena banyak penerima program dengan sasaran orang miskin yang tidak pas. Program kesehatan dalam APBD 2008 hanya berkisar Rp20.717.538.200,- Dari program kesehatan yang dianggarkan oleh pemerintah Karanganyar, pendanaan untuk kalangan miskin seharusnya juga cukup besar, setidaknya hal itu bisa dianggap sebagai kepedulian pemerintah terhadap masyarakat tidak mampu. Tetapi kenyataannya program bantuan untuk masyarakat miskin relatif kecil, yakni sebesar Rp50.860.200,- (ditambah Rp5.750.000,- untuk kasus emergensi dan pasien terlantar), sebagai bantuan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin yang sakit. Melihat banyaknya orang miskin di daerah ini, maka jumlah tersebut memang tidak signifikan. Namun, ada juga anggaran untuk masyarakat miskin yang dislotkan dalam program perbakan gizi masyarakat sebesar Rp1.085.000.000,- Ini adalah program bagi perbaikan gizi dan lingkungan sehat.

Disamping kurang signifikannya anggaran pemerintah untuk kesehatan, terutama masyarakat miskin, dalam prakteknya banyak orang yang sebenarnya termasuk miskin, yang seharusnya mendapatkan pelayanan kesehatan yang justru tidak masuk. Orang yang memiliki sepeda motor misalnya, dianggap tidak miskin, padahal saat ini mudah sekali untuk mendapatkan sepeda motor, mengingat sistem kredit yang diberikan para *dealer* sangat mudah. Seseorang dapat mendapatkan motor kredit hanya dengan modal satu juta rupiah.

Pemerintah sebenarnya sudah mengeluarkan 11 kriteria penerima program kesehatan dari masyarakat miskin. Akan tetapi kriteria tersebut dianggap tidak realistis. Parameter kemiskinan yang dibuat BPS belum disosialisasikan dan dipahami bahkan oleh para pejabat di Karanganyar, sehingga muncul miskonsepsi dalam pembagian atau pelaksanaan program yang sarannya masyarakat miskin. Kalangan LSM menyarankan agar tidak terjadi kerancuan tersebut sebaiknya dipakai standar internasional yang mematok garis kemiskinan dengan penghasilan US\$2/hari⁵.

Walaupun ada kekurangan dalam pelaksanaan pembangunan di Karanganyar, namun secara umum dapat dikatakan bahwa perumusan APBD dan realisasinya cukup baik. Unsur-unsur yang bisa mendorong tingkat korupsi setidaknya tidak terlihat, meskipun tidak menutup kemungkinan bahwa dalam pembelian barang dan jasa atau penentuan belanja lainnya terdapat kesengajaan untuk memperbesar dana (*mark up*) yang dibelanjakan.

Jika dalam APBD Karanganyar terlihat agak baik dan tidak terdapat proyek mercusuar yang urgensinya bagi masyarakat tidak kelihatan, maka dapat diasumsikan bahwa secara politis praktis proses pilkada dan pemilihan legislatif berjalan cukup bagus. Demokratisasi di

⁵ Selain itu, sekedar untuk diketahui BPS (2006) memberikan ukuran orang yang disebut miskin adalah mereka yang peghasilan perbulannya Rp164,134/orang (standar internasional 2100 kilo kalori/hari), atau Rp750.000 per keluarga dengan 4 orang. Itu standar yang sudah dirumuskan BPS, meskipun dalam pelaksanaannya belum diterapkan.

daerah ini berjalan mulus, sesuai aturan dan tidak ada unsur-unsur yang merusaknya. Kasus di Malang dapat dijadikan perbandingan, di mana proses pemilihan walikota dan anggota DPRD telah dipengaruhi oleh keterlibatan seorang "bos". Bos berperan membiayai para calon, setelah terpilih hutang budi kepada bos, yang akan dibayar melalui proyek-proyek dirancang Pemda atas persetujuan DPRD setempat.

Meski tidak ada proyek mercusuar, kalangan LSM mengkritik praktek-praktek kongsi yang dilakukan beberapa pejabat. Proyek yang dipegang seorang pejabat, misalnya akan dipecah ke dalam proyek-proyek kecil dengan pemenang sejumlah pengusaha yang masuk ke dalam asosiasi yang mereka buat. Pemenang proyek tersebut sudah bisa diduga sebelumnya, meskipun secara formal mereka mendapatkannya melalui lelang. Berarti ada kong-kalikong antara para pengusaha dengan kalangan pejabat. Suami Bupati Karanganyar adalah pengusaha yang dapat mengkoordinir para pengusaha lain untuk mendapat tender dari pemda. Beberapa item dalam LK, telah dipilih (diberi tanda) oleh beberapa pengusaha atau bahkan bukan pengusaha. Setelah melalui tender, proyek-proyek tersebut mereka kelola sebagai pemenangnya.

Selain itu, kalangan LSM mensinyalir adanya dukungan dana dari para pengusaha kepada para calon anggota DPRD. Beberapa perjanjian tidak tertulis biasanya berupa komitmen yang isinya bila terpilih akan memperhatikan tuntutan para pengusaha tersebut. sebagai tindakan balas budi. Hal tersebut berimbas pada pengalokasian proyek-proyek yang meskipun ditenderkan namun pemenangnya sudah dapat diprediksi oleh para pengamat. Hal ini, agak berbeda dengan yang terjadi di Kota Malang, di mana terdapat proyek-proyek besar yang mengundang tanda tanya masyarakat tentang alasan di balik pembangunan proyek-proyek tersebut.

Meskipun demikian, praktek lain yang berbau kolusi juga terjadi, yakni pemenangan proyek-proyek melalui asosiasi. Di Karanganyar asosiasi seperti Apindo di mana suami Bupati Rina ikut didalamnya sebagai dewan penasehat, dan Gapensi cukuplah berpengaruh terhadap kebijakan-kebijakan Pemda, misalnya berkaitan dengan PAD. Tetapi menurut kalangan LSM, pada dasarnya Apindo

sendiri sebenarnya lebih banyak diperas daripada mendapatkan keuntungan. Hal ini terjadi karena mayoritas anggota Apindo bergerak di bidang manufakturing, yang produk dilempar di luar Karanganyar. Di Karanganyar, mereka hanya mendapatkan ketenangan dalam berusaha. Misalnya, jalan untuk masuk ke perusahaan, meskipun dianggarkan oleh Pemda melalui APBD, namun kenyataannya dibantu oleh perusahaan yang dimintai ikut mendanainya sebagai pihak ketiga. Jadi mereka ikut mendanai pembangunan jalan tersebut, di samping harus membayar iuran untuk pemeliharannya. Sementara itu, lingkungan sekitar industri yang menjadi kewajiban pemerintah agak terbengkalai.

Dugaan-dugaan kritis kalangan LSM tersebut tidak dapat dilihat secara nyata, karena praktek KKN (jika memang terjadi) dilakukan dengan sangat rapi. Dari sisi penganggaran, apa yang terlihat sepertinya memang baik-baik saja. Dugaan-dugaan itu kelihatannya hanya karena terlalu kritisnya kalangan LSM. Terlepas dari tidak adanya unsur-unsur pengelembungan anggaran dalam APBD, di Karanganyar terdapat kasus dugaan korupsi yang menimpa wakil bupati periode 2003-2008, Sri Sadoyo Harjomiguna. Korupsi terjadi ketika Sri bertindak sebagai wakil ketua DPRD hasil pemilu 1999. Dana yang dikorupsi adalah APBD 2001/2002, sebesar Rp2,9 miliar. Sri sendiri sudah diberhentikan sebagai Wakil Bupati Karanganyar, menyusul terbitnya SK Menteri Dalam Negeri Nomor 132.33-606 Tahun 2008 Tanggal 14 Agustus 2008 (Antara News, 20/08/08).

4.4 Politik yang Populis

Bupati Rina kelihatannya berhasil dalam memerintah di Karanganyar, terbukti dengan meningkatnya popularitasnya di mata masyarakat. Rina kelihatannya sadar bahwa populisme akan menjadi senjata ampuh untuk mengangkat popularitasnya. Bupati melakukan pendekatan kepada masyarakat dan berusaha untuk dekat di hati mereka, salah satunya adalah memberikan bantuan langsung kepada masyarakat. Bantuan tersebut dapat dirasakan langsung atau instan oleh masyarakat. Dalam setiap kunjungan ke daerah Rina selalu

menjanjikan bantuan, dan selalu menyatakan “nanti saya kasih 500 sak semen, dan sebagainya”. Cara-cara inilah yang menyebabkan Rina menjadi lebih populer di kalangan masyarakat. Budaya ASU (Aspal, Semen dan Uang) menjadi bagian dari cara Rina memperkuat kepercayaan masyarakat kepadanya. Cara tersebut sudah menjadi tradisi atau budaya. Menurut seorang pengamat, terkadang bupati kebablasan dalam mengumbar janji memberi ASU. Hal tersebut dapat dibuktikan dalam pemberian bantuan semen oleh bupati kepada masyarakat yang dikunjunginya. Meski dalam DO sudah terdapat tanda tangan bupati dan lainnya, dalam kenyataannya diduga masih terdapat sekitar 55 ribu sak semen yang belum di distribusikan kepada masyarakat penerima. Menurut seorang informan, hal ini terjadi karena bupati biasanya lebih banyak memberi janji kepada masyarakat, padahal anggaran untuk pembelian semen, belum dilakukan. Karena hal ini menjadi komoditas politik, akhirnya DPRD memotong dan tidak jadi dianggarkan. Jika sebelumnya, toko bangunan, bisa menyediakan semen meski belum dibayarkan -- karena dananya dianggap ada -- Namun setelah diputusnya anggaran oleh DPRD, toko bangunan tidak lagi memberi kesempatan untuk mengambil semen dulu dari tokonya.

Menurut kalangan LSM, hal serupa, terjadi dengan bantuan langsung uang. Cek sudah dibagikan oleh para anggota tim (sukses), sementara uangnya belum jelas, mengingat langkah pembagian ini lebih berbobot politis daripada rill bantuan. Tetapi perlu dicatat bahwa Rina bukanlah satu-satunya yang menggunakan cara pendekatan tersebut, para anggota DPRD pun melakukan hal yang sama ketika melaksanakan dana bansos kepada para konstituennya. Dana-dana tersebut termasuk juga dana dalam slot BLM, memang mudah digunakan untuk kepentingan politik.

Dana BLM sebenarnya sedang menjadi bahan tarik ulur bagi partai politik di DPRD Karanganyar, dalam wacana antara dipertahankan dan bahkan ditambah. Golkar minta agar BLM ditambah jumlahnya, PKS justru menyarankan untuk ditunda dulu, dan partai-partai lain minta agar meneruskan pola yang ada. Pada sisi lain, SKPD

yang berkepentingan telah mengeluarkan keluhan, sebab jika terjadi penambahan maka kost untuk SKPD akan berkurang cukup besar.

Kalangan LSM menilai BLM sebenarnya telah merusak pola Musrenbang, karena dalam prakteknya banyak sekali aspirasi masyarakat yang meskipun tidak terakomodir melalui Musrenbang telah mendapat alokasi dana lewat BLM. Mereka menilai beberapa kelemahan BLM diantaranya, (1) Tidak bisa dipertanggungjawabkan secara jelas. Di slot BLM hanya ada sejumlah uang dengan peruntukan yang tidak jelas. (2) Hanya sebagai komoditas politik di mana beberapa kalangan menggunakannya sebagai kampanye gratis. (3) Tidak ada parameter tentang siapa yang berhak menerima BLM.

DPRD sendiri kelihatannya tidak peduli dengan ketidakjelasan soal BLM ini. Bahkan merekalah yang mempertahankan slot BLM ini, karena dalam prakteknya merekalah pengguna BLM melalui kerja politiknya. Menurut catatan kalangan LSM, tahun 2008, jumlah BLM mencapai 16,7 Miliar. Ini adalah dana empuk melalui mana para anggota DPRD bisa menyalurkannya untuk kepentingan politik mereka. Kepentingan politik ini terlihat agak menonjol, di samping karena terbukanya adanya kemungkinan-kemungkinan tadi, juga karena dalam kenyataannya -- dan ini sesuatu yang sebenarnya agak mencurigakan -- BLM ini sering dipakai atau dibagikan bahkan sebelum waktunya dengan cara kuintansi-kuitansi yang sudah dibagikan kepada masyarakat menerima jauh-jauh hari atau sebelum pencairan dana tersebut dilakukan. Dalam hal ini muatan politik di balik BLM sangat kentara dan mudah dibaca oleh mereka yang kritis, seperti kalangan LSM itu. Lepas dari munculnya wacana di atas, Bupati Rina sendiri adalah pengguna BLM ini, karena melalui BLM dia bisa mendekati masyarakat dan membuatnya simpati kepadanya.

Bupati juga sebenarnya memiliki program-program menonjol yang membantu masyarakat, di antaranya adalah Program Larasita, yaitu pelayanan sertifikat tanah untuk masyarakat. Untuk pelaksanaan program ini, sebuah mobil dengan asesoris lengkap mendatangi kampung, memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat untuk mendaftarkan sertifikat tanahnya. Setiap ada yang mendaftar, maka

datanya bisa langsung masuk ke BPN. Dengan begitu, Kepala BPN Karanganyar seolah menjadi perencana Kepala BPN pusat.

Program ini berangkat dari pemikiran bahwa begitu banyaknya tanah di Karanganyar milik kalangan yang tidak mampu sehingga mengalami kendala dalam upaya sertifikasi, karena masyarakat tidak mempunyai uang, sebagai contoh di sebuah desa ini, dalam satu tahun hanya terjadi 1 sertifikasi tanah. Selain itu, Larasita juga menjadi bagian dari upaya memotong birokrasi (camat, PPS dan notaris), sehingga menghemat waktu dan biaya, serta mempermudah masyarakat dalam melakukan sertifikasi tanah.

Program ini sebenarnya belum berjalan maksimal, karena belum dilakukan sosialisasi, sehingga masyarakat belum banyak yang tahu tentang program ini. Selain itu, SDM untuk megoperasikan peralatan juga masih kurang, di samping alasan-alasan teknis lainnya, seperti peralatan komputernya yang sering *hang*, dan sebagainya.

Dengan program-program tersebut, terlihat bahwa bupati berusaha mendekatkan diri kepada masyarakat. Cara-cara ini telah membuat sang bupati populer, karena dianggap dekat dengan rakyat. Kedekatan bupati dengan rakyat ini memang bukan sekedar asumsi atau bahkan spekulasi, melainkan realistis, dan bisa dilihat oleh masyarakat secara umum. Kedekatan tersebut memang penting dalam masyarakat apapun, lebih-lebih dalam masyarakat Jawa. “Orang Jawa, akan merasa senang bila didatangi oleh penggedenya”, demikian komentar seorang responden. Rina kelihatannya tahu tentang kunci ini, sehingga sering mendatangi masyarakat dalam setiap acara. Selama ini, tidak pernah ada bupati sebelumnya melakukan seperti yang dilakukan Rina. Rina dalam selalu datang, bahkan untuk acara khitanan bayi atau mantu sekalipun. Seorang informan (LSM) menceritakan bahwa Rina pernah diundang untuk menentukan kebutuhan kehidupan layak di Karanganyar (UMK). “kami mengundang jam 10, tapi Rina baru datang pada jam 2 siang, gara-gara ngelayat dulu orang meninggal”. Ini adalah bagian cara Rina menarik simpati masyarakat, dan dianggap berhasil.

Pernyataan kalangan LSM tersebut telah dibuktikan ketika pilkada di Karanganyar, dan Rina sebagai *incumbent* harus merebut kembali hati masyarakat untuk memilihnya, dan Rina memang telah memenangkan pilkada tersebut. Dengan budaya politik yang masih parokhial, dan gaya Rina yang populis, maka kemungkinan Rina memenangkan pilkada memang cukup besar. Rakyat merasa bahwa kebutuhan dan kepentingan politiknya terpenuhi oleh langkah-langkah Rina. Gaya Rina yang dekat dengan masyarakat merupakan satu daya tarik utama, karena masyarakat memang tidak kritis melihat hal-hal lain di luar kebutuhannya. Pendidikan politik yang diperlukan untuk meningkatkan baik partisipasi politik masyarakat maupun sikap kritis dalam merespon berbagai persoalan sebenarnya kurang tersentuh oleh program-program pembangunan. Dalam hal ini, tidak ada satu pihak pun termasuk LSM yang melakukan penyadaran tentang pentingnya partisipasi dan sikap kritis politik masyarakat. Kalangan LSM sendiri menyadari kelemahan ini, dan mereka merasa tidak mempunyai kemampuan untuk melakukan penyadaran politik ini.

Itulah sebabnya, rakyat tidak memberikan reaksi apapun bahkan terhadap kemungkinan korupsi yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah. Mereka merasa hal tersebut bukan kewajiban mereka untuk melakukan koreksi. Walaupun terjadi korupsi, mereka pun tidak merasa jika hal tersebut berkaitan dengan uang mereka. Kasus tersebut kebetulan terjadi juga di Karanganyar, yaitu korupsi yang dilakukan oleh wakil bupati, tidak menjadi masalah besar karena pihak berwajib (polisi dan kejaksaan) tidak serius melakukan tuntutan terhadap para terdakwa atau yang diduga korupsi.

Dalam pemerintahan Rina, meskipun pembangunannya tidak terlalu berhasil, namun telah diperkirakan akan menang⁶, mengingat masyarakat masih buta politik. Dengan kata lain, pembangunan politik atau pendidikan politik masyarakat sebenarnya belum merubah budaya

⁶ Saat wawancara dilakukan, proses pilkada di Karanganyar masih belum sampai pada masa kampanye. Seperti dikemukakan di atas, Rina kemudian memenangkan kembali pilkada.

politik mereka. Bila saja masyarakat meleak politik, maka kemungkinan mereka akan berubah dan tidak mendukung Rina, tegas seorang informan. Dicontohkan bahwa di Tawangmangu, masyarakat tahu bahwa tidak ada pembangunan yang menonjol dilakukan oleh Rina, tetapi dalam berbagai kesempatan Rina selalu melakukan turba, sehingga ia begitu populer di kalangan masyarakat.

4.5. Popularitas Minus Pembangunan

Sudah diprediksi bahwa Rina akan terpilih kembali dalam Pilkada bulan November 2008. Pendekatannya kepada masyarakat telah menyebabkan dia populer, walaupun dalam pilkada tetep Rina harus keras berjuang dalam Pilkada mendayagunakan seluruh potensi dan kekuatannya⁷. Sebagai *incumbent* Rina berhasil menang, dan akan menduduki kembali kursi bupati, memimpin Karanganyar untuk lima tahun ke depan.

Bagi masyarakat yang berbudaya parokhial, langkah Rina yang populis sangat memungkinkannya untuk didukung kembali, karena bantuan-bantuan rill Rina benar-benar dirasakan oleh sebagian masyarakat, meskipun dalam beberapa kasus tidak kelihatan hasilnya.

Di bidang pembangunan sebenarnya tidak ada yang menonjol. Kelebihannya adalah dia selalu menggunakan kesempatan yang bisa mendongkrak popularitasnya. Beberapa penghargaan telah diterima, karena mengesankan dan seolah-olah kinerjanya bagus.

Program-program pembangunan untuk membantu rakyat memang dilaksanakan Rina, seperti pembuatan sertifikat tanah dan renovasi gakin. Namun kedua program tadi kurang berhasil. Program sertifikat tanah, yang populer dengan sebutan Larasita, outputnya kurang menggembirakan, akibat berbagai kendala teknis. Sedangkan program renovasi rumah gakin seperti mandeg di tengah jalan, padahal

⁷ Beberapa kasus memperlihatkan tim sukses Rina juga sudah mendahului kampanye dengan cara membagikan stiker bergambar Rina dan pasangannya padahal masa kampanye belum tiba.

targetnya membangun ribuan rumah⁸. Secara garis besar, dari penilaian kalangan LSM, proyek tersebut salah sasaran sehingga tujuan akhirnya tidak tercapai.

Hal lain yang kurang diperhatikan Rina adalah masalah pendidikan. Meskipun alokasi dana untuk itu besarnya sangat cukup dibandingkan dengan dana untuk pos lain, seperti kesehatan, Rina kalah ketinggalan dibandingkan dengan yang dilakukan oleh Pemda lain. Memang agak aneh juga kalau Rina tidak berusaha, misalnya, untuk memberikan pendidikan gratis kepada masyarakat. Hal ini aneh kalau dibandingkan dengan Sukoharjo, yang meskipun pendapatannya lebih kecil daripada Karanganyar, telah sanggup memberi pendidikan gratis.

Dalam hal biaya untuk pembangunan, maka dana tersebut mayoritas berasal dari pemerintah pusat melalui slot Dana Alokasi Umum (DAU). Pengelolaan pendapatan daerah dilakukan kurang maksimal. Peningkatan PAD dari pemasukan rumah sakit atau aset dan prasarana lain kurang dapat dibanggakan, karena hanya mendayagunakan atau memberi suntikan tenaga saja sehingga menghasilkan *output* yang lebih besar. Prestasi besar seharusnya dihasilkan dari menciptakan sumber-sumber baru pendapatan daerah yang bukan berasal dari aset pemda yang sudah ada. Menurut penilaian pengamat, Karanganyar sebenarnya banyak potensi yang dapat meningkatkan PAD, hanya saja belum diberdayakan secara baik dan maksimal. Pemda masih mengandalkan PPJU dalam industri yang mencapai 9%.

⁸ Menurut kalangan LSM yang diwawancarai, masyarakat dalam program ini hanya membayar Rp12,5 juta, karena selebihnya akan dibayar melalui hibah dari Menperra. Bagi yang tidak mampu akan dibiayai oleh Bank Jateng, Bank Daerah dan Bank lainnya. Jadi, program ini berupa paket.

4.6 Pelaksanaan *Good Governance*

Pelaksanaan *good governance* merupakan sebagai upaya mengurangi korupsi. Inilah upaya maksimal yang dapat dilakukan oleh para penyelenggara pemerintahan. Kenapa pengurangan itu maksimal, karena korupsi sulit sekali dihapus sampai titik nol, apalagi jika terminology korupsi yang digunakan berdasarkan dari konsepsi yang termaktub dalam undang-undang. Korupsi dalam terminologi ini termasuk mempunyai cakupan yang agak luas, karena di dalamnya setiap kegiatan yang dikategorikan memperkaya orang lain.

Ketika korupsi terjadi, lebih-lebih dalam skala yang *endemic* seperti sekarang ini, orang biasanya melirik atau mewacanakan beberapa hal, yaitu penegakan hukum secara tegas, penerapan standar etik dan reformasi institusional. Ketiga hal tersebut sebenarnya bisa berdiri sendiri-sendiri tetapi tidak bisa menyelesaikan penghapusan korupsi tanpa keberadaan masing-masing. Artinya bahwa penghapusan korupsi harus serentak dengan cara memberlakukan ketiga hal tersebut.

Penegakan hukum adalah hal yang paling nyata perubahannya. Banyak orang melihat hukum di Indonesia seperti tidak punya kekuatan memaksa atau para penegaknya secara sengaja mempermainkan hukum tersebut untuk kepentingannya, sehingga ketika masalah yang muncul dianggap tidak menguntungkan maka hukumpun dijadikan alat untuk mendapatkan keuntungan dari masalah tersebut. Beberapa kasus korupsi bisa lolos dan berulang karena para koruptor tidak terjerat oleh hukum yang ada. Kasus BLBI yang cukup menggemparkan dapat dijadikan contoh. Membuka kembali kasus ini pada tahun 2008 ternyata telah merisaukan mereka yang terlibat didalamnya. Mereka yang terlibat telah menyogok Jaksa Urip melalui Artalyta dengan maksud agar kasus tersebut dipeti-es-kan. Hal lain yang umum adalah pemberian hukuman kepada para terdakwa korupsi yang tidak terlalu berat, suatu situasi yang bisa membuat para koruptor tidak jera.

Karena kurangnya penegakan hukum tersebut, di antaranya, kasus korupsi telah menjadi *endemic*, yang sekarang ini bahkan sudah melibatkan kalangan legislatif. Kalangan yang legislatif biasanya

melakukan korupsi secara berjamaah. Banyak sekali kalangan DPRD yang terlibat dalam tindak pidana korupsi. Meskipun demikian, catatan kecil perlu dikemukakan berkaitan dengan korupsi kalangan DPRD tersebut. Korupsi yang dilakukan terbilang kecil bila dibandingkan dengan pencurian uang yang dilakukan oleh Edy Tanzil, misalnya. Para anggota DPRD ini, karena melakukannya secara kelompok, masing-masing hanya mendapat sejumlah kecil uang.

Hal yang sama dilakukan anggota DPRD Bali, dan NTB. Kelihatannya, korupsi yang mereka lakukan bukan sengaja mengambil uang negara secara tidak sah, tetapi karena ketidaktahuan mereka tentang aturan yang berlaku atau karena tidak menduga bahwa mendapatkan uang dengan cara tersebut termasuk dalam kategori korupsi. Mereka hanya melakukan *mark up*, yaitu suatu tindakan yang sisi korupsinya ringan. Uang tersebut semacam ini dianggap pendapatan sampingan dari kedudukannya sebagai anggota DPRD. Hal sama yang berkaitan dengan “ketidak mengiraan” ini terjadi dengan anggota DPR, seperti Al-Amin Nasution atau Yusuf Faisal, yang mendapatkan uang gratifikasi atau hadiah dari kontraktor atau pemborong yang mengerjakan proyek dan memerlukan persetujuan DPR.

Lepas dari tidaksadaran tersebut, masih banyak korupsi yang memang dilakukan dengan cara sengaja mengambil uang negara untuk memperkaya diri. Oleh karena itulah, *law enforcement* menjadi pilihan bagi upaya pemberantasan korupsi.

Selain *law enforcement* atau penegakan hukum secara tegas, untuk dalam merespon merebaknya korupsi adalah mempertegas kode etik seolah diciptakan gambaran tentang perilaku yang baik dan keharusan untuk melaksanakan aturan sesuai dengan yang berlaku. Ketika hukum dirasa mandul, penegakan semacam kode etik memang bisa menjadi jalan keluar alternatif. Dulu kita sering mendengar upaya-upaya mengembangkan budaya malu yang bisa menjadi karakter bangsa yang beradab. Budaya malu dimaksudkan agar menjadi karakter yang memperlihatkan sikap bertanggung jawab dan merasa risih ketika melakukan sesuatu yang jelek karena dianggap tidak beradab.

Hal lain adalah reformasi institusional. Reformasi bidang ini bukan hanya bersifat struktural, artinya bahwa perubahan tidak terbatas pada perubahan *structural* seperti hadirnya lembaga atau dibuatnya aturan tertentu, melainkan juga perubahan yang bersifat normatif. Beberapa penelitian memperlihatkan bahwa hadirnya lembaga-lembaga tertentu, telah memberi terapi kejut bagi para pelaku korupsi atau mereka, mengurungkan niat untuk korupsi. Dengan hadirnya lembaga-lembaga tersebut kecenderungan untuk korupsi makin menurun. Di Indonesia, hal tersebut dapat dilihat dengan munculnya (KPK), yang telah menjadi dan berfungsi terapik untuk mengurangi kasus korupsi.

Gebrakan besar dengan mulai diungkapnya kasus korupsi di KPU, kasus penyogokan Jaksa Urip untuk mempeti-es-kan kasus BLBI sampai pada penahanan Gubernur Bank Indonesia dan Deputinya, mungkin telah cukup mengejutkan banyak orang. Situasi tersebut diharapkan dapat menurunkan angka korupsi di Indonesia di masa mendatang. Meskipun masih harus dibuktikan melalui perjalanan waktu, kehadiran lembaga tersebut tadi setidaknya telah membuat orang berpikir dua kali untuk melakukan korupsi. Akan tetapi, pencapaian ini memang belum cukup karena KPK dalam wewenangnya untuk melakukan penangkapan terhadap para tersangka dianggap masih tebang pilih. Kasus pengakuan Agus Condro, yang menerima uang pelicin sebanyak Rp500 juta dari Miranda Gultom dalam kasus pemilihan Deputi Gubernur Bank Indonesia bahkan seperti dipeti-es-kan. Karena itulah masyarakat ragu dengan upaya KPK dalam memberantas korupsi, sehingga ada kekhawatiran bahwa korupsi tidak berkurang di masa mendatang.

Ketiga hal di atas setidaknya memang harus dilakukan bersamaan, dan tidak bisa berdiri sendiri-sendiri. Korupsi memang bisa dilawan melalui *good governance*, melalui pengelolaan pemerintahan yang dilakukan dengan mengedepankan azas *transparency*, akuntabilitas dan lainnya yang dapat meminimalisir praktek-praktek pengelolaan yang salah. Keterlibatan berbagai kalangan dalam menjalankan roda pemerintahan dan manajemen haruslah disertai pula dengan perubahan mentalitas para pelaksana,

karena perubahan *structural* tanpa diikuti perubahan *normative cultural* tidak menghasilkan pencapaian. Termasuk perlunya menciptakan situasi yang tidak korup dalam suatu lingkungan kerja misalnya, para pegawai bukan hanya menyadari jeleknya korupsi tetapi juga bersungguh-sungguh untuk tidak melakukan korupsi. Kalau kita lihat situasi di Indonesia, langkah-langkah pemberantasan korupsi telah didukung oleh semua organisasi, termasuk partai politik.

Pemberantasan korupsi haruslah melibatkan banyak hal dan banyak kalangan, dan perlu dilakukan suatu lompatan besar seperti yang anjuran pendukung BIG BANG THEORY. Termasuk dalam hal ini adalah dilakukannya demokratisasi. Proses ini bukan saja memberi kesempatan kepada masyarakat untuk ambil bagian dalam semua kegiatan politik dan lainnya, tetapi juga transparansi dan bahkan masyarakatka dapat memonitor dan meminta pertanggung jawaban atas semua program dan perbuatan aparatur negara berkaitan dengan tugas-tugasnya. Dengan demikian, demokratisasi dapat meningkatkan kekhawatiran para aktor dalam melakukan kecurangan, dan pada sisi lain, dapat juga menurunkan tingkat keserakahan untuk mendapatkan keuntungan dari kegiatan-kegiatan pemerintah.

4.7 Kesimpulan

Melihat apa yang terjadi di Karanganyar, banyak hal bisa dikemukakan berkaitan dengan soal *good governance* tadi. Secara *structural* sudah banyak hal yang dilakukan untuk memperkecil ruang lingkup dan kesempatan dilakukannya korupsi oleh para pegawai pemerintah daerah atau lainnya. Di antara yang nampak adalah soal transparansi, melalui mana masyarakat bisa membaca atau melihat apa yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan mereka beserta pendanaannya. Poster tentang APBD yang bisa dibaca oleh masyarakat adalah salah satu contohnya.

Hal lain yang menarik adalah Pemda dalam merencanakan APBD nya selalu memperhatikan masukan hasil-hasil Musrenbang. Artinya pemerintah dalam hal ini telah mengikutsertakan masyarakat

dalam merancang kebutuhannya dalam berbagai hal kehidupan. Meskipun demikian kalangan LSM mengungkapkan, pengaktifan Musrenbang yang keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan, tidak selalu diimplementasikan. Hal tersebut karena penetapan anggaran biasanya tidak sesuai dengan usulan hasil Musrenbang. Artinya sering terjadi bahwa hasil Musrenbang tidak digunakan dan APBD disusun berdasarkan dari usulan kepala dinas terkait.

Meskipun demikian, harus diakui bahwa proses reformasi yang terjadi di Karanganyar telah membuahkan hasil berupa partisipasi masyarakat, di samping terjadinya perubahan *structural* yang diharapkan dapat memberi manfaat besar bagi masyarakat itu sendiri. Kepemimpinan bupati terpilih merupakan faktor yang menentukan, sehingga bukan saja partisipasi masyarakat cukup meluas, tetapi pelaksanaan *good governance* juga dapat berjalan dengan mulus.

Program yang dirasa ikut membantu masyarakat adalah program Larasita. Program sertifikasi tanah ini memberi kesempatan, melalui mobil keliling, kepada masyarakat untuk sertifikatsi tanahnya. Meskipun dalam prakteknya kurang berhasil, setidaknya ide tersebut akhirnya menjadi program nasional pemerintah pusat dan diresmikan pada bulan Desember 2008 oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono.

Meskipun demikian harus dicatat bahwa di Karanganyar terjadi kasus dugaan korupsi yang dilakukan oleh mantan wakil ketua DPRD nya yang kemudian menjadi Wakil Bupati Karanganyar. Meskipun status hukumnya belum jelas, namun hal ini menjadi catatan dan menjadi perhatian masyarakat seberapa seriuskah Pemda Karanganyar dalam mewujudkan *good governance*.

BAB 5

PENUTUP: MEMBANGUN PEMERINTAHAN YANG BERSIH

Kalau melihat bahasan pada tiga bab di atas tentang korupsi di tiga daerah, maka dapat disimpulkan bahwa korupsi memang sudah merajalela dan dilakukan oleh berbagai kalangan pelaksana negara dan pemerintahan. Korupsi dilakukan bukan hanya oleh kalangan eksekutif (pemda) melainkan juga oleh kalangan DPRD. Praktek korupsi lebih berpola pada pemakaian atau pengambilan uang negara secara bersama-sama alias berjamaah. Di Malang dan Bali, korupsi melibatkan sejumlah anggota DPRD. Bahkan terlibat juga pihak luar yaitu bos, yang membiayai para anggota DPRD ketika mencalonkan diri menjadi caleg. Karena sudah *mbandani* (membiayai), maka dia memetik hasilnya ketika para caleg tadi menjadi anggota DPRD dengan cara kongkalikong merancang proyek atau bahkan mega-proyek yang kemudian dikerjakan olehnya.

Meskipun demikian dan walaupun sedikit, praktek penghindaran korupsi juga terjadi di beberapa pemda, sehingga pemerintahannya dianggap relatif bersih, karena tidak menggunakan dana di luar peruntukannya. Pengawasan juga dilakukan agak ketat, sehingga menutup kemungkinan terjadinya perilaku mencuri atau *political abuse* lain oleh para aparatur negara yang melaksanakan program-program pemerintahan. Karanganyar adalah contoh pemerintahan daerah yang relatif bersih tersebut.

Perilaku korupsi kelihatannya telah menjadi tren di Indonesia. Kasus-kasus korupsi yang terjadi telah melibatkan kalangan legislatif baik di tingkat nasional maupun kabupaten. Meskipun para pelakunya sudah dijatuhi hukuman, perilaku korup tetap saja muncul pada sebagian aparatur pemerintahan dan negara. Bahkan dalam kasus yang terjadi akhir-akhir ini, dugaan korupsi juga dilakukan oleh

aparatus kepolisian yang menangani kasus Gayus Tambunan dalam kasus penggelapan uang pajak.

Korupsi-korupsi ini terjadi karena di sana tidak ada pengawasan yang ketat dan hukuman yang membuat para pelakunya jera. Tidak terjadinya pengawasan dan kurang adanya pelibatan masyarakat juga merupakan faktor-faktor situasional yang tidak kondusif bagi pencegahan korupsi. Pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik memang tidak dilakukan oleh beberapa Pemda, padahal petunjuk umum untuk itu sudah tercantum dalam Sistem Manajemen Nasional (Sismennas). Praktek desentralisasi yang memberi kewenangan bagi Pemda untuk mengelola pemerintahannya secara lebih demokratis dengan pelibatan masyarakat secara lebih jauh juga hampir bisa dikatakan tidak berjalan maksimal.

Dengan konsep Sismennas tersebut, diharapkan akan mendorong meningkatnya pelayanan publik. Peningkatan pelayanan pemerintah melalui birokrasinya akan lebih meningkat dan mudah, karena Sismennas pada dasarnya diperuntukkan bagi terlaksananya proses penyelenggaraan negara, dengan tujuan akhir, seperti yang tercantum dalam cita-cita nasional, adalah untuk mensejahterakan masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Sismennas memang dikonsepsi sedemikian rupa agar proses penyelenggaraan negara memenuhi kebutuhan masyarakat melalui proses yang cepat, akuntabel dan partisipatif.

Dalam upaya memperluas Sismennas, dengan maksud menerapkannya agar proses pembangunan berjalan lancar, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Otonomi Daerah, dimana pemerintah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola baik manajemen birokrasinya maupun sumber-sumber alam dan sumber daya manusia lainnya, setidaknya untuk pembangunan di daerah bersangkutan. Tujuan pembangunan ini adalah menyejahterakan rakyat, melalui proses yang lebih cepat (daripada kalau dilakukan oleh Pemerintah Pusat), karena pemerintah daerahlah yang paling tahu tentang potensi daerahnya, termasuk memahami

masalah-masalah lokal yang dihadapi dan masalah budaya yang mempengaruhinya.

Jadi dari pikiran seperti itulah desentralisasi kewenangan pembangunan bangsa dilakukan. Melalui desentralisasi tersebut pembangunan daerah dapat dilakukan secara serentak berbarengan, tergantung pada kemampuan SDM di daerah masing-masing. Pemerintah pusat dalam hal ini hanya ikut memberi arahan, dan dukungan pendanaan melalui DAU atau dekonsentrasi, yang diambil dari berbagai daerah dan kemudian dikucurkan kembali kepada daerah. Selain itu, desentralisasi adalah bagian dari mengefektifkan Sismennas, dan sekaligus mengurangi wewenang pusat serta membatasinya dan utamanya untuk menghindari dari *abuse of power* atau jenis penyelewengan lain.

Desentralisasi bisa dilihat sebagai perubahan pola dalam hal demokratisasi. Dengan desentralisasi dimaksudkan agar keterlibatan masyarakat dalam pembangunan dan menentukan dirinya sendiri juga lebih besar, karena desentralisasi pada dasarnya adalah merubah pola pembuatan kebijakan atau keputusan-keputusan pemerintah yang semula bersifat dari atas kebawah (*top down*) menjadi dari bawah keatas (*bottom up*). Kebijakan seperti ini jelas memberi banyak manfaat bagi pembangunan daerah karena bukan saja memberi kesempatan lebih besar kepada masyarakat dalam hal pemenuhan kebutuhan mereka tetapi juga dari sisi pertanggungjawabannya lebih terasa aspiratif dan akuntabel baik kepada pemerintah pusat maupun kepada masyarakat sebagai pemberi amanat dan otoritas kepada pemerintah daerah.

Prinsip desentralisasi dimaksudkan sebagai upaya melayani masyarakat secara lebih proporsional di mana keterlibatan masyarakat dalam menentukan program pemerintah bisa maksimal. Dengan demikian, maka bukan saja hasil kebijakan atau program yang dijalankan akan sangat aspiratif - karena berdasar dari keinginan masyarakat - tetapi juga hubungan antara pemerintah atau pembuat keputusan dengan masyarakat akan terasa lebih dekat dan akrab.

Dengan kata lain, keputusan atau kebijakan pemerintah dengan melibatkan unsur masyarakat ini akan terasa responsive, karena pemerintah memperhatikan kepentingan mereka. Selain itu, karena pelibatan tersebut terjadi dalam bentuk *collective action*, maka hasilnya pun akan lebih besar. Hal tersebut, juga memperlihatkan adanya *local democratic government*.

Jika kita kembali pada Sismennas, maka konsepsi intinya adalah pada pelayanan kepada masyarakat. Dalam bahasa yang lebih umum, hal ini dimaksudkan untuk menciptakan *good governance* atau pengelolaan yang baik berdasarkan transparansi, akuntabilitas dan demokratis. Jika *good governance* seperti dikemukakan oleh World Bank, adalah “*the way state power is used in managing economic and social resources for developing society*”, dalam konsep tersebut mengandung upaya-upaya atau usaha untuk menggunakan kekuasaan negara sedemikian rupa, yakni secara efisien dan efektif serta berkeadilan, dalam mengatur sumber sosial ekonomi untuk pembangunan masyarakat.

Dengan maksud seperti itu, *good governance* diarahkan untuk kebaikan pembangunan masyarakat, di antaranya dengan harus melibatkan masyarakat secara lebih besar karena dengan demikian nantinya akan terjadi apa yang disebut demokratisasi pemerintahan lokal. Oleh karena itu, prinsip-prinsip pelaksanaan *good governance* harus berdasarkan pada kegiatan atau tindakan-tindakan pemerintah dengan cara (a) Memberi ruang kepada lembaga non-pemerintah untuk ikut berperan secara maksimal dalam program-program pemerintah, sehingga akan terjadi sinergi antara pemerintah, masyarakat dan pasar, (b) Praktek *good governance* harus diarahkan bagi terwujudnya kesejahteraan bersama. Dengan demikian, *good governance* itu akan memperkuat ketahanan nasional, dan berarti akan mencapai apa yang diidealkan oleh dan dikonsepsikan dalam pembangunan bangsa atau tujuan nasional, (c) “Good governance” adalah praktek pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada pelayanan publik. Seperti disebutkan pada poin (b), *good governance* harus diarahkan untuk menciptakan

kesejahteraan masyarakat melalui program-program pemerintah yang berwawasan kemitraan dan bekerja sama dengan berbagai kalangan masyarakat.

Perlu dicatat bahwa dari ciri-ciri *good governance* tersebut, orientasi pelayanan publik adalah yang paling menonjol. Dengan kata lain, penciptaan *good governance* berarti peningkatan pelayanan publik. Karena Sismennas diarahkan untuk menciptakan *good governance*, maka pengintesifannya akan mendorong peningkatan pelayanan publik tersebut, dalam hal ini pelayanan pemerintah terhadap masyarakat. Dengan lebih intensifnya pelayanan publik, maka akan terjadi pergumulan antara pemerintah, masyarakat dan pasar. Dengan demikian berarti menciptakan demokratisasi secara lebih intensif. Peningkatan pelayanan publik bukan saja memperlihatkan keterlibatan pemerintah secara inten dalam mensejahterakan masyarakat tetapi juga pada sisi lain memberikan ukuran tentang seberapa jauh pemerintah melakukan demokratisasi, di mana nilai-nilai keadilan dan kejujuran, transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dapat diukur dengan lebih mudah.

Untuk memudahkan pelaksanaan Sismennas dan terwujudnya *good governance*, ada baiknya disini dikutip sejumlah persyaratan situasional yang harus mendukungnya, seperti disebutkan oleh UNDP. Pertama adanya partisipasi masyarakat, karena ada keterlibatan langsung masyarakat dalam melaksanakan pemerintahan. Seperti sudah disebut di atas, keterlibatan masyarakat menjadi penting karena *good governance* harus diarahkan untuk menciptakan *democratic local government*. Kedua adalah adanya *rule of law* mana seluruh tindakan dan kebijakan serta partisipasi masyarakat berdasarkan aturan yang ada. Pengaturan adalah bagian penting dari *good governance*, karena pengaturan dimaksudkan agar tujuan dapat dicapai semaksimal dan seefektif mungkin. Efektifitas dan efisiensi merupakan karakteristik yang harus ada dalam *good governance*. Keempat, transparansi yakni semua kebijakan, proses dan pelaksanaan program harus dapat dilihat dan dibaca, agar kiritik yang masuk dapat digunakan sebagai media

perbaikan bagi pelaksanaan program maupun kebijakan. Kelima, *responsiveness*, kebijakan-kebijakan pemerintah harus berangkat dari kebutuhan masyarakat, dan tidak hanya sekedar angan atau mimpi untuk menciptakan program yang terlalu ideal. Keenam, *concensus orientation*, yakni seluruh pembuatan kebijakan maupun program harus tegas berdasar dan berasal dari konsensus bersama. Ketujuh, adalah *equity*; yang mengedepankan kesetaraan. Kedelapan, *accountability* yakni semua kebijakan atau program dan lainnya harus bisa dipertanggung jawabkan. Kesembilan, *strategic vision*, yakni visi atau gambaran masyarakat yang ingin dicapai harus diprogramkan baik melalui kegiatan maupun langkah-langkah politik yang dilakukan.

Kalau melihat konsep yang dirumuskan oleh Sismennas sebetulnya pelayanan publik untuk akselerasi pembangunan bisa dilakukan dengan lebih baik. Konsepsi itu sudah mengatur sedemikian rupa baik berkaitan dengan penataan pengorganisasian lembaga-lembaga negara maupun berkaitan dengan bagaimana mengontrol aparaturnegara dalam melaksanakan pelayanannya kepada masyarakat. Demikian pula rambu-rambu hukum telah diatur, sehingga dengan demikian secara logis Sismennas bisa dijalankan dengan mudah dan mencapai sasaran.

Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya konsep apapun sangat tergantung baik pada *human resources* yang ada dan pada lingkungan strategis yang ikut mempengaruhinya. Beberapa contoh kasus yang dialami bangsa Indonesia memperlihatkan bahwa pelaksanaan Sismennas ini tidak berjalan dengan mulus, sehingga pembangunan yang menjadi dambaan bangsa telah terhalang dan tidak mencapai sasaran. Hal ini terjadi baik karena adanya pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum yang dicanangkan, yang sebetulnya merupakan bagian dari perangkat Sismennas, maupun terdapatnya budaya yang tidak kondusif bagi pelaksanaan Sismennas ini dengan sempurna.

Mengenai pelanggaran-pelanggaran itu bisa dilihat beberapa contoh di sini. Undang-undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum yang mengatur jalannya praktek pemerintahan sudah sejak awal telah dilanggar melalui berbagai kebijakan pemerintah yang ada. Pada tahun 1950 an misalnya, Presiden Soekarno saat itu memperkenalkan konsep demokrasi terpimpin di mana kepemimpinan nasional harus diarahkan sedemikian rupa, yang dalam prakteknya menyalahi praktek-praktek yang dikonsepsikan UUD45. Dengan demokrasi terpimpin, di sana tidak ada kebebasan dan tidak ada pula transparansi, sehingga karenanya manajemen dalam kepemimpinan nasional mengalami disrupsi yang menyebabkan birokrasi berjalan dengan tidak normal. Rasionalitas birokrasi menjadi hilang, karena birokrasi diarahkan oleh kehendak pemimpin dan untuk kepentingan pemimpin dan tidak berdasar pada ruhnya yang rasional dan melayani kepentingan umum.

Dengan demikian proses manajemen negara tidak berjalan dengan normal karena pemerintah dalam hal ini tidak lagi menjadi mitra parlemen seperti dikonsepsikan oleh Sismennas tetapi berada dalam kedudukan dominan yang bahkan bisa menggusur parlemen. Hal yang sama juga terjadi di jaman Orde Baru, di mana kepemimpinan pemerintah sangat dominan, yang menghilangkan kesetaraan lembaga-lembaga negara, sehingga mereka berjalan secara tidak normal. Parlemen, misalnya, tunduk kepada pemerintah (dalam hal ini presiden) dan siapapun anggota parlemen yang mengkritik pemerintah akan berakhir dengan pencopotannya dari parlemen, karena pemerintah bisa dengan mudah meminta parlemen untuk me-recall yang bersangkutan.

Dominasi pemerintah pada masa Orde Baru telah melumpuhkan manajemen nasional, karena lembaga atau bagian-bagian dari manajemen yang bertugas mengawasi juga tidak berdaya, sehingga dengan demikian tidak ada unsur pengawasan bagi pelaksanaan baik pemerintahan secara keseluruhan maupun realisasi program-programnya. Dengan demikian, korupsi menjadi hal yang

lumrah terjadi di banyak instansi pemerintah, karena di sana tidak ada pengawasan, dan kesempatan untuk korupsi pun seperti terbuka.

Seperti Terbukti kemudian, manajemen pemerintah seperti ini telah gagal membawa pembangunan dan menjadikannya bermanfaat bagi rakyat Indonesia. Tingginya pertumbuhan ekonomi ternyata juga tidak diikuti oleh meningkatnya penghasilan masyarakat, dan di saat krisis muncul seperti terjadi pada paroh kedua tahun 1990an, ekonomi nasional pun ambruk karena pertumbuhan yang ada tidak disertai oleh penguatan fondasi ekonominya. Pertumbuhan yang ada telah dinilai hanya menguntungkan sebagian kecil masyarakat, dan sebagian besar dari masyarakat ini telah menjadi korban keserakahan segelintir orang yang memegang kekuasaan. Di samping itu, karena sentralisasi kekuasaan begitu kuat, ketertinggalan sektoral atau sebagian wilayah dalam pembangunan menjadi tak terhindarkan. Beberapa daerah yang merasa menyumbang devisa cukup besar bagi pembangunan nasional ternyata kurang terjamah oleh program pembangunan itu sendiri, sehingga muncullah kecemburuan dan perasaan ditinggalkan. Ini adalah kondisi yang tidak kondusif bagi pembangunan, karena di sana ada segmen masyarakat yang merasa dirugikan atau tidak diperhatikan; dan kondisi ini telah menghidupkan daerahisme dan sikap-sikap primordial lainnya.

Di jaman reformasi, karena ketidak kondusifan kondisi yang ada, Sismennas juga tidak berjalan secara maksimal. Meskipun pada dasarnya reformasi (politik) yang dilakukan bangsa Indonesia dimaksudkan untuk perbaikan sistem dalam berbagai segi kehidupan maupun perbaikan kehidupan bangsa Indonesia, hal itu ternyata juga tidak bisa dengan mulus dilaksanakan dan dicapai dengan memuaskan. Dalam banyak hal, reformasi telah menyebabkan sistem manajemen nasional yang sudah dikonsepsikan justru mengalami kemandegan, kalau bukan kemencengan. Para pelayan publik pada lembaga-lembaga pemerintah banyak yang tidak berpegang pada sistem yang ada dan sebagian mereka juga menjauh dari nilai-nilai yang terkandung dalam sistem manajemen yang selama ini dipakai oleh bangsa Indonesia.

Demi untuk melaksanakan kebebasan yang sementara ini dikandung dalam demokratisasi yang gencar dipromosikan - setelah dilaksanakannya reformasi, hubungan antar lembaga pemerintah yang menandai jalinan kebersamaan atau sinergi struktural untuk melaksanakan pembangunan tidak berjalan normal. Dalam beberapa kasus, beberapa bupati merasa tidak harus tunduk kepada gubernur yang secara struktural menjadi atasannya, karena kebetulan dalam kedudukannya sekarang bupati tidak diangkat dengan persetujuan gubernur melainkan melalui otorisasi kekuatan rakyat. Dengan demikian, setelah diberlakukan otonomi daerah posisi bupati itu seperti terlepas dari otoritas gubernur. Mereka tidak mengikuti rapat koordinasi, seperti terjadi dalam kasus di Jawa Tengah, karena dalam posisinya sekarang sang bupati tidak akan dipecat oleh gubernur yang merupakan atasan strukturalnya.

Selain itu dalam kasus yang terjadi selama reformasi, perubahan-perubahan yang seharusnya menandai penguatan fungsi lembaga-lembaga pemerintah justru mengarah pada disharmoni dalam hubungannya dengan lembaga lainnya. DPR dan DPRD setelah reformasi memang menjadi lebih bertenaga. Mereka bukan saja independen dari dominasi pemerintah seperti terjadi semasa Orde Baru, melainkan juga keablasan dalam hal menggunakan wewenangnya. Ini adalah eksekusi dalam menggunakan kebebasan yang disediakan oleh demokratisasi yang terjadi di Indonesia. DPR, bukan saja menjadi lembaga yang mengawasi pelaksanaan program-program pemerintah atau mengawasi semua kebijakan pemerintah tetapi juga mendominasi secara berlebihan lembaga eksekutif yang jadi mitranya. Hal sama juga terjadi dengan parlemen daerah. Karena parlemen juga ikut menentukan anggaran yang digunakan oleh pemerintah, maka dalam beberapa kasus anggota parlemen terjerumus melakukan korupsi, karena mereka bebas seperti tidak termonitor oleh lembaga setara yang ada.

Selain itu, kebebasan berdemokrasi juga telah merubah budaya kesantunan yang menjadi karakter bangsa menjadi bebas semau gue, sehingga dalam perdebatan di parlemen kebebasan ini

telah mengarah pada lahirnya konflik horizontal antar partai politik dan para pendukungnya. Kebebasan yang ada tidak dimanfaatkan secara kreatif untuk menciptakan kreasi-kreasi yang memajukan negara melainkan kebebasan tersebut telah diarahkan untuk mengkritik atau menjatuhkan lawan. Situasi ini tentu saja tidak kondusif bagi pembangunan bangsa. Dalam hal ini manajemen nasional tidak berjalan dengan normal, karena koordinasi antara lembaga pemerintah juga terganggu oleh konflik dan keangkuhan lembaga-lembaga tertentu.

Selain hal-hal ini, apa yang menyebabkan tidak maksimalnya Sismennas sehingga pembangunan tidak berjalan mencapai sasaran adalah karena adanya budaya kerja para pekerja pada birokrasi negara yang tidak mendukung akselerasi pembangunan. Bangsa Indonesia sering dianggap tidak mempunyai etos kerja yang positif. Mereka kerja ogah-ogahan, apalagi PNS yang bergaji rendah. Nilai-nilai bangsa baik yang bersifat lokal etnis maupun agama yang mendorong kerja keras ternyata tidak bekerja maksimal. Nilai-nilai atau ajaran agama Islam tentang ini mungkin hanya sampai pada tingkat kognitif dan belum affektif, sehingga mayoritas pekerja Islam masih terbilang malas.

Masalah-masalah di atas harus dipecahkan. Dalam hal-hal yang bersifat teknik manajerial atau sistem manajemen pada umumnya bisa merujuk kepada konsep Sismennas yang secara komplit menata proses manajemen untuk pembangunan pada umumnya dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan dan pelaksanaan program pemerintah pada khususnya, termasuk di dalamnya adalah menata bagaimana program yang dijalankan atau kebijakan yang dikeluarkan bisa dievaluasi untuk mendapatkan masukan bagi perbaikan dan ketepatangunaannya bagi masyarakat Indonesia.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa untuk melihat sejauhmana program-program pembangunan berdaya guna, dalam artian memberi manfaat bagi rakyat, beberapa tindakan bisa dilakukan. Misalnya, dengan melihat seberapa jauh atau seberapa

besar APBD lebih memihak masyarakat miskin sebagai bagian dari yang memberi amanat kepada pemerintah. Termasuk di dalamnya adalah pelibatan masyarakat mulai dari penjangkaran aspirasi (melalui Musrenbang), perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Juga dapat dilihat seberapa besar dana yang dianggarkan telah diperuntukkan bagi pelayanan kepada masyarakat. Apakah anggaran pendidikan, misalnya, atau anggaran untuk pengentasan kemiskinan atau peningkatan kesehatan telah dianggarkan secara signifikan, mengingat anggaran dalam slot ini biasanya direalisasikan melalui berbagai program yang lazimnya diperuntukkan bagi kalangan marginal.

DAFTAR PUSTAKA

- Almond, G. 1978. "Kelompok Kepentingan dan Partai Politik", Dalam Muchtar Masud dan Collin Mc Andrew. Ed. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gajahmada Univ. Press.
- Aspinall, Edward and Fealy, Greg (Ed.) 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), Jakarta: Apeksi
- _____, 2006. "Strategi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Pada Pemerintahan Daerah: Studi Kasus Pemkot Blitar". Jakarta: Apeksi
- Basuki, Alif. 2007. *Memuseumkan Kemiskinan*. Surakarta: Pattiro.
- Dick, Howard and Lindsay, Tim (Ed.), 2002. *Corruption in Asia Rethinking The Governance Paradigm*, The Federation Press,
- Hasmzah, A. 1984. *Korupsi dalam Pengelolaan Proyek Pembangunan*. Jakarta: Akademika Pressindo.
- I Made Sujaya, 2002. *Sepotong Nurani Kuta*. Bali: Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kuta.
- I Ngurah Suryawan, 2005 *Bali: Narasi dalam Kuasa*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Indonesia Corruption Watch. 2004. "Otonomi Daerah, Lahan Subur Korupsi". Laporan Akhir Tahun.

- Jangkar, *Naskah Akademik Ranperda: Transparansi dan Partisipasi*. Hasil Workshop, Tanggal 4-5 Agustus 2008.
- Karanganyar dalam Angka, 2006. Karanganyar: BPS, 2007
- Klitgart, Rober. 2001. *Membasmi Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Made JCembar Kerepun. 2007. *Kelemahan dan Kekuatan Manusia Bali*, Bali: Empat Warna Komunikasi.
- Masduki, Teten. 2003. *Menyingkap Korupsi di Daerah* Malang: In-Trans.
- 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.
- Pope, Jeremy. *Confronting Corruption: the Elements of National Integrity System*. Diterjemahkan oleh Masri Maris, Edisi 1. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003.
- Riswanda Imawan. 2002. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*". dalam Syamsuddin Haris (Ed) *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas*.
- Soenaryadi, Amin. 1999. *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*. Jakarta: BPKP
- Sumarsono, Agus, 2007. *Watchdog: Advokas Kebijakan Publik dan Meretas Ruang Partisipasi*. Solo: Kompip.
- Tim ICW. 2005. *Panduan Memahami APBD*. Malang: MCW.
- Kumorotomo Wahyudi, 2005. "Pelayanan Publik yang Efisiens, Responsif, dan non-Partisan" Dalam Agus Dwiyanto (Ed) *Mewujudkan Good Governance* melalui Pelayanan Publik, JICA dan UGM-Press.

Winasa, I Gede, 2006. *Kalau Mau Pasti Bisa*. Panakom Publishing Bali:

_____, 2003. *Anak Desa Penantang Zaman*. Komunitas Kertas Budaya, Bali:

