

# MELAWAN KORUPSI DARI ACEH SAMPAI PAPUA

10 Kisah Pemberantasan Korupsi di Indonesia

MELAWAN KORUPSI DARI ACEH SAMPAI PAPUA



Gedung Surya Lantai 10  
Jl. M.H. Thamrin Kav. 9, Jakarta 10350  
Telp. (62-21) 3902566, 3902626, Fax. (62-21) 2302933, 2303924  
[www.kemitraan.or.id](http://www.kemitraan.or.id)

ISBN: 979-99791-8-8



# **Melawan Korupsi Dari Aceh Sampai Papua**

10 Kisah Pemberantasan Korupsi di Indonesia

# **Melawan Korupsi Dari Aceh Sampai Papua**

10 Kisah Pemberantasan Korupsi di Indonesia

**Melawan Korupsi:  
Dari Aceh sampai Papua**

10 Kisah Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Hak Cipta © Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia

Pertama kali diterbitkan  
oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia,  
April 2006

Jl. MH Thamrin Kav.9, Jakarta 10350

Telp. [61 21] 3902566, 3902626

Fax [62 21] 2302933, 2303924

[www.kemitraan.or.id](http://www.kemitraan.or.id)

Editor: Dadang Trisasonoko, Sofie Arjon Schuette, Veven Sp. Wardhana

Asisten Editor: Inda Loekman

Ilustrasi & disain sampul: Muhammad Syaifuddin (Ifoed)

Percetakan: PT Penebar Swadaya

ISBN: 979-99791-8-8

# Daftar Isi

---

1. Kata Pengantar (H.S. Dillon, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia).....	v
2. Pendahuluan (Bambang Widjojanto, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia).....	vii
3. Menguak Korupsi di Daerah Konflik (Akhiruddin Mahjuddin, GeRAK) .....	2
4. Bola Salju bagi Korupsi di Sulawesi Selatan (Elyas Joseph, LBHP2i).....	36
5. Konfrontasi Menguak Bau Busuk di KPU (Arif Nur Alam, FITRA).....	68
6. Koalisi Antarumat Beragama Melawan Korupsi (Isnaini Muallidin, LP3 UMY) .....	98
7. Ketika Kiai Mengontrol Anggaran Daerah (A.S. Burhan, P3M) .....	116
8. Wakil Rakyat Menjarah Uang Rakyat (Saldi Isra, FPSB).....	132
9. Melacak Dana Pajak untuk Rakyat Banyak (Heni Yulianto, TI Indonesia).....	158
10. Langkah Awal Membangun Komisi Pemberantasan Korupsi (Erry Riyana Hardjapamekas, KPK).....	170
11. Menggerakkan Masyarakat Papua Menghadapi Korupsi (Bambang Sugiono, Maftuh Effendi, dan Yusak E. Reba, ICS Papua).....	190
12. Pemberantasan Korupsi: Dari Keluh-kesah Menjadi Perlawanan (Teten Masduki, ICW) .....	206
13. Singkatan.....	226



# Kata Pengantar

**K**emitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership for Governance Reform in Indonesia*) merupakan kerjasama antara pemerintah Indonesia, organisasi masyarakat sipil, dan sektor swasta dan kalangan donor internasional dengan tujuan memfasilitasi dan mendukung reformasi tata pemerintahan di Indonesia. Makin lama makin disadari bahwa sistem tata pemerintahan tidak bisa hanya diubah melalui praktek-praktek yang dilakukan dari luar. Di samping itu, kepemilikan nasional (*national ownership*) merupakan kunci ke arah perubahan. Karena itu, Kemitraan mempertemukan berbagai elemen dalam pemerintahan dan kalangan masyarakat yang memiliki komitmen tinggi terhadap reformasi tata pemerintahan, mendorong dialog dan pengembangan jaringan di kalangan mereka. Kemitraan juga mendukung upaya-upaya mereka dalam mengembangkan ide-ide, strategi dan program-program aksi, khususnya program-program yang bisa didukung oleh para donor.

Dalam periode dua tahun pertama, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan telah menghasilkan karya-karya kajian mendalam dalam masalah korupsi di Indonesia. Hasil kajian ini, yang ditindaklanjuti dengan konsultasi publik yang dilakukan untuk mengembangkan rencana aksi nasional untuk memerangi korupsi, Kemitraan mulai menjalankan strategi dan berbagai saran pemecahan pada tahun 2003. Kemitraan juga telah meluncurkan beberapa inisiatif dan mendukung beberapa mitra terpilih dalam menjalankan proyek-proyek yang sesuai dengan strategi Kemitraan.

Hingga saat ini, Kemitraan telah mendukung dan menjadi bagian penting dari beberapa upaya dan pencapaian yang seharusnya bisa dipublikasikan secara lebih luas. Upaya-upaya atau pencapaian seperti ini memerlukan penyebarluasan dengan lebih rinci dan lengkap karena akan mampu menyingkap beberapa pendekatan baru dan unik dalam mengatasi masalah korupsi. Tujuan dari penerbitan berjudul **Melawan Korupsi dari Aceh**

**sampai Papua** ini adalah untuk mendorong diskusi dan replikasi di Indonesia dan bahkan di belahan lain dunia.

Seluruh 10 (sepuluh) cerita yang ada dalam buku ini ditulis dalam Bahasa Indonesia. Kemitraan menyampaikan penghargaan dan ungkapan terima kasih kepada James Boyd, yang telah menata dengan apik pengungkapan dalam Bahasa Inggris tanpa kehilangan makna dan semangat seperti yang terungkap dalam Bahasa Indonesia. Kemitraan juga berterima kasih secara khusus kepada Mohammad Syaifuddin (Ifoed), yang telah menangkap essensi laporan ini dengan cerdas hingga menggelitik pemikiran siapa pun yang membacanya.

Temuan-temuan, interpretasi dan kesimpulan yang terungkap dalam buku ini sepenuhnya berada di tangan penulis masing-masing laporan dan semata-mata adalah buah pikir para penulis tanpa perlu mencerminkan pandangan-pandangan Kemitraan. Karena itu, ketepatan data dan fakta yang tercantum dalam publikasi ini dan akibat-akibat apa pun yang timbul dari publikasi ini adalah sama sekali di luar tanggung jawab Kemitraan, anggota Governing Board atau lembaga yang mereka wakili ataupun organisasi afliasinya.



I. P. Gillon  
Direktur Eksekutif  
Jakarta, December 2005



# Upaya Membangun Gerakan Antikorupsi

Kata pengantar: Bambang Widjojanto<sup>1</sup>

Saat bicara perihal korupsi, ada kecenderungan yang menarik untuk dikaji. Ternyata, korupsi telah menjadi salah satu kosakata yang selalu hadir pada berbagai perbincangan dalam keharian. Di media massa, berita korupsi selalu hadir dalam setiap pemberitaan. Korupsi bahkan didiskusikan oleh banyak kalangan, baik oleh kalangan yang benar-benar antikorupsi maupun oleh para pihak yang bicaranya antikorupsi namun berkelakuan agak dan bahkan sangat koruptif. Pendeknya, “korupsi” ada dalam posisi sebagai subyek dan obyek, atau subyek yang sekaligus obyek, serta muncul dalam berbagai diskusi dan diskursus.

Lihat saja: ada cukup banyak kalangan maupun kelompok yang mendorong gerakan antikorupsi, juga mulai cukup banyak buku yang menulis soal korupsi dengan menganalisisnya dalam berbagai perspektif, selain pula ada banyak diskusi, seminar, hingga *talkshow* di layar televisi yang membahas persoalan korupsi. Selain itu, lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang antikorupsi juga kian meningkat jumlahnya, dan ada cukup banyak kasus korupsi yang tengah disidik kendati masih sangat banyak yang belum sempat diperiksa, atau sedang diadili di muka persidangan, atau yang sudah divonis.

Ada juga banyak sinyalemen dan fakta bahwa sikap dan tindak koruptif masih ada dan terus terjadi di mana-mana – yang sebagiannya bekerja secara sistematis dan terstruktur dalam sistem kekuasaan dan sistem sosial masyarakat. Korupsi juga masih kerap dijadikan sebagai sekadar jargon politik dari suatu kekuasaan, sementara di sebagian lainnya dijadikan program yang secara serius dilakukan untuk membangun tata pemerintahan yang

---

<sup>1</sup> Bambang Widjojanto, Penasihat Kemitraan untuk Anti Korupsi.

baik (*good governance*) melalui gerakan reformasi atau perbaikan tata pemerintahan (*governance reform*).

Yang menarik, di tengah perbincangan dan kehendak untuk melakukan pemberantasan korupsi, pada saat yang sama tersinyalikasi bahwa perilaku dan tindak korupsi justru kian meningkat. Fakta ini menyebabkan dua hal sekaligus, yaitu: pertama, berkembang sikap fatalis yang menyimpulkan bahwa korupsi memang sulit diberantas dan sulit ditangani sehingga sikap permisif untuk ikut juga melakukan korupsi meningkat; kedua, ada berbagai upaya kreatif untuk tetap membangun gerakan antikorupsi di dalam sistem sosial masyarakat dengan membentuk zona-zona antikorupsi. Dalam situasi ini, ada kegairahan untuk melakukan berbagai upaya untuk melakukan tindakan antikorupsi, sekecil apapun tindakan tersebut. Korupsi harus “dilawan” dan ternyata dapat “ditaklukkan” secara sistematis dengan cara-cara yang cerdas dan kreatif.

Berbagai tulisan yang dirangkum dalam buku ini juga bicara soal korupsi. Fokus perhatian diletakkan pada berbagai upaya konkret yang tengah dan telah dilakukan berbagai kelompok masyarakat sipil untuk “menaklukkan” laku korupsi dan sekaligus mendorong gerakan antikorupsi dalam masyarakat. Kendati hanya mendeskripsikan 10 (sepuluh) pengalaman yang dianggap menarik, toh ada banyak hal penting yang dapat dipakai untuk memaknai, menginspirasi, dan mereplikasi upaya konkret dan sistematis untuk mendorong gerakan sosial antikorupsi secara lebih masif. Berbagai tulisan ini memuat beberapa hal, yaitu:

Kesatu: tema tulisan cukup beragam, termasuk yang didasarkan atas **kewilayahan**, seperti: “Menguak Korupsi di Nanggroe Aceh” dan “Bola Salju bagi Korupsi di Sulawesi Selatan”;

Kedua: tema yang didasarkan **siapa yang melakukan perlawanan terhadap laku korupsi**, seperti: “Ketika Kiai Mengontrol Anggaran Daerah”, “Koalisi Antar Umat Beragama Melawan Korupsi”, dan “Wakil Rakyat Menjarah Uang Rakyat di Sumatera Barat”;

Ketiga: tema yang memberi perhatian pada **lembaga tempat korupsi terjadi**, seperti tulisan perihal korupsi yang terjadi di

Komisi Pemilihan Umum (KPU) maupun yang berkait dengan penyusunan anggaran daerah;

Keempat: tema yang berkaitan dengan **strategi pemberantasan korupsi**, seperti: “Gerakan Kultural Menghadapi Korupsi di Papua” dan “Pemberantasan Korupsi: Mengubah Keluh Kesah Menjadi Perlawanan”, dan “Melacak Dana Pajak untuk Rakyat Banyak”.

Kelima: tema yang berkaitan dengan upaya **membangun lembaga antikorupsi** yang profesional dan berintegritas, seperti: “Langkah Awal Membangun Komisi Pemberantasan Korupsi”.

Tiga tulisan yang memperlihatkan pengalaman dalam mendorong dan melakukan “pemberantasan” korupsi di wilayah Nanggroe Aceh, Papua, dan Sulawesi Selatan juga menarik untuk dilihat. Aceh dan Papua merupakan dua wilayah yang memiliki kekhususan tertentu sehingga masing-masing wilayah ini diberi otonomi khusus untuk mengelola “kekhasan” mereka, namun di sisi lain, justru kekhususan itulah yang menjadi salah satu penyebab utama terjadinya tindak pidana korupsi.

Aceh menjadi provinsi khusus berdasarkan Undang-undang No. 18 Tahun 2001, sehingga mendapatkan anggaran pembangunan yang cukup besar. Pada tahun 2001, anggaran yang didapatkan sejumlah Rp543 milyar, yang pada dua tahun berikutnya meningkat tajam menjadi Rp1.6 trilyun. Celaknya, berdasarkan kajian Solidaritas Gerakan Anti Korupsi (Sorak), peningkatan jumlah anggaran tidak disertai peningkatan kapasitas pengelolaan keuangan serta kinerja pengawasan internal dan eksternal. Situasi darurat juga dipakai oleh penguasa untuk menjustifikasi program-programnya sesuai kepentingannya sendiri tanpa mekanisme kontrol. Dalam konteks itulah kerap dikemukakan bahwa di Aceh “apapun bisa dilakukan”.

Sementara di Sulawesi Selatan, Lembaga Bantuan Hukum Pemberdayaan Perempuan Indonesia (LBH-P2i) memulai gerakan antikorupsi melalui kajian korupsi dan kemiskinan serta hasil diskusi yang mensinyalasi terjadinya pengabaian nilai budaya setempat – *siri*, *lempu*, dan *getteng*, yakni harga diri atau martabat atau rasa malu, kejujuran, dan keteguhan. Berpijak dari kedua hal itulah kemudian disusun kegiatan kampanye melawan korupsi di

tingkat akar rumput.

Di Papua, Institute Civil Society Strengthening (ICS) secara tegas menyatakan: "...jika dana otonomi khusus digunakan tanpa adanya prosedur akuntabilitas yang jelas dan tanpa adanya akses pengawasan politik dan sosial yang memadai, dipastikan akan mendorong tumbuh dan berkembangnya korupsi". Dalam konteks seperti inilah upaya konkret untuk mengantisipasi korupsi yang kian berkembang perlu dilakukan.

- Solidaritas Gerakan Anti Korupsi (Sorak) melakukan *assessment* yang cukup teliti mengenai perumusan dan penggunaan dana anggaran pembangunan dan belanja daerah serta mendokumentasikan dan mengelola data dimaksud secara baik;
- Sorak juga berhasil menemukan beberapa kasus kunci yang mengindikasikan adanya tindak pidana korupsi serta memetakan pola relasi antara elit kekuasaan dalam melakukan konspirasi atas tindak pidana korupsi;
- Sorak juga telah berhasil mengonsolidasi jaringan gerakan antikorupsi dan melakukan tekanan melalui kampanye publik di media massa; dan
- Sorak juga telah berhasil melegalisasikan bahwa lembaga swadaya masyarakat antikorupsi mempunyai *legal standing* untuk mewakili kepentingan publik dalam pengajuan gugatan *class action* pada kasus korupsi yang merugikan kepentingan masyarakat.

Sorak berhasil membangun jejaring antikorupsi hingga tingkat nasional dengan memberikan perhatian pada beberapa kasus korupsi saja. Penanganan kasus Gubernur NAD Abdullah Puteh merupakan salah satu keberhasilan lembaga ini dalam mempercepat pemberantasan korupsi di Aceh.

Salah satu keberhasilan yang dilakukan LBH-P2i di Sulawesi Selatan adalah mengoordinasikan sekitar 60-an LSM dan kelompok masyarakat sipil lainnya dalam mendorong gerakan antikorupsi melalui proses pendidikan dan pelatihan dasar pemantauan korupsi dalam pelayanan publik di tingkat akar rumput. Ada banyak kelompok dengan latarbelakang yang berbeda yang terlibat dalam

keseluruhan program itu, seperti antara lain: buruh bangunan, buruh galian, penarik becak, nelayan, pedagang kakilima, seniman, ibu rumahtangga, mahasiswa, pekerja seks komersial, mucikari, serta para aparat kelurahan dan kecamatan.

Hal lain yang juga menarik untuk dicatat adalah kemampuan LBH-P2i bersama mitra jaringannya mengonsolidasikan sumberdaya yang dimiliki untuk melakukan pendidikan dan kampanye antikorupsi melalui media alternative sebagaimana dilakukan lewat Kelompok Teater Komedi Rakyat, Khas Bugis-Makassar, Komunitas Rumah Panggung (Korupsa), dan Kelompok Sandiwaru Petta Puang.

Setidaknya ada dua hal lain yang menarik untuk dikemukakan dalam pengalaman LBH-P2i, yaitu:

1. Kelompok ini memberi perhatian pada tindak korupsi menyangkut pelayanan publik pada tataran yang langsung bersentuhan dengan masyarakat, seperti: pungutan iuran di sekolah dan tagihan di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM);
2. Kelompok ini juga bersama stasiun radio dan media massa lokal melakukan kampanye antikorupsi melalui topik yang dikemas sesuai dengan korupsi yang terjadi dalam keseharian masyarakat miskin. Pendeknya, ada dinamika yang luar biasa di tingkat akar rumput yang mempersoalkan korupsi yang terjadi di sekeliling mereka, di tempat kesehariannya.

Di Papua, setidaknya ada dua hal penting yang tengah dan telah dilakukan oleh ICS dalam menangani dan mengantisipasi tindak pidana korupsi, yaitu: pertama, ICS membangun mitra koalisi antikorupsi yang terdiri dari individu dari unsur LSM, organisasi adat, perguruan tinggi, pemerintah daerah, jurnalis, kejaksaan, dan kepolisian di tujuh kabupaten dan kota. ICS berperan sebagai inisiator dan fasilitator dalam merumuskan strategi koalisi; kedua, koalisi kemudian melakukan dua hal lainnya, yaitu:

1. Mengungkap dan mendorong proses hukum 22 orang pemimpin dan bendahara Proyek Pembangunan Tahun Anggaran 2002/2003 yang dimulai dengan tindakan audit dari Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan

- badan pengawas lainnya. Kasus yang semula hendak diselesaikan secara administratif berubah menjadi tindak pidana korupsi;
2. Melakukan penggalian aspirasi dan menyusun rancangan Peraturan Daerah Povinsi (perdasi) yang difungsikan sebagai dasar untuk membangun gerakan antikorupsi. Ada beberapa rancangan perdasi yang dirumuskan, yakni Partisipasi dan Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Papua dan Ombudsman Daerah Papua.

Pengalaman lain yang juga menarik dilihat adalah upaya untuk melibatkan komunitas agama. Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M) mengajukan sinyalemen kritis: adakah yang salah dalam corak keberagamaan sehingga terjalankan “salat ya, korupsi jalan terus”? Mungkinkah ada kesalehan dan corak keberagamaan yang peduli pada pemberantasan korupsi dan dapat mengurangi tindak korupsi? Di Yogyakarta muncul gerakan koalisi antarumat beragama melawan korupsi yang dilakukan melalui media pendidikan. Dalam jangka panjang, media pendidikan dipakai untuk memperjelas dan menyebarluaskan pandangan etik norma agama mengenai antikorupsi; dalam jangka pendek merumuskan materi antikorupsi dan menerapkannya ke dalam berbagai mata ajar serta mendorong kelompok lintas agama untuk menjadikan isu antikorupsi sebagai agenda bersama dan prasyarat untuk membangun gerakan antikorupsi.

Kesepakatan dua organisasi masa terbesar Islam di Indonesia, Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah yang membuat komitmen untuk mengupayakan gerakan pemberantasan korupsi dipakai sebagai pintu masuk untuk mendorong keterlibatan kaum agamawan secara lebih intensif serta merumuskan gerakan antikorupsi berbasis pesantren. Berdasarkan modalitas sosial yang dimiliki dan perhatian awal yang mengembangkan tafsir progresif zakat, maka P3M memutuskan untuk memberikan konsentrasi pada revitalisasi *Bathsul Masail* (BM) untuk mengontrol kebijakan publik. Forum BM yang dibangun di 12 kota dipakai para kiai dan/atau ulama pesantren untuk mengontrol anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) di daerah masing-masing, bahkan

BM dijadikan sebagai kekuatan kontrol atas isu keadilan dan antikorupsi.

Tiga hal penting yang menarik untuk diperhatikan berdasarkan pengalaman yang dilakukan P3M, yaitu:

1. Proses penyadaran antikorupsi yang dilakukan sebagai bagian dari revitalisasi BM telah mampu meletakkan kesadaran dan membangun kesadaran baru mengenai korupsi yang tidak hanya ada dalam aras isu moral. Korupsi dilihat sebagai persoalan budaya, politik, ekonomi, dan hukum, juga berdampak luar biasa bagi kemudharatan umat;
2. Gerakan penyadaran menciptakan genre baru kiai muda yang berbasis pesantren yang paham secara “utuh” tentang isu korupsi dan mendorong mereka membuat forum-forum kajian kritis dan belasan kantong pengawasan anggaran belanja dan pembangunan di berbagai daerah; dan
3. Munculnya sanksi sosial yang tegas atas tindakan korupsi berupa tidak perlu disembahyangkannya para koruptor yang mati sebelum uang hasil korupsinya dikembalikan.

Lembaga Penelitian Pengembangan Pendidikan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (LP3-UMY) bukan hanya telah berhasil merumuskan materi antikorupsi melainkan juga mengujicobanya di 11 perguruan tinggi di Yogyakarta melalui beberapa mata kuliah dengan hasil menggembirakan. Berbagai perguruan tinggi dimaksud telah sepakat untuk menggunakan materi antikorupsi sebagai sisipan dalam berbagai mata kuliah pada kurikulum pendidikan tinggi mereka. Bahkan Dinas Pendidikan dan Agama di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memberi ruang pada LP3-UMY untuk memberikan pencerahan pada kepala sekolah, guru, pendidik agama, dan pengkhotbah.

Tiga hal yang juga menarik untuk dikemukakan berdasar pengalaman LP3-UMY, adalah:

1. Materi pendidikan antikorupsi tidak hanya ditujukan untuk kalangan universitas tetapi juga untuk aktivis agama dan pengkhotbah dari komunitas umat beragama;
2. Dilakukan pelatihan yang menggunakan materi pendidikan

- yang telah disusun sehingga para pengguna materi mempunyai penguasaan yang lebih tinggi; dan
3. Dilakukan pembangunan gerakan moral dan aksi di kalangan aktivis muda agama untuk menggalang kekuatan bersama melawan korupsi.

Aktivitas yang dilakukan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) dan Transparansi Internasional Indonesia (TI-I) juga menarik untuk dikaji. Pengalaman Fitra menarik karena mereka berhasil mengungkap indikasi tindak pidana korupsi di lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU), sementara TI-I telah berhasil membangkitkan kesadaran publik untuk memberikan perhatian pada soal perpajakan. Adapun pengalaman penting Fitra yang dapat dijadikan pelajaran berguna dalam mengadvokasi potensi korupsi di suatu lembaga, meliputi beberapa hal, seperti:

Pertama, kemampuan untuk mendapatkan informasi dan dokumen menjadi sangat penting didahulukan sebelum tahapan lainnya. Karena itu Fitra memiliki data penyimpangan usulan anggaran dan penggunaan anggaran secara rinci dan komprehensif,

Kedua, ada beberapa strategi yang dilakukan Fitra, mulai dari pendekatan yang bersifat kooperatif maupun konfrontatif untuk dalam mendapatkan data dan mengkomunikasikan temuan mereka,

Ketiga, Fitra menyadari betul diperlukan pengkajian yang sistematis, serius, dan mendalam sebelum sampai pada kesimpulan,

Keempat, dalam keseluruhan proses di atas, disadari betul perlunya suatu aliansi strategis di antara elemen antikorupsi. Aliansi itu tidak hanya dalam konteks membangun tekanan publik tetapi juga dalam konteks pembagian kerja dalam pengkajian dan membangun akses pada lembaga formal yang berwenang menindaklanjuti hasil temuan mereka, dan

Kelima, pengembangan komunikasi dengan media menjadi penting dilakukan, tidak hanya dalam konteks sosialisasi hasil temuan, tetapi juga sebagai bagian dari metode pengawasan, tekanan publik, dan akuntabilitas program kerja mereka.



Berbagai upaya Fitra telah membuahkan hasil dengan terbongkarnya dugaan korupsi di lembaga KPU yang melibatkan banyak kalangan.

TI-I merupakan salah satu lembaga yang sangat serius untuk meningkatkan kesadaran publik mengenai isu perpajakan. TI-I beranggapan bahwa pengetahuan masyarakat mengenai pajak terhitung rendah karena tidak ada media informasi yang memadai perihal perpajakan dan retribusi. Selain itu, sebagian besar masyarakat juga tidak tahu cara-cara untuk melakukan komplain, tak tahu lokasi kantor pelayanan—pajak terutama untuk yang di luar Pulau Jawa—yang memang jauh dari lokasi wajib pajak. Padahal, lebih dari 60 persen anggaran pemerintah didapatkan dari pajak masyarakat. Proyek percontohan di beberapa kabupaten – seperti Tanah Datar, Wonosobo, Kotabaru, dan Bulukumba – telah dilakukan dengan cukup baik.

Di berbagai daerah tersebut tidak hanya telah terbentuk Forum Warga Pembayar Pajak, tapi juga terjadi pertemuan intensif untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat agar mempunyai kemampuan membaca secara kritis tentang anggaran dan kebijakan pajak. Yang menarik, pemerintah daerah dan kantor pajak cukup mendukung kegiatan dimaksud. Karenanya, masyarakat jadi kian kritis untuk mempersoalkan hal-hal seperti ‘untuk apa dana pajak digunakan’, ‘mengapa pelayanan kesehatan mahal’, ‘mengapa gedung sekolah yang rusak tidak segera diperbaiki, padahal pajak dari rakyat terus dipungut’, dan seterusnya. Pendeknya, dalam masyarakat kian tumbuh kesadaran bahwa dari pajak yang dibayarkan mereka mempunyai hak untuk mendapatkan fasilitas pelayanan publik yang baik dari pemerintah.

Hal penting yang juga perlu dikemukakan, TI-I menyatakan bahwa program yang dilakukannya telah mendorong pemerintah kabupaten meningkatkan fasilitas informasi perpajakan dan mencoba memisahkan rekening perolehan pajak berdasarkan jenis pajak. Sementara dari sisi masyarakat, ada peningkatan kesadaran untuk mengawasi penggunaan dana pajak yang ada dalam APBD.

Ada kisah sukses yang menarik untuk disimak berkaitan dengan praktik korupsi yang terjadi dalam tubuh Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (DPRD). Ini terjadi di Sumatera Barat. Akhirnya, 43 anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat periode 1999-2004 dinyatakan bersalah. Putusan terhadap mereka telah ditetapkan setelah dikuatkan Mahkamah Agung.

Keberhasilan ini menjadi inspirasi bagi kalangan organisasi nonpemerintah (ornop) di banyak daerah lain selain juga mengilhami lembaga kejaksaan untuk mendorong penanganan kasus korupsi yang banyak terjadi di parlemen.

Catatan penting yang dapat diambil dari tulisan “Wakil Rakyat Menjarah Uang Rakyat” adalah: kasus korupsi dapat dibongkar jika dilakukan dengan langkah sistematis, dilaksanakan secara kreatif dengan berbagai upaya cerdas, serta tanpa mengenal kata menyerah. Selain itu, catatan penting lain dari pengalaman Sumatera Barat dalam memberantas korupsi meliputi hal-hal sebagai berikut:

- Diperlukan kemampuan mendeskripsikan masalah agar langkah lebih lanjut dapat dilakukan secara lebih paripurna;
- Indikasi adanya tindak pidana korupsi serta modus dan bentuk kejahatannya perlu dirumuskan secara baik agar dapat dipastikan kualifikasi kejahatan secara lebih rinci;
- Menjaga dan mengelola fokus perhatian serta kemampuan untuk “mengarahkan” perhatian publik dan penegak hukum sesuai prioritas problem; dengan begitu kasus akan senantiasa mendapatkan perhatian publik dalam jangka waktu panjang; dan
- Berbagai pendekatan dilakukan dengan melibatkan banyak kalangan. Forum Peduli Sumatera Barat (FPSB) memulainya dengan menggunakan pendekatan persuasif, sebelum kemudian dilakukan secara “represif” dengan pendekatan legalistik.

Kisah sukses lain yang juga mengesankan adalah membangun kapasitas kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Yang diperlihatkan KPK hari ini adalah menghidupkan harapan baru: ternyata (masih) ada lembaga penegakan hukum yang dapat dipercaya dan punya kinerja yang baik dalam pemberantasan

korupsi! Semuanya merupakan hasil kerja “luar biasa” dari para pemimpin KPK bersama berbagai pihak lain yang peduli pada isu antikorupsi.

Persoalan pertama yang harus dihadapi pemimpin KPK adalah: *trust building*-membangun kepercayaan. Kemampuan mengelola kepercayaan menjadi dasar penting untuk mempercepat pembentukan kapasitas kelembagaan KPK menjadi profesional dalam menggunakan otoritasnya yang luar biasa luas itu. Perumusan kode etik dan perilaku, penataan standar kerja, pelaksanaan proses rekrutmen, dan pelatihan sumberdaya manusia dilakukan secara transparan dan dalam akuntabilitas yang tinggi. Segenap proses dimaksud dilakukan dengan menggunakan prinsip pemerintahan yang baik secara utuh dan konsisten.

Tiga hal penting lain perlu dikemukakan berkenaan dengan peningkatan kapasitas kelembagaan KPK, yaitu:

1. KPK mampu merumuskan kebutuhan secara akurat serta mampu melaksanakan berbagai rencananya secara baik dalam bentuk program;
2. KPK secara sadar menempatkan teknologi informasi sebagai salah satu program utama yang harus dilakukan untuk membangun kapasitas kelembagaan sekaligus dalam penanganan kasus korupsi; dan
3. Pemimpin KPK secara sadar dan sistematis terus berkomunikasi dengan berbagai pihak untuk mendayagunakan modal sosial yang dimiliki berbagai elemen dalam masyarakat dan pemerintahan.

Indonesian Corruption Watch (ICW) sebagai salah satu kampiun dalam bidang antikorupsi di Indonesia menguraikan pengalamannya secara menarik dengan memperlihatkan beberapa strategi dalam proses pemberantasan korupsi. Setelah melakukan evaluasi atas pemberantasan korupsi di Indonesia, ICW mulai suatu preposisi bahwa ketidakmampuan dalam mempercepat pemberantasan korupsi bukanlah sekadar kelemahan fundamental Negara, melainkan juga ketidakseimbangan relasi antara negara dengan masyarakat. Berpijak pada preposisi ini, program pember-

antasan korupsi harus juga memberikan perhatian optimal pada penguatan publik. Bukan sebatas dikarenakan rakyatlah korban utama korupsi, melainkan lebih karena rakyat yang terdidik dan terkonsolidasi mempunyai kekuatan luar biasa dalam mendorong gerakan antikorupsi.

ICW menerapkan pendekatan hulu-hilir dalam pemberantasan korupsi. Maksudnya, program ICW tidak hanya diletakkan di hulu dengan mendorong percepatan penanganan kasus korupsi di pengadilan serta memantau proses pengadilan, tetapi juga menebarkan benih antikorupsi, memaksimalkan proses investigasi publik, dan melakukan kampanye atas kasus dimaksud.

Setidaknya ada tiga hal penting yang telah dilakukan ICW, yaitu:

1. Mendorong pembentukan *watchdog* antikorupsi dengan spesialisasi isu di berbagai daerah dan menjadikan mereka sebagai mitra strategis;
2. Mengintroduksi gagasan awal mengenai pola investigasi dan advokasi antikorupsi serta menguji putusan pengadilan yang dikualifikasi sebagai mencederai rasa keadilan masyarakat; dan
3. Menguji-coba pelibatan partisipasi publik untuk mengawasi dan memperbaiki kualitas pelayanan publik dengan menggunakan kartu laporan (*report card system*) dalam sektor pendidikan yang metodenya diperkenalkan Public Affairs Centre di Bangalore, India.

Keseluruhan pengalaman yang dipaparkan dalam buku ini memperlihatkan bahwa upaya pemberantasan korupsi bukanlah sesuatu yang mustahil dilakukan. Tentu, diperlukan tindakan yang tidak sebatas bersifat *activism* belaka, namun juga tindakan profesional dan cerdas, mulai dari mengumpulkan informasi dan dokumentasi, mengelola dan menganalisis hasil temuan, merumuskan dan menerapkan berbagai strategi yang berbasis pencapaian hasil, membangun aliansi strategis dengan berbagai kelompok masyarakat strategis lainnya agar dampak pencapaian dapat lebih dimaksimalisasi, dan membangun komunikasi dengan berbagai pihak lain – khususnya kalangan profesional seperti

media massa dan penegak hukum.

Berbagai pengalaman yang ditulis dalam buku ini juga dapat dijadikan sebagai sumber inspirasi dalam mendorong dan membangun gerakan antikorupsi dan/atau melakukan advokasi terhadap kasus-kasus yang mempunyai indikasi korupsi. Berbagai metode yang dilakukan dapat direplikasi dan disesuaikan dengan konteks dan sifat kasus yang hendak ditangani. Tentu saja, kalangan ornop beserta aliansinya dan segenap proses serta hasilnya dapat dijadikan sebagai bagian dari proses pembelajaran dan mitra strategis dalam melakukan pemberantasan korupsi.

Akhirnya, kita masih memerlukan berbagai upaya cerdas lainnya dalam bentuk apapun untuk dapat memperlihatkan bahwa korupsi yang disinyalasi telah begitu sistemik dan terstruktur itu dapat diberantas. Sekaranglah saatnya mengubah keluh kesah menjadi perlawanan, mengubah kemampuan membuat daftar panjang problem korupsi menjadi tawaran upaya dan strategi konkret melawan korupsi, mengubah wacana menjadi satunya kata dan tindakan untuk mengeliminasi sikap dan perilaku koruptif serta tindak pidana korupsi itu sendiri.

Saya makin yakin, tindakan dan gerakan melawan korupsi di bumi tercinta ini bukanlah sekadar ladang amal tempat kita dapat mewakafkan sebagian hidup kita untuk mencapai kemuliaan, namun juga senyatanya korupsi dapat “ditaklukkan” dengan upaya yang sistematis, cerdas, dan komprehensif.\*\*\*



# BAGIAN 1



# Menguak Korupsi Di Aceh<sup>1</sup>

Akhiruddin Mahjuddin

## Terkorup dan Tak Tersentuh

**P**EMBERLAKUAN otonomi khusus (otsus) bagi Daerah Istimewa Aceh menjadi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) – melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 – dalam kenyataannya hanya mampu meningkatkan jumlah pendapatan dan belanja daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi dan APBD Kabupaten/ Kota. Pada tahun 2002, total APBD Provinsi dan Kabupaten/Kota mencapai Rp5,2 trilyun dan pada APBD tahun 2003 mencapai Rp5,4 trilyun. Ironisnya, peningkatan jumlah APBD tersebut tidak mencerminkan tingkat kualitas hidup masyarakat Aceh saat ini.

Lihatlah tragedi memilukan di sektor pendidikan yang tak kunjung usai. Bayangkan, pada 1980-an Aceh terkelompok dalam lima besar terbaik dari 27 provinsi di Indonesia. Sepuluh besar terbaik dari 27 provinsi pada 1990-an. Sayangnya, sejak tahun 2000, berdasarkan data statistik yang ada, kualitas pendidikan di Aceh merosot drastis. Aceh menempati peringkat 27 dari 31 provinsi yang ada di Indonesia. Belum lagi kalau berbicara persoalan kemiskinan dan tingkat pengangguran di Aceh yang semakin parah.

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan catatan empirik atas program “Strengthening the Public’s Role in Advocating Good Local Financial Management in Nanggroe Aceh Darussalam” yang berlangsung dari 19 Maret 2003 sampai 31 Oktober 2004 dan didanai oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership). Program tersebut dilaksanakan oleh SoRAK yang kemudian berpisah dan menjadi organisasi baru bernama GeRAK Aceh yang diketuai oleh Penulis. Sekarang GeRAK Aceh bekerjasama dengan PGRI dalam rangka melakukan pengorganisasian masyarakat untuk membentuk Komite Pemantau Anggaran di tingkat Kabupaten yang meliputi Kota Banda Aceh, Kabupaten Aceh Besar, Pidie, Aceh Utara-Lhokseumawe-Aceh Jeumpa, Aceh barat dan Aceh Jaya (Agustus 2004-Mei 2005)



Realitas di atas tentu memunculkan beragam pertanyaan, mengapa peningkatan jumlah APBD tidak berkorelasi positif pada peningkatan kualitas hidup masyarakat Aceh? Jawaban logis dari pernyataan tadi tersirat dalam rekapitulasi data korupsi, yang menunjukkan bahwa sejak tahun 2001 sampai akhir 2003 telah terjadi 137 kasus korupsi di Aceh. Tata pemerintahan di Aceh pun berada pada posisi terburuk, sebanding dengan hasil survei yang dikeluarkan Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia bekerjasama dengan Fakultas Ekonomi Universitas Padjajaran (FE-Unpad) yang dipublikasikan dalam buku *Daya Saing Daerah: Konsep dan Pengukurannya di Indonesia*. Buku yang dicetak pertama kali pada Februari 2002 ini menempatkan Aceh sebagai daerah terkorup di Indonesia.

Di tengah berbagai persoalan yang ada, masyarakat bahkan tak lagi (sempat) memperhatikan kondisi tata pemerintahan yang carut-marut, yang sarat kolusi, korupsi, dan nepotisme. Akibatnya, penjarahan dana publik kian meningkat. Banyak program pemerintah tentang pemberdayaan ekonomi rakyat justru menjadi lahan bagi koruptor untuk mengambil keuntungan pribadi. Bisa disebut beberapa kasus yang mengindikasikan adanya problem korupsi, kolusi, dan nepotisme tersebut, misalnya kasus program Gema Assalam, Dana Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER), dan dana *diyut* untuk korban konflik.

Aceh sebagai sebuah daerah konflik yang tak kunjung usai, disertai bobroknya pengelolaan birokrasi pemerintahan, telah berdampak besar pada ketidakefektifan pengelolaan keuangan publik. Dari kacamata yang berbeda, sebagai konsekuensi logis dari hal di atas adalah lahirnya pemimpin daerah yang dapat saja dengan mudah memberlakukan keputusan sewenang-wenang. Sebut saja Abdullah Puteh, seorang gubernur Aceh, menjadi pemegang otoritas tinggi dalam tata kelola pemerintah lokal yang didukung kondisi rendahnya perhatian masyarakat pada persoalan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan sektor publik. Pada tataran politik tingkat nasional, sosok Puteh sebagai kader Partai Golkar mendapat *back up* sehingga sosok ini nyaris tak tersentuh oleh tangan keadilan (baca: hukum negeri ini).

Sementara itu, menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun

2000 tentang Pemerintahan Daerah, gubernur baru dapat diperiksa setelah ada izin prinsip dari Presiden *cq.* Menteri Dalam Negeri. Kondisi ini juga diperkuat oleh lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Di samping itu, dengan diberlakukannya status darurat sipil, dimungkinkan adanya keputusan sepihak dari gubernur, tanpa pertimbangan dari pihak lain. Kondisi demikian semakin memperkuat posisi hukum Puteh di hadapan proses peradilan. Akhirnya, Puteh pun menjadi sebuah fenomena gunung es yang jauh dari sentuhan tangan keadilan.

### **Konflik dan Korupsi**

Aceh merupakan daerah yang kaya sumberdaya alam. Aceh adalah penghasil mineral berupa minyak dan gas alam cair. Hasil bumi seperti kelapa sawit, pala, kopi, coklat, kelapa, serta keanekaragaman hayati yang terdapat di Gunung Lauser melintasi bumi Aceh. Namun, fenomena kekayaan alam ini menjadi sangat ironis bila dihadapkan pada kenyataan menjulanginya angka kemiskinan (*poverty*) yang luar biasa. Berdasarkan data statistik yang disampaikan dalam Pengantar Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Gubernur NAD tahun 2003, angka kemiskinan di NAD dari tahun ke tahun terus membengkak. Pada 2001, angka kemiskinan di NAD mencapai 25 persen, tahun 2002 mencapai 33 persen, dan tahun 2003 mencapai 40 persen lebih dari keseluruhan penduduk Aceh.

Hal ini tentu amat memprihatinkan di *nanggroe* yang jumlah anggaran yang diterima mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2001 saja, APBD NAD sebesar Rp543 milyar, tahun 2002 sebesar Rp1,5 trilyun, dan tahun 2003 sebesar Rp1,6 trilyun. Deretan angka ini belum pernah terjadi pada masa sebelumnya, seperti ketika dipimpin oleh Prof. Dr. Ibrahim Hassan, MBA, atau Prof. Dr. Syamsuddin Mahmmud, MA, pada era 1980-an sampai 1990-an.

Situasi ini tentunya disebabkan oleh sistem pengelolaan keuangan di Provinsi NAD yang membuka peluang terjadinya korupsi. Seharusnya, dana yang begitu besar yang mengalir ke dalam kas

daerah itu dapat memberikan kemanfaatan, kesejahteraan, dan keadilan bagi rakyat; bukan sebaliknya, justru mengalir ke pundi-pundi pejabat. Lihat saja komposisi APBD Aceh dalam bidang pendidikan, yang mestinya sekurang-kurangnya 30 persen dari pendapatan provinsi dialokasikan untuk membiayai sektor pendidikan. Praktis, sejak tiga tahun terakhir, anggaran pendidikan setiap tahunnya dialokasikan sebesar Rp700 milyar. Jadi dari tahun 2002 sampai 2004, total anggaran pendidikan di Aceh mencapai Rp2,1 trilyun. Anggaran ini tentunya dimaksudkan untuk lebih mendorong kesejahteraan anak sekolah jika dibandingkan dengan jumlah daerah lain yang hanya mencapai 20 persen

Memang, dana sebesar Rp2,1 trilyun itu terhitung sangat kecil dibandingkan konteks permasalahan dunia pendidikan Aceh dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Konflik yang belum usai dan pengelolaan pendidikan yang kacau merupakan dua hal yang mempengaruhi gerak kemajuan proses pencerdasan anak bangsa menjadi terbelengkalai. Namun, dengan dana sebesar itu seharusnya bisa jauh lebih baik dan bukannya seperti yang tersaksikan hari ini! Dalam kenyataannya jumlah anggaran Rp2,1 trilyun tersebut belum mampu mengangkat kualitas pendidikan anak *nanggroe*. Ini merupakan kasus yang sangat memalukan untuk dunia pendidikan Indonesia. Meskipun anggaran pendidikan dinaikkan 10 kali lebih besar misalnya, tetapi dengan banyaknya “tukang jahar”, dana itu tetap saja akan terasa tetap sedikit. Padahal pendidikan merupakan pintu masuk untuk mewujudkan Aceh baru yang sejahtera dan berkeadilan.

Dari paparan di atas, kita menyaksikan proses pemiskinan di Aceh dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu situasi konflik yang berkepanjangan dan praktik korupsi.

### **Tigabelas Organisasi Antikorupsi**

Ketika masyarakat serta pegiat organisasi nonpemerintah (or-nop) hanya menjadikan problematika kehidupan di Aceh sebagai pijakan penuntasan berbagai krisis di Bumi Serambi Mekkah, sepanjang itu pula Aceh akan terus bersimbah luka dan kepedihan. Akibatnya, secara tidak langsung pemerintah pusat di Jakarta cenderung melihat masalah keadilan di Aceh sebagai pelanggaran

hak asasi manusia (HAM) semata. Padahal, konflik di Aceh diawali adanya ketidakadilan ekonomi akibat politik ekonomi pusat yang serba sentralistik yang mengakibatkan kesenjangan – bahkan ketidakadilan – distribusi sumberdaya dari pusat ke Aceh.

Organisasi antikorupsi mempunyai peranan penting dalam mengangkat isu korupsi di Aceh sebagai wacana publik. Kelahiran organisasi ini didorong oleh hadirnya lembaga nonpemerintah yang mengusung isu korupsi. Katakan saja di Jakarta, tahun 1998 menjadi titik awal era reformasi melahirkan Indonesia Corruption Watch (ICW) sebagai satu-satunya lembaga yang saat itu tampil untuk mengungkap kasus-kasus korupsi yang dilakukan pemerintahan diktator Soeharto.

Begitu pula di Aceh, bermunculan organisasi antikorupsi (OAK) sebagai protes terhadap pemerintahan yang korup. OAK di Aceh pertama kali lahir pada 2000, dan selanjutnya bermunculan OAK lainnya, baik yang bekerja pada level provinsi maupun kabupaten/kota. Kemunculan OAK di NAD hampir bersamaan dengan pemberlakuan otonomi khusus bagi Aceh.

Saat ini, di Aceh tercatat ada 13 OAK, antara lain yang berdomisili di Banda Aceh, yaitu Gerakan Anti Korupsi (GeRAK), Solidaritas Gerakan Anti Korupsi (SoRAK), dan Solidaritas Masyarakat Anti Korupsi (SAMAK); lalu di Aceh Besar ada Gerakan Anti Korupsi (GeRAK); di Pidie ada Jaringan Akar Rumput Anti Korupsi (JARAK); di Bireun ada Gabungan Solidaritas Anti Korupsi (GaSAK); kemudian di Lhokseumawe dan Aceh Utara terdapat Gerakan Anti Korupsi (GeRAK); lantas di Singkil terdapat Masyarakat Anti Korupsi Singkil (MaTRAS); di Kuta Cane ada Solidaritas Rakyat untuk Demokrasi Keadilan (SRDK); di Aceh Selatan ada Jaringan Akar Rumput Anti Korupsi; di Meulaboh ada Solidaritas untuk Anti Korupsi (SuAK); kemudian di Simeulue ada Solidaritas untuk Transparansi (SAKSI); dan di Calang ada Masyarakat Transparansi Aceh Jaya.

Di daerah ini isu korupsi dapat dikatakan sebagai sebuah era yang membawa masyarakat pada proses keterbukaan, dan secara imparial membuktikan jika masyarakat memiliki *entry strategy* menuju sebuah demokratisasi yang sesungguhnya. Otomatis, kondisi ini juga memberi ruang bagi masyarakat Aceh

untuk semakin dapat berbicara apa adanya. Apalagi jika kemudian mereka diakomodasi dengan berbagai upaya litigasi yang dapat membuktikan berjalannya sistem hukum yang dulunya tangan keadilan mati suri, dianggap daerah terlarang bagi masyarakat sipil, menjadi sesuatu yang tidak lagi tabu.

Di sisi lain, isu korupsi di Aceh juga mengantarkan pada proses menuju kebebasan berdemokrasi di negeri ini. Hal ini dimulai dengan dapat dibuktikannya beberapa kasus korupsi dalam proses peradilan yang berdampak pada: pertama, sikap kehati-hatian aparaturnegera dalam melakukan pengelolaan keuangan publik di NAD dan kedua, masyarakat semakin berani dan bebas bersuara meneriakan penyimpangan yang terjadi di sekitarnya, tanpa harus takut dituduh melakukan tindak separatis – sebuah predikat yang sangat menakutkan di era sebelumnya.

Karena itu, proses penyadaran pada masyarakat akan lebih efektif apabila dibarengi dengan pencapaian hasil berupa diprosesnya praktik korupsi dalam pengelolaan keuangan yang dilakukan pejabat publik sampai pada proses pengadilan. Hal ini sangat penting artinya bagi masyarakat untuk bangkit kembali. Dengan demikian, proses panjang ini pada hakikatnya merupakan salah satu cara untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah dan pemerintah pusat, meskipun banyak pihak tidak mengakuinya.

Status otonomi khusus bisa dianggap sebagai alat untuk meredam konflik di wilayah ini. Namun, di sisi lain, status baru ini sebenarnya juga berdampak langsung pada peningkatan anggaran daerah. Seharusnya, kenaikan APBD secara langsung dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat Aceh. Namun, sejauh ini tidak ada hasil yang cukup signifikan terjadi di Aceh – tentu saja bila dihitung sejak sebelum tsunami. “Rapor merah” inilah yang memicu kami untuk lebih cermat mencermati secara kritis anggaran daerah Nanggroe Aceh Darussalam. Ini juga dimaksudkan sebagai respon terhadap tumpulnya pengawasan yang dilakukan DPRD Aceh.

Beberapa hal yang menjadi kepedulian kami adalah: proses penyusunan RAPBD yang seharusnya melibatkan masyarakat luas, kemudian memperhatikan komponen kebutuhan yang

terdapat dalam masyarakat, paling tidak dilihat dari kebutuhan dasar masyarakat seperti ekonomi, pendidikan, dan kesehatan. Akhirnya, perhatian juga tertuju pada proses implementasi dari anggaran daerah tersebut.

Dana otonomi khusus yang secara jelas dimandatkan untuk membangun kesejahteraan di Aceh, realitanya tidak mampu dibuktikan secara implementatif oleh pemerintah daerah. Berdasarkan UU No. 18 Tahun 2001, sumber penerimaan Nanggroe Aceh Darussalam terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, penerimaan Provinsi NAD dalam rangka otonomi khusus, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah.

Dengan sumber penerimaan tersebut, NAD mendapatkan jumlah yang lebih besar dibandingkan era sebelumnya. Sejak diberlakukannya undang-undang baru ini, NAD mendapatkan sumber penerimaan “khusus” yang sebelumnya Aceh nyaris tak kebagian apa-apa. Begitu juga dengan dana perimbangan, yang menunjukkan penerimaan dari sektor pajak dan sumberdaya alam mengalami peningkatan signifikan. Yang menjadi sumber penerimaan yang baru adalah zakat yang merupakan *item* penerimaan dari PAD Provinsi NAD.

Jumlah anggaran yang sangat besar tersebut dapat dilihat dari APBD Aceh tahun 2001, sebesar Rp543 milyar, tahun 2002 Rp1,5 trilyun, tahun 2003 Rp1,6 trilyun, serta tahun 2004 Rp2,2 trilyun. Peningkatan anggaran tersebut semestinya diikuti dengan pengelolaan keuangan dengan prinsip-prinsip *good governance* (tata pemerintahan yang baik), kinerja pengawas keuangan yang baik dengan dukungan pengawas internal maupun eksternal. Dalam kenyataannya, auditor internal dan auditor eksternal, pemerintah daerah bukannya memiliki kewenangan yang luas malah dimandulkan atau tinggal nama saja.

### **Lumpuhnya Lembaga Pemeriksa Keuangan**

Kelumpuhan ini diakibatkan lahirnya Peraturan Daerah (Perda) No. 11 Tahun 2001 tentang Struktur Badan Pengawas Daerah. Dalam perda tersebut dicantumkan bahwa yang berhak melakukan pemeriksaan terhadap APBD adalah Badan Pengawas Daerah (Bawasda). Padahal, Bawasda merupakan subordinat dari

pemerintah daerah. Bagaimana mungkin Bawasda bisa secara independen, objektif, dan profesional melakukan kerja-kerjanya kalau yang akan diaudit adalah orang yang mengangkatnya? Anehnya lagi, seluruh hasil pemeriksaan ini kembali dipertanggungjawabkan kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Apakah ini cukup rasional dan mampu membangun kepercayaan publik dengan model penipuan berkedok pengawasan yang sarat dengan rekayasa itu?

Kemudian, harapan pun disandarkan pada Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) perwakilan NAD. Tapi, Perda No. 11/2001 tersebut juga mematikan kewenangan lembaga auditor eksternal. BPKP baru bisa melakukan pemeriksaan atas APBD NAD jika mendapat izin prinsip dari gubernur.

### **Lumpuhnya Aparat Penegak Hukum**

Harapan akan lahirnya proses hukum yang dapat memberikan makna keadilan malah menimbulkan sikap apatis yang luar biasa dalam masyarakat. Sudah menjadi rahasia umum bila selama ini hukum tidak pernah dapat diandalkan. Jangankan untuk masalah korupsi yang dipandang sebelah mata oleh aparat, proses keadilan yang selama ini diidamkan untuk menyelesaikan persoalan keamanan pun “tenggelam” dan tidak ada prestasi gemilang sebagai bukti konkret jika hukum masih ada dan tegak di Bumi Iskandar Muda.

Bobroknya kondisi hukum di Aceh, sudah seharusnya menjadikan para pegiat hukum dan HAM di daerah ini untuk mendorong terwujudnya sistem hukum yang memberikan ruang gerak bagi publik untuk menuntut makna keadilan. Upaya *class action* dan *legal standing* harus terus dilakukan. Dalam hal ini, ada dua hal yang menjadi target utama.

Pertama, target pada hasil, yaitu adanya capaian maksimal sebagai perubahan paradigma hukum di Aceh yang lebih berpihak pada rasa keadilan rakyat. Kedua, target pada proses, yaitu proses pendidikan hukum bagi masyarakat Aceh sebagai upaya menggugat pemerintahan yang zalim bukanlah hal yang tabu, tapi sesuatu yang sah dan merupakan hak bagi setiap warga masyarakat.

Kewenangan aparat hukum yang lemah ini diakibatkan oleh

sistem hukum yang ada. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh, dalam Bab X Pasal 21 ayat (6) menyebutkan bahwa: Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi NAD dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur. Bab IX Pasal 24 ayat (2) menyebutkan bahwa: Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi NAD dilakukan oleh Jaksa Agung dengan persetujuan Gubernur NAD. Pasal tersebut merupakan pasal yang didesain untuk mengukuhkan posisi gubernur sebagai entitas yang tak tersentuh. Pasal itu, secara tidak langsung membenarkan seorang Abdullah Puteh untuk memilih orang-orang kepercayaannya menjadi Kapolda dan Kajati NAD. Seharusnya, dalam kondisi apapun, intuisi penegakan hukum mempunyai komitmen dengan sikap independen dan terlepas dari pengaruh kekuasaan, bukannya justru menjadi institusi yang subordinat dari pemerintah daerah.

### **Lumpuhnya Pengawasan DPRD**

Sebagai kumpulan wakil rakyat, DPRD seharusnya berpihak atas kepentingan rakyat. Dalam konteks berbeda, DPRD harus melaksanakan fungsi pengawasan kepada eksekutif sehingga satu rupiah pun dana publik harus dapat dipastikan dialokasikan untuk kepentingan publik. Tapi harapan ini sulit untuk diwujudkan karena DPRD kehilangan nurani dan nyali untuk bersuara. Sebaliknya, pola pengawasan yang dijalankan DPRD NAD seringkali hanya digunakan untuk menakut-nakuti eksekutif untuk membangun posisi tawarnya, baik untuk kepentingan politik maupun ekonomi yang menguntungkan mereka.

Para wakil rakyat di DPRD kemudian menyelewengkan fungsi institusi demokrasi itu sebagai alat untuk “memeras” eksekutif. Ini terjadi disebabkan oleh beberapa hal, antara lain sebagai eksekutif tidak adanya kemampuan untuk menggalang opini masyarakat. Di samping itu, alternatif mekanisme yang disediakan terbatas, dan mekanismenya juga sangat formal sehingga terkesan bahwa proses penggalangan opini publik itu hanya sebatas formalitas.

Namun, dalam realitasnya, fungsi pengawasan DPRD NAD tidak didukung oleh data dan informasi yang akurat mengenai berbagai persoalan yang akan dibahas dengan eksekutif, sehingga



yang terjadi adalah lemahnya kemampuan anggota dewan dalam berargumentasi ketika melakukan pengawasan. Persoalan internal secara umum, para wakil rakyat itu tidak memiliki kemampuan teknis untuk menilai anggaran, sementara eksekutif memiliki tenaga ahli untuk menyusun dan menilai anggaran. Keterbatasan waktu bagi anggota dewan untuk melakukan penilaian atas suatu anggaran juga berdampak pada pola pengawasan yang lahir seadanya sehingga sikap kritis dan peduli pada kepentingan rakyat kembali mati suri.

### **Rendahnya Akuntabilitas Aparatur Daerah**

Dalam pengelolaan keuangan daerah, selain mekanisme perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan juga disertai mekanisme pertanggungjawaban. APBD Aceh tahun 2000 yang seharusnya dipertanggungjawabkan Gubernur Aceh Abdullah Puteh tidak dilakukan. Saat itu, alasannya adalah: ada tiga gubernur pada tahun 2000, yaitu Syamsuddin Mahmud, Ramli Ridwan, dan Abdullah Puteh. Padahal apapun kondisinya, pertanggungjawaban gubernur wajib dilakukan mengingat hal tersebut bukanlah pertanggungjawaban individu, melainkan pertanggungjawaban entitas pemerintah daerah secara keseluruhan.

Perlu dipahami bahwa wajah *nanggroe* Aceh jauh sebelumnya telah dibangun dalam kondisi miskin akuntabilitas, sehingga masyarakat sulit mengakses informasi sekitar dokumen pengelolaan keuangan. Selain itu, tidak adanya ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam proses pengambilan kebijakan menjadi persoalan tersendiri. Hasilnya, tanpa pertanggungjawaban dan dilingkari rendahnya akuntabilitas telah memberikan “luka baru” dalam diri rakyat Tanah Rencong.

Pada prinsipnya, tujuan laporan keuangan pemerintah ditujukan untuk menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengambil keputusan dan untuk pertanggungjawaban atas pengelolaan sumberdaya yang dipercayakan padanya. Dalam proses ini, paling tidak harus memuat beberapa hal. Pertama, informasi mengenai sumberdaya, alokasi, dan penggunaannya. Kedua, informasi mengenai pemenuhan kebutuhan kas dan cara pendanaan aktivitasnya. Ketiga, informasi yang berguna dalam

mengevaluasi kemampuannya untuk mendanai dan memenuhi berbagai kewajibannya. Keempat, informasi mengenai kondisi keuangan dan perubahannya, informasi mengenai perolehan dan penggunaan sumberdaya sesuai anggaran yang telah dibuat dan ketentuan yang berlaku.

Jelas, dalam pengelolaan keuangan, aspek perencanaan, kejelasan peruntukan anggaran harus disertai bukti yang sah, serta ketaatan terhadap ketentuan perundang-undangan melalui penyajian ikhtiar sumber, alokasi, dan penggunaan menjadi keharusan dan mutlak adanya.

Pada tahun 2001 RAPBD Provinsi NAD disusun tanpa adanya renstra (rencana strategis). Rencana strategis merupakan acuan dan tolok ukur bagi legislatif untuk melakukan penilaian untuk mengukur kinerja eksekutif. Kelalaian tersebut tentunya merupakan tindakan melawan hukum dan mengkhianati amanah rakyat.

Stigma yang lama – “apapun bisa dikerjakan di Aceh”, seolah-olah semua bisa diatur – kembali terdengar. Simak saja bagaimana Puteh mengatur lembaga legislatif untuk kemudian menyetujui tidak dilakukannya pertanggungjawaban gubernur. Mengatur jalannya perubahan anggaran dan diterima secara paripurna oleh anggota DPRD. Yang lebih nyata lagi, jika ada aparat yang memiliki integritas tinggi sekaligus mempunyai akuntabilitas, yang bersangkutan seringkali justru dimutasikan, atau bahkan lebih buruk lagi: mendapat ancaman dan diblokade dari lahan “basah”.

Semuanya menggambarkan bahwa Gubernur NAD Abdullah Puteh adalah figur yang tidak taat asas (peraturan perundang-undangan). Dalam konteks ini, Puteh telah melanggar UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 Tahun 2002. Selain itu, hal ini diperburuk dengan tidak tersedianya mekanisme (jaminan bagi rakyat) untuk ikut berpartisipasi dan jaminan untuk dapat mengakses informasi secara mudah. Oleh karenanya mutlak ada jaminan untuk itu yang dituangkan dalam bentuk Qanun alias peraturan daerah.

## Menguak Korupsi Berjamaah

Di Aceh, tidak cuma orang sholat yang berjamaah, korupsi pun berjamaah. Begitulah kelakar orang mengenai persoalan korupsi di Aceh. Jika pemimpin melakukan korupsi, anak buah pun mengamini. Semangat untuk menghabiskan dana publik akan terus berlangsung, dan pada akhirnya – mudah ditebak – kesejahteraan hanya tinggal konsep di atas kertas. Persoalan ini menghendaki upaya menguak korupsi di Aceh yang harus segera dimulai dengan melibatkan partisipasi masyarakat, baik secara aktif maupun pasif, sehingga terwujud tatanan masyarakat antikorupsi. Untuk itu, langkah paling awal adalah melihat, menganalisis, serta mengadvokasi anggaran daerah.

## Advokasi RAPBD dan APBD

Gerakan advokasi anggaran merupakan salah satu cara yang ditempuh organisasi antikorupsi (OAK) untuk meretas jalan menuju tercapainya keadilan hukum bagi rakyat. Gerakan advokasi anggaran ini dilakukan dengan dua cara, yaitu *class action* (gugatan perwakilan) dan *legal standing* (hak gugat lembaga).

*Legal standing* dan *class action* merupakan barang baru bagi OAK, karena lembaga yang diakui bisa melakukan gugatan dalam bentuk *class action* dan *legal standing* adalah Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) – dengan dasar Undang-undang tentang Lingkungan Hidup (Undang-undang nomor 23 Tahun 1997) dan Undang-undang tentang Kehutanan serta Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Kondisi ini menyebabkan beberapa OAK yang melakukan gugatan dalam bentuk *legal standing*, seringkali menemui kegagalan. Ini disebabkan karena tidak adanya preseden dan dasar hukum sebagai dasar bagi lembaga antikorupsi untuk melakukan gugatan *legal standing*.

## Legal Standing di NAD

Rentetan kegagalan di tempat lain tidak menyurutkan niat untuk melakukan advokasi RAPBD NAD tahun 2001. Niat ini dimotivasi oleh penyusunan RAPBD tanpa didasari rencana strategis yang

berdampak pada tidak adanya tolok ukur keberhasilan kinerja bagi eksekutif. Selain itu, pembangunan Aceh juga tidak memiliki arah dan tujuan. Sewajarnya, kontribusi renstra menjadi penting karena memuat visi, misi, tujuan, serta program kerja; dan renstra juga disusun berdasarkan proses penjangkaran aspirasi masyarakat (Jaringasmara) melalui mekanisme *bottom-up*, dari bawah ke atas, bukan sebaliknya.

Sebenarnya, renstra bukan saja menjadi arah dan tolok ukur pembangunan Aceh, melainkan juga merupakan amanah dari PP No. 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Atas dasar itulah, penyusunan RAPBD tahun 2001 tanpa terlebih dahulu menetapkan Rencana Strategis Pembangunan Provinsi NAD oleh Gubernur NAD dan DPRD Provinsi NAD merupakan tindakan konyol dan membodoh-bodohi publik. Bagi OAK Aceh, gugatan dalam bentuk *legal standing* patut ditempuh karena eksekutif dan legislatif dinilai telah mengambil kebijakan yang secara nyata menganggangi peraturan perundang-undangan, khususnya PP 108/2000.

Sudah dapat dipastikan, jalur hukum yang ditempuh tersebut dikalahkan oleh mafia peradilan yang bernama hakim, walaupun berbeda dibandingkan pengalaman OAK daerah lain. Dalam keputusan selanya, hakim Pengadilan Negeri Banda Aceh memutuskan bahwa gugatan dapat dilanjutkan.

Berbeda dengan gugatan RAPBD Tahun 2001, upaya *legal standing* atas Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Gubernur NAD tahun 2002, walaupun dikalahkan tapi menghasilkan terobosan hukum yang cukup maju bagi OAK manapun di Indonesia. Hal ini menjadi yurisprudensi bagi aparat hukum, yang ditandai bahwa untuk pertama kalinya lembaga antikorupsi diakui memiliki hak untuk mengajukan gugatan dalam perkara tersebut. Dalam hal ini, kami berorientasi pada proses, bukan pada hasil yang dikedepankan.

Secara prinsip perlu disampaikan alasan pokok mengapa *legal standing* terhadap LPJ Gubernur NAD tahun 2002 wajib kami laksanakan, yaitu: Pertama: APBD 2002 merupakan anggaran tahun 2002 yang masa anggarannya dimulai sejak 1 Januari 2002 dan berakhir 31 Desember 2002. Dalam pasal 6 ayat (1) PP No.

108 Tahun 2002 disebutkan: Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dibacakan oleh Kepala Daerah di depan Sidang Paripurna DPRD, paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran.

Kedua: berdasarkan penjelasan di atas, seharusnya Abdullah Puteh sudah menyampaikan LPJ penggunaan anggaran tahun 2002 pada Maret 2003 sebagai batas berakhirnya tahun anggaran 2002. Namun, Puteh baru membacakan LPJ tersebut pada 11 Agustus 2003, yang berarti empat bulan 10 hari dihitung sejak berakhirnya batas akhir, Maret 2003.

Ketiga: di samping berlawanan dengan perangkat hukum yang ada, lebih parah lagi adalah LPJ yang disampaikan itu penuh dengan “kebohongan”. Hal ini terungkap dari banyaknya panitia khusus (pansus) DPRD sendiri yang merekomendasikan adanya penyelewengan yang meyakinkan yang dilakukan pihak eksekutif dalam penggunaan anggaran tahun 2002. Dalam catatan kami, ada 20 pansus DPRD yang secara gamblang mengungkapkan berbagai kasus penyelewengan tersebut dengan modus operandi yang berbeda. Di samping temuan para wakil rakyat ini, kami juga mencatat temuan dari Jaringan Akar Rumput Anti Korupsi (JARAK) Aceh kepada Kepala Kejaksaan Tinggi NAD tahun 2003 tentang pemberian kredit fiktif untuk anggota DPRD. Sedangkan SoRAK menemukan beberapa kasus yang patut diindikasikan sebagai wujud ketidakberesan pengelolaan uang publik, seperti:

1. Dugaan penyelewengan dana APBD Aceh tahun 2002 tentang penempatan dana Pemda NAD melalui Bank Pembangunan Daerah (BPD) Aceh untuk pembiayaan pengadaan generator listrik oleh Mitra PT PLN (Persero) sebesar Rp5 milyar, yang tertuang dalam Keputusan Gubernur Provinsi NAD Nomor 42 tahun 2002 tentang Penjabaran Pendapatan, Kegiatan/Pasal, dan Proyek Perubahan APBD tahun 2002 halaman 288 pasal 2P.0.5.01.004 dengan nama proyek Penyertaan Modal Pemda NAD poin 5. Sedangkan izin prinsip DPRD NAD Nomor: 900.3.5.501 tanggal 25 November 2002 dialokasikan dana sebesar Rp20 milyar. Dari jumlah tersebut yang terealisasi hingga saat ini sebesar Rp25 milyar melalui PT Bank BPD Aceh. Kondisi ini menunjukkan terjadinya penggunaan dana secara ilegal sebesar

Rp20 milyar dan hal ini bertentangan dengan PP Nomor 105 pasal 25 yang berbunyi: “Tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah.”

2. Temuan SoRAK Aceh berdasarkan neraca PT Seulawah NAD periode 1 Januari sampai 31 Desember 2002, yang mengalami kerugian sebesar Rp9.348.000.000, bahwa menggariskan operasional *firm* tersebut menggunakan dana APBD tahun 2002 sebesar Rp6 milyar. Kerugian ini mengakibatkan penempatan dana tersebut tidak memberikan manfaat terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), tetapi malah sebaliknya, menjadi beban APBD. Temuan ini menunjukkan lemahnya akuntabilitas dan lemahnya kinerja eksekutif.

3. Temuan SoRAK Aceh mengenai dugaan penyelewengan APBD Aceh tahun 2002 tentang perbedaan dana realisasi Program Pembinaan Peranan Orsospol dengan kode proyek 2P.0.19.1.01.9 bersumber APBD NAD tahun 2002. Perbedaan realisasi ini terlihat dengan adanya perbedaan data antara dokumen Penjabaran Perhitungan Anggaran Pendapatan, kegiatan, dan proyek APBD tahun anggaran 2002 yang telah merealisasikan sebesar Rp1.069.250.000, sedangkan data tentang daftar perincian penerimaan bantuan yang terealisasi sebesar Rp633.250.000 untuk 225 institusi. Hal ini menunjukkan terjadi selisih angka sebesar Rp436.000.000.

4. *Mark-up* atau penggelembungan angka untuk pembelian helikopter jenis Mi-2 oleh Pemerintah Daerah Provinsi NAD pada tahun 2003 sebesar Rp12,6 milyar; dan pemberian dana kredit fiktif bagi anggota DPRD NAD sebesar Rp75 juta per orang, yang totalnya sebesar Rp4,050 milyar; serta penyimpangan pengelolaan dana proyek pengembangan informasi masyarakat untuk pengadaan seperangkat mesin cetak koran sebesar Rp4,2 milyar.

5. Anehnya, puluhan pansus yang dibentuk DPRD NAD untuk memantau – dan ternyata menemukan langsung – berbagai penyimpangan yang dilakukan pihak eksekutif, ternyata DPRD NAD tetap menerima LPJ sang gubernur. Ini mendorong *legal*

*standing* yang tidak hanya diarahkan kepada pihak eksekutif (tergugat I), namun juga menjadikan Ketua DPRD NAD sebagai tergugat II.

Gugatan ini sempat menjadi perhatian publik. Media massa selalu memadati halamannya setiap digelar persidangan kasus ini, walaupun banyak kalangan memprediksi bahwa gugatan kali ini pun akan kalah. Toh, menurut kami, hal tersebut bukan dikarenakan penggugat tidak dapat membuktikan dalil-dalil gugatannya, melainkan dikarenakan aparat penegak hukum negeri ini tidak memiliki integritas dan membelakangi pihak pemegang kendali kebenaran.

Dalam pertimbangan hukumnya, hakim Pengadilan Negeri Banda Aceh menyebutkan ada tiga syarat umum bagi organisasi atau lembaga swadaya masyarakat untuk mengajukan *legal standing* yaitu: 1) bahwa organisasi atau lembaga swadaya masyarakat haruslah berbentuk badan atau yayasan; 2) dalam anggaran dasarnya harus disebutkan dengan tegas tujuan didirikan organisasi atau lembaga swadaya masyarakat tersebut; dan 3) telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Dalam hal *legal standing* yang diajukan Solidaritas Gerakan Anti Korupsi (SoRAK) melawan Ketua DPRD NAD dan Gubernur NAD, hakim menilai bahwa SoRAK memenuhi syarat. Pengadilan berpendapat, meskipun secara eksplisit akte pendirian SoRAK tidak disebutkan berbentuk yayasan, namun pasal 6 akte tersebut dikatakan bahwa SoRAK Aceh dapat disamakan sebagai yayasan, berdasarkan kegiatannya yang berorientasi nirlaba alias nonprofit.

Pengadilan Negeri Banda Aceh juga menyatakan, jika syarat kedua juga terpenuhi – dalam akte notaris SoRAK – dalam pasal 3 dan pasal 4 – secara tegas disebutkan tujuan didirikannya lembaga, yaitu mendorong masyarakat peduli terhadap gerakan antikorupsi dan membangun gerakan antikorupsi yang berbasis pada masyarakat. Sedangkan tentang syarat ketiga, pengadilan juga beranggapan bahwa SoRAK memenuhi syarat tersebut dikarenakan pernah mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Banda Aceh.

## Belajar dari Pengalaman

Apabila dicermati, kekalahan gugatan terhadap RAPBD 2001 disebabkan tidak terpenuhinya salah satu dari tiga syarat yang harus dimiliki lembaga swadaya masyarakat, yaitu SoRAK dianggap belum melaksanakan kegiatan sesuai anggaran dasarnya. Hal ini menarik karena SoRAK bukannya belum melakukan kegiatan sesuai anggaran dasarnya, tapi terlebih karena kelalaian kuasa hukum mengajukan bukti aktivitas yang dilakukan SoRAK.

Belajar dari pengalaman, dalam gugatan kedua, yaitu gugatan terhadap LPJ tahun 2002, ketiga syarat tersebut sudah dipenuhi dan tidak ada alasan lagi bagi hakim untuk menolaknya, walaupun sudah diprediksi sebelumnya bahwa pada putusan akhir gugatan SoRAK harus kandas. Namun demikian, perjalanan waktu menunjukkan bahwa bukti-bukti yang diajukan SoRAK menyatakan bahwa LPJ harus ditolak karena sarat penyimpangan. Diakui atau tidak, kebenaran *legal standing* SoRAK kemudian dapat dibuktikan dengan divonisnya Gubernur (nonaktif) Abdullah Puteh di pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). Puteh terbukti secara meyakinkan telah melakukan tindakan korupsi dalam pengadaan heli Mi-2 sehingga negara terugikan sebesar Rp4 milyar. Akibatnya, sang gubernur pun divonis 10 tahun penjara – lebih tinggi dua tahun dari tuntutan jaksa.

Begitu juga dengan kredit “ecek-ecek” yang tidak dikenal dalam rumusan ekonomi bagi anggota DPRD NAD periode 1999-2004, sebesar Rp4,050 milyar, yang menempatkan empat mantan pemimpin DPRD NAD periode 1999-2004 sudah ditetapkan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Tinggi NAD. Kasus ini masih dalam proses, sehingga masih berpotensi akan adanya tersangka baru. Gerakan ini kemudian diikuti Masyarakat Transparansi Aceh Singkil (MaTRAS), lembaga yang bergerak dalam bidang antikorupsi di Kabupaten Singkil, yang dalam gugatannya melawan Bupati Aceh Singkil berkait pengelolaan APBD tahun 2003, yang sarat KKN.

Walaupun kalah, namun keadilan berkata lain: atas dugaan korupsi yang diajukan sebagai dasar gugatan oleh MaTRAS, saat ini bupati, wakil bupati, serta sekretaris daerah, termasuk mantan



pemegang kas daerah, sudah ditetapkan sebagai tersangka, tinggal menunggu persetujuan presiden untuk pemeriksaannya.

### Review Anggaran

Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dari tahun ke tahun seharusnya mencerminkan sikap dan komitmen yang sungguh-sungguh. Selain itu, juga terukur, bertanggungjawab, dan tepat waktu. Ironisnya, sepanjang tahun pembahasan dan pengesahan, RAPBD selalu terlambat dan bahkan telah menjadi tradisi. Dapat dikatakan, telah menjadi kultur yang sulit untuk diubah. Efek sampingnya adalah selalu saja bermuara pada kebijakan penunjukan langsung pada setiap pelaksanaan proyek yang waktu pelaksanaannya dianggap “mepet” atau “mendesak”. Dengan kondisi seperti ini pihak yang diuntungkan adalah penguasa dan kroninya.

Keterlambatan ini merupakan hasil konspirasi antara eksekutif dan legislatif, atau sebagai hasil “desain” demi kepentingan penguasa. Ironisnya lagi, keterlambatan pembahasan APBD yang memperdulikan dampak lanjutan itu bermuara pada buruknya kualitas program pembangunan yang dijalankan. Hasilnya kemudian justru mendorong “pekerja proyek” untuk mengejar tenggat waktu atau *deadline* yang lepas dari harapan perbaikan kondisi kehidupan masyarakat.

Ada beberapa aspek yang harus dicermati dalam melakukan *review* atau tinjauan terhadap anggaran publik:

1. Aspek partisipasi publik, yaitu seberapa luas masyarakat dilibatkan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban,
2. Aspek transparansi, yaitu seberapa mudah masyarakat dapat mengakses setiap informasi terhadap pengelolaan keuangan tersebut,
3. Aspek akuntabilitas, yaitu seberapa baik pengelolaan keuangan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik,
4. Aspek keadilan, yaitu bagaimana APBD dapat mengakomodasi kepentingan kelompok rentan (perempuan, anak, cacat, orang tua, dan orang miskin).

Dari *review* yang dilakukan, hampir setiap tahun alokasi anggaran untuk kepentingan aparatur (belanja aparatur) jauh lebih besar dibandingkan kepentingan publik (belanja publik). Porsi anggaran 60-65 persen untuk aparatur dan hanya 35-40 persen untuk publik. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah belum memiliki *sense of crisis*, kepekaan terhadap krisis, belum memiliki skala prioritas, dan juga penyusunan anggaran tidak didasari pada evaluasi pencapaian kinerja tahun sebelumnya.

Oleh sebab itu, gerakan masyarakat secara terorganisasi menilai secara kritis anggaran menjadi keniscayaan untuk mendorong tatanan pengelolaan keuangan daerah secara profesional. Posisi tawar jaringan OAK di NAD yang tergabung dalam kelompok kerja (Pokja) Aceh Damai Tanpa Korupsi (ADTK) yang dimotori Gerakan Anti Korupsi (GeRAK) Aceh memainkan peran penting sebagai “penguat stamina” bagi tuntutan advokasi anggaran menuju gerakan yang massif. Gerakan ini harus didukung oleh tersedianya mekanisme berupa hadirnya *qanun* (peraturan daerah) tentang jaminan partisipasi publik dan *qanun* untuk akses informasi.

Untuk menjadikan gerakan advokasi anggaran sebagai gerakan yang massif, posisi pendidikan publik menjadi penting. Pelatihan membaca anggaran publik, misalnya, menjadi sesuatu yang mutlak, bukan saja untuk membuat masyarakat sadar bahwa mereka berhak atas anggaran tapi juga meningkatkan pemahaman teknis untuk bisa membaca anggaran sehingga publik mengetahui apakah pemerintah telah mengakomodasi kepentingan mereka sebagai pihak yang menikmati hasil pembangunan.

### **Pemantauan Anggaran**

Pemantauan atau monitoring anggaran mendesak dilakukan sebagai upaya untuk mengurangi penyimpangan pengelolaan anggaran publik. Pemantauan tidak hanya dilakukan pada saat implementasi tetapi juga tak kalah pentingnya pada tahap perencanaan. Selain memastikan apakah anggaran tersebut sudah mengakomodasi dan mencerminkan keberpihakan kepada masyarakat sekaligus juga dapat mencegah terjadinya praktik korupsi

pejabat birokrasi.

Tanpa disadari, perencanaan korupsi sesungguhnya sudah dimulai ketika anggaran dibahas di eksekutif. Mulai dari tingkat yang paling terendah, yaitu dinas yang terkait, Bappeda, serta panitia anggaran eksekutif dan legislatif. Untuk memuluskan proyeknya, dinas harus terlebih dahulu mengeluarkan uang pelicin atau dengan modus operandi yang lain sehingga yang mengerjakan proyek adalah anggota DPRD (pengusaha piaraan). Kondisi seperti ini bukan saja tidak menumbuhkan iklim persaingan usaha yang sehat tapi juga menjadikan rendah kualitas yang dihasilkan. Tanpa disadari proses ini semakin jauh dari tujuan anggaran tersebut, yaitu untuk memberikan manfaat dan keadilan bagi rakyat, untuk menekan angka kemiskinan dan pengangguran, serta meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Tahap selanjutnya yang penting dimonitoring adalah tahap implementasi. Apakah semua agenda kerja ini sudah sesuai dengan perencanaan? Apakah proses pengadaan barang dan jasa sudah sesuai dengan Keputusan Presiden (Kepres) yang mengatur mekanisme pengadaan barang dan jasa. Monitoring pada tahapan ini dimaksudkan untuk memastikan pelaksanaan proyek sesuai dengan perencanaan. Hal ini untuk mencegah terjadinya kerugian keuangan negara dan juga iklim perekonomian negara.

Monitoring yang diprakarsai Gerakan Anti Korupsi (GeRAK) Aceh pada 2002 menemukan berbagai ragam modus operandi praktik korupsi. Banyaknya kasus penggunaan anggaran yang tidak sesuai ketentuan (belanja tak terduga untuk keperluan anggota DPRD NAD), *mark-up*, proyek fiktif, penunjukan langsung, tidak sesuai peruntukan, tidak tepat sasaran, mendahului penetapan anggaran, anggaran ganda, suap, tidak sesuai spesifikasi, dan pemindahan lokasi proyek, merupakan rangkaian tindakan penguasa yang mengkhianati amanah rakyatnya.

### **Melaporkan Temuan**

Pelaporan adanya temuan indikasi penyimpangan yang dilakukan aparaturnegara dimulai dengan melaporkan kasus korupsi mantan Bupati Simeulue, M. Amin, kepada Kejaksaan Tinggi Banda Aceh atas pelaksanaan proyek fiktif di wilayahnya yang

mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp1 milyar.

Upaya menguak kasus proyek fiktif tersebut membuahkan hasil: M. Amin sudah divonis setahun penjara oleh pengadilan tingkat pertama.

Kasus yang paling menonjol dalam melaporkan kasus korupsi di NAD yang sudah dilaporkan ke tingkat kejaksaan hingga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), antara lain adalah: skandal 75 juta dan penggelembungan pembelian heli Mi-2,

### **Skandal 75 Juta: Penjarahan Berkedok Kredit**

Kasus Rp75 juta ini berawal dari janji Abdullah Puteh untuk membeli mobil eks Singapura bagi setiap anggota DPRD. Diperkirakan hal ini dilakukan untuk memuluskan LPJ Gubernur NAD. Lambat-laun, janji tersebut tak kunjung dipenuhi. Atas desakan anggota DPRD NAD, Puteh kemudian menggunakan belanja tak terduga untuk mengalokasikan dana sebesar Rp75 juta untuk per anggota DPRD. Modus operandi kasus ini cukup menarik dan licik, yakni dengan menitipkannya di Bank Pembangunan Daerah (BPD) NAD, seolah-olah dana tersebut merupakan dana kredit bagi anggota DPRD. Dalam kasus ini negara berpotensi dirugikan sebesar Rp4,050 milyar.

Kasus ini dilaporkan Jaringan Akar Rumput Anti Korupsi (JARAK) Aceh kepada Kejaksaan Tinggi NAD pada 28 April 2003, yang diterima Wakil Kepala Kejaksaan Tinggi Andi Amir Achmad (sekarang Kepala Kejaksaan Tinggi NAD). Kasus ini pada Mei 2004 di-SP3-kan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi. Lantas, pada 27 Juli 2004, kasus tersebut dilaporkan kembali oleh Kelompok Kerja Aceh Damai Tanpa Korupsi (Pokja-ADTK) kepada KPK yang langsung diterima oleh wakil KPK Erry Riyana Hardjapamekas di kantor KPK.

Dari hasil analisis yang dilakukan, KPK kemudian mengirim surat kepada Kepala Kejaksaan Agung (Kajagung) Republik Indonesia. Atas desakan Kajagung, Kajati NAD kembali membuka kasus tersebut. Alhasil, hingga saat ini sudah empat orang yang ditetapkan sebagai tersangka, yaitu Muhammad Yus (mantan Ketua DPRD NAD periode 1999-2004, sekarang anggota DPR-RI dari Partai Persatuan Pembangunan), T. Bahrum

Manyak (mantan Wakil Ketua DPRD NAD periode 1999-2004, sekarang anggota DPRD NAD dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), Mursid Minosra (mantan Wakil Ketua DPRD NAD periode 1999-2004 dari Partai Golkar), dan Farid Wadjidi Ali (mantan Wakil Ketua DPRD NAD periode 1999-20004 dari Tentara Nasional Indonesia).

Pengusutan kasus ini sempat terhenti karena adanya bencana alam gempa dan tsunami di Aceh. Kendati demikian, bersamaan normalisasi pemerintahan, kasus ini kembali dibuka, sehingga saat ini masih terus dilakukan pemeriksaan bagi anggota DPRD periode 1999-2004. Berdasarkan keterangan yang disampaikan Kajati NAD, masih terbuka peluang munculnya tersangka baru, termasuk Sekretaris Daerah Provinsi NAD, yakni Tantawi Ishak.

### **Kasus Mark-Up Pembelian Heli Mi-2**

Kasus pembelian heli, selain *mark-up* juga tidak disertai adanya proses tender. Harga burung besi Puteh sebesar Rp12,6 milyar ini dialokasikan dari APBD Provinsi, selain juga mengeruk APBD Kabupaten/Kota tahun 2001. Ini membuktikan adanya korupsi berjamaah!). Dalam pembelian heli ini, negara dirugikan Rp4 milyar. Munculnya indikasi penggelembungan angka anggaran atau *mark-up* ini ditilik dari adanya perbedaan harga heli yang dibeli TNI AL, yang membeli heli jenis yang sama dengan harga Rp3,5 milyar. Dari sinilah kasus tersebut kemudian mencuat dan menjadi opini publik.

Kasus ini dilaporkan kepada Kejaksaan Tinggi NAD, tetapi tidak mendapat tanggapan. Kemudian kasus ini dilaporkan kepada Kejaksaan Agung, juga tidak mendapat tanggapan. Hal tersebut tidak menyurutkan semangat untuk tetap mengadukan kasus korupsi tersebut ke aparat penegakan hukum lainnya. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) – yang belum lama dilantik – kembali kami temui untuk melaporkan kasus ini, pada 21 Januari 2004, di kantor KPK yang diterima langsung oleh wakil KPK Tumpak Pangabean.

Momentum pelaporan kasus ini terhitung tepat, mengingat kasus Puteh ini menjadi kasus pertama bagi KPK yang menetapkan pelaku korupsi sebagai tersangka. Sebagai kasus pertama kami

yakin bahwa KPK tidak ingin gagal. Ini merupakan pertarungan bagi KPK dan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih. Akhirnya Puteh divonis pengadilan Tipikor 10 tahun penjara – lebih lama dua tahun dari tuntutan jaksa. Kabar tersebut disambut suka cita oleh warga Aceh dan merupakan pelipur lara masyarakat akibat gempa dan tsunami.

### **Hambatan Menguak Kasus Korupsi**

Menguak berbagai kasus korupsi di Aceh merupakan perjuangan yang amat melelahkan. Seluruh sumberdaya organisasi dan gebrakan strategi harus saban waktu dievaluasi untuk memastikan bahwa gerakan yang dilakukan masih mengakar dan tepat sasaran. Peluang yang ada tidak selamanya berdiri sendiri tanpa ada hambatan di depannya.

Begitulah yang kami temui ketika berhadapan dalam membongkar kasus Puteh sebagai salah satu kasus paling menantang untuk dituntaskan hingga ke meja hijau. Mengingat perjalanan antara kegeraman terhadap ketidakadilan yang langsung dirasakan masyarakat dengan ketidakpercayaan banyak pihak untuk bisa menyentuh kasus tersebut, ada yang menyatakan langkah ini sebagai “*mission impossible*.” Puteh berada di gunung es, jauh, dan tak tersentuh. Namun demikian, sedikit demi sedikit data mulai terkumpul. Dari teman, dari sahabat, bahkan dari sekadar data yang dianggap remeh dan tak berarti. Perkenalan dan perjumpaan pada “barisan sakit hati” juga termasuk salah satu strategi yang harus dilakukan. Dan data demi data akhirnya terkumpul.

Gerakan kami bukanlah gerakan tanpa hambatan! Tercatat dalam ingatan kami ketika ada upaya untuk menghentikan langkah kami dalam menguak kasus korupsi Puteh. Suatu kali kami pernah diajak bekerjasama oleh salah satu media di Aceh untuk menyelenggarakan diskusi publik dengan tema Bersama Rakyat Memberantas Korupsi. Ternyata upaya tersebut merupakan upaya jebakan untuk membunuh karakter lembaga kami mengingat dana yang digunakan untuk kegiatan tersebut bersumber dari Puteh. Selain itu, ada pula upaya melemahkan perlawanan kami dengan cara memberikan uang, dan itu kerap kali dilakukan orang-orang

dekat Puteh. Karena upaya-upaya di atas gagal, maka diupayakan kekuatan lain, yakni: Kapolda NAD memanggil dan memeriksa saya dengan alasan untuk dimintai keterangan dalam kaitannya dengan berbagai pernyataan seputar korupsi. Upaya ini juga gagal. Belum lagi ketika kami dihadapkan pada pemutarbalikan fakta, melalui isu korupsi vs isu politik.

Semuanya membuktikan bahwa fakta korupsi sering diputarbalikkan pada persoalan politik di Aceh. Bila diakui secara jujur, ini merupakan hasil perencanaan dari pihak-pihak yang *doyan* dengan korupsi untuk mematikan sikap kritis masyarakat. Bukankah ini bagian dari pembodohan masyarakat yang terlanjur dibodohkan? Atau sisi mata uang yang diperlakukan untuk terus miskin karena anggaran publik menjadi bagian untuk kekayaan pribadi?

Berikut ini, ringkasan beberapa hambatan yang dihadapi dalam menguak korupsi di Nanggroe Aceh Darussalam:

- Masalah perizinan kegiatan yang cukup lama, terkait dengan status darurat militer dan darurat sipil,
- Maklumat PDMD no 6/2003 tentang lembaga swadaya masyarakat nasional dan pers nasional agar tidak melakukan siaran pers tanpa izin PDMD,
- Khusus selama masa darurat sipil, pengurusan izin lebih birokratis dibandingkan dengan masa darurat militer,
- Kesibukan pengambil kebijakan mempengaruhi jadwal pertemuan lobi dan dengar pendapat,
- Kesadaran masyarakat atas kebutuhan membangun pemerintahan yang baik dan bersih, dan belum adanya strategi bersama dari *stakeholders* untuk membangun pemerintahan yang baik dan bersih,
- Berkaitan dengan waktunya pemilihan umum, banyak agenda yang ditunda karena alasan keamanan,
- Belum terciptanya mekanisme dan standar uji kepercayaan yang tetap untuk personel yang akan terlibat dalam kerja antikorupsi (standar etika),
- Belum adanya *qanun* partisipasi dan akses informasi bagi publik,
- Masih berlakunya Peraturan Daerah no 11 tahun 2001 ten-

tang Struktur Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) yang berakibat pada lemahnya Bawasda dan BPKP NAD,

- Dalam UU no 18 tahun 2001 mengenai Kepolisian dan Kejaksaan, yakni Kepala Kepolisian dan Kajati NAD, diangkat harus dengan persetujuan Gubernur NAD. Hal ini membuat kedua institusi penegak hukum tersebut menjadi subordinat pemerintah daerah NAD,
- Lemahnya pengawasan yang dilakukan legislatif NAD, bahkan tidak jarang korupsi yang terjadi dilakukan secara bersama-sama antara eksekutif dan legislatif, dan
- Adanya kendala serius dalam pengungkapan dugaan kasus-kasus korupsi di jajaran militer, terutama ketika Aceh dalam status darurat militer dan darurat sipil. Ketiadaan akses untuk mendapatkan informasi dari dalam birokrasi militer serta iklim ketakutan yang berkembang luas di masyarakat menjadi faktor utama munculnya kendala-kendala tersebut.

### **Faktor-faktor Pendukung Pemberantasan Korupsi**

Selain faktor penghambat di atas, ada beberapa faktor lain yang menjadi pendukung dalam upaya pengungkapan kasus korupsi di NAD. Di antaranya adalah:

1. Pada masa operasi terpadu, salah satu pilarnya adalah operasi penegakan hukum, khususnya pemberantasan korupsi. Ini pula yang mengakibatkan dua kasus besar yang melibatkan Abdullah Puteh terungkap, yakni yang menyangkut pembelian heli Mi-2 dan pengadaan genset sebesar Rp30 milyar,
2. Lahirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2003 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk menjawab tidak berfungsinya institusi kejaksaan dan kepolisian,
3. Kasus Puteh merupakan kasus pertama yang ditangani KPK. Karena itu KPK tidak mau gagal. Hal ini memberikan harapan baru bagi masyarakat atas pemberantasan korupsi di negeri ini. Ini juga merupakan *affirmative action* guna mengembalikan kepercayaan publik terhadap penegakan hukum, khususnya korupsi,
4. Peralihan pemerintahan dari Megawati Soekarnoputri ke Susilo Bambang Yudhoyono yang mengusung agenda pemberantasan



- korupsi sebagai penyakit yang harus diperangi, dan
5. Terpilihnya Abdurrahman Saleh sebagai Jaksa Agung mendorong Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri bekerja meningkatkan kinerjanya.

### **Membangun Jaringan Kerja**

Upaya menyadarkan masyarakat dan menggalang dukungan untuk menguak korupsi di Aceh merupakan target utama. Namun, upaya tersebut harus melalui berbagai strategi yang cermat mengingat besarnya sikap apatis masyarakat terhadap semua perubahan di Aceh. Kata kuncinya hanya satu: mulai dari pembuktian sebuah kasus korupsi dan keberanian untuk memproses kasus melalui upaya hukum. Gugatan terhadap Gubernur dan DPRD NAD serta berhasilnya pengungkapan kasus Puteh menjadi *entry point* untuk mendapatkan kepercayaan publik bahwa segala sesuatu sangat mungkin untuk dilakukan.

Kepercayaan publik ini kemudian haruslah diteruskan dengan membangun jaringan-jaringan di tingkat akar rumput. Dengan terbentuknya Jaringan Akar Rumput Anti Korupsi (JARAK) di daerah yang dimotori Pokja-ADTK merupakan bukti bahwa sebuah gerakan masyarakat dan jejaring akan mampu menghasilkan perbaikan tata pemerintahan.

### **Pendidikan Antikorupsi di Masyarakat**

Bekerja untuk memberantas korupsi berarti juga belajar mengenai strategi, pemantauan, pelacakan, dan analisis terhadap data dan sumber informasi yang diperoleh. Selain itu, masyarakat juga mesti memahami sebuah sistem ketatanegaraan seperti kewenangan, akuntabilitas, dan pengelolaan keuangan dari lembaga pemerintah, terutama proses perencanaan anggaran publik, pelaksanaan pembangunan, mekanisme pengawasan, serta mekanisme akuntabilitas kinerja pemerintah. Contoh yang paling sederhana, masyarakat juga seyogianya mengetahui unsur pemerintahan seperti Bawasda, BPKP, Dinas, dan Bappeda.

Semuanya akan membantu masyarakat memahami dampak dan bahaya korupsi dalam kehidupan mereka, ditambah pemahaman lemahnya sistem pengawasan – baik internal maupun

eksternal – pemerintah akan memberi ruang dan kesempatan bagi penguasa untuk melakukan penyimpangan yang akhirnya merugikan keuangan negara. Karena itu, mendorong para pemangku kepentingan, terutama pemimpin dan aparatur pemerintahan yang bersih menjadi sebuah perjuangan masyarakat untuk berperilaku tidak korupsi. Dengan begitu akan muncul sebuah kesadaran bagi masyarakat untuk selalu waspada terhadap masalah korupsi. Hasil yang diharapkan segera lahir: sebuah paradigma masyarakat yang semakin berani bersuara, menggugat kebijakan publik yang sewenang-wenang, terindikasi KKN, dan merugikan rakyat.

### **Bekerja Bersama Media**

Bagi masyarakat, meskipun hasil dari proses litigasi kasus korupsi sudah ada yang tertangani, masih perlu dibuka wacana publik dengan berbagai informasi. Salah satu upaya penyebaran informasi adalah melalui media. Media menjadi alat yang sangat berperan untuk penyebarluasan informasi, meskipun di sisi lain upaya membangun jaringan media juga bukan suatu perkara mudah. Umumnya media akan selalu mengutamakan isu politik dan hak asasi manusia pada masa itu, dan di Aceh hanya satu media massa yang terbit harian.

Dalam kurun waktu tersebut, peran media bukan berarti bebas dari “campur tangan” penguasa atau pihak-pihak lain yang kontra dengan gerakan antikorupsi. Adanya kenyataan demikian menyebabkan lahirnya perilaku media yang justru mematikan potensi pengungkapan berbagai penyelewengan penguasa. Perilaku ini – seperti adanya “berita atau wartawan orderan”, atau membenaran kesalahan penguasa – ditampilkan dengan sangat halus. Sepintas terlihat menulis secara kritis padahal hakikatnya menjadi “cap jempol” membenaran. Kasus pro-kontra Pekan Kebudayaan Aceh (PKA) akhir tahun 2004 adalah bukti nyata. Media menempatkan yang pro pada porsi berita yang mengalahkan opini publik yang menolak “proyek Puteh” yang anggarannya diambil dari pos anggaran pendidikan.

Hal ini kemudian dimanfaatkan pejabat publik untuk memberangus suara rakyat, bahkan tak jarang harian tersebut dijadikan sebagai corong penguasa. Lahirnya kasus suap kepada

pihak media merupakan rahasia publik yang benar-benar nyata. Di sinilah peran media nasional menjadi penting dan strategis untuk dijadikan alternatif.

Dengan dilematikannya posisi media, otomatis diperlukan usaha untuk meyakinkan media agar terus membuka ruang bagi pemantauan kebijakan publik serta pemaparan kasus-kasus besar. Ketika berita mengenai gugatan terhadap Puteh digelar pertama kali, masyarakat seolah dijungkirbalikkan pada sebuah fakta yang tak pernah terpikirkan sebelumnya. Kekuatan institusi, sekuat apapun, jika dibandingkan dengan sebuah data dan gugatan, juga kebenaran, pasti bisa dilakukan. Ini merupakan sebuah prinsip yang harus dipegang teguh oleh pejuang antikorupsi!

### **Mengalang Dukungan Mahasiswa**

Dukungan juga harus dibuat semaksimal mungkin untuk menggalang kelompok yang peduli terhadap terwujudnya pemerintahan yang baik. Mahasiswa di Aceh – juga di tempat lain – adalah kelompok yang paling mungkin untuk diajak beraliansi dan relatif masih dipercaya dan didengar masyarakat. Belajar dari proses reformasi tahun 1998, sebuah kerja antikorupsi juga berupaya memperoleh dukungan dari mahasiswa di seluruh provinsi. Untuk itu, badan eksekutif mahasiswa (BEM) dari berbagai universitas di Aceh kami ajak untuk bersuara. Fakta dan bukti korupsi dapat juga dipercayakan pada mahasiswa untuk disuarakan. Melalui berbagai proses unjuk rasa dan pernyataan dukungan dari mahasiswa serta kerja kolektif menumbuhkan rasa antikorupsi semakin membumi di seantero Tanah Rencong.

### **Mengajak Tokoh Masyarakat**

Suara pemimpin informal atau tokoh masyarakat perlu untuk ditampilkan. Meyakinkan masyarakat melalui para tokoh dan ulama menjadi sebuah faktor pendukung lain. Simak saja pemaparan Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) tingkat provinsi DR. Tengku H Muslim Ibrahim MA dan Ketua MPU Bireun Drs. Tengku H. Djamaluddin pada 25 Maret 2005 melalui *Serambi Indonesia*. Berkait kasus PT Semen Andalas Indonesia (PT SAI), mereka menilai bahwa aparat pemerintah daerah atau siapapun

yang terlibat penyimpangan penyaluran semen untuk masjid dan pesantren dianggap tidak amanah. Pernyataan ini sekaligus mengukuhkan pandangan dari semua lini bahwa persoalan korupsi seharusnya tidak bisa ditoleransi lagi. Selain menyengsarakan hajat hidup, korupsi juga melecehkan kepercayaan, agama, budaya, dan sosial di dalamnya.

### **Perubahan Fenomena di Aceh**

Proses perlawanan terhadap pejabat yang korup di Aceh mulai berlangsung tahun 2000 dengan titik fokus pada advokasi anggaran dan dana kemanusiaan untuk bencana banjir. Puncaknya, ada yang pesimistik – juga ada yang sebaliknya – saat kasus korupsi Puteh kami ungkap. Bagi kami, proses yang dilalui adalah nilai tersendiri sehingga tidak menyurutkan langkah untuk membongkar setiap indikasi korupsi yang dilakukan pejabat di Aceh. Akhirnya, dalam kurun waktu tiga tahun, telah terjadi perubahan signifikan dalam perumusan kebijakan maupun perubahan sikap masyarakat terhadap korupsi di Aceh. Dari fenomena ini, kami berharap agar secara perlahan terwujud masyarakat yang bangga pada nilai kultur antikorupsi, anti terhadap kebijakan yang tidak memihak kepada kepentingan rakyat.

### **Perubahan Kebijakan**

Dapat dicatat bahwa salah satu perubahan signifikan berkait dengan lahirnya keputusan presiden yang menyatakan bahwa pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme merupakan bagian terpadu<sup>2</sup>. Melalui keputusan tersebut, pada akhirnya terwujud sebuah mekanisme yang semakin jelas untuk dilaksanakan. Salah satu bentuknya adalah digantinya Kepala Kejaksaan Tinggi NAD yang dinilai tidak akuntabel, dan keputusan DPRD NAD untuk menolak LPJ Gubernur karena terdapat banyak penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Kebijakan penting di atas didukung oleh pemberlakuan syariat Islam pada 2004 di Aceh, yang selanjutnya dicanangkan bahwa tahun 2004 sebagai tahun bebas korupsi.

### **Perubahan Proses dan Sikap Stakeholder**

Publik semakin sadar dan memahami banyak hal berkaitan dengan korupsi, sehingga berbagai aktivitas partai politik, pejabat publik, dan media massa terus mengangkat isu antikorupsi. Beberapa DPRD Kabupaten/Kota bahkan menolak RAPBD yang diusulkan eksekutif tanpa rencana strategi daerah. Sampai saat ini, aktivis partai politik, pejabat publik, pejabat militer, dan kepolisian menjadikan isu korupsi sebagai tema dalam berbagai kegiatan, baik disampaikan secara lisan maupun berupa kebijakan kelembagaan.

### **Peningkatan Pengetahuan Stakeholder**

Pemahaman masyarakat akan bahaya korupsi dan lemahnya sistem pengawasan di provinsi NAD memunculkan semangat baru untuk menggugat setiap kebijakan pemerintah yang terindikasi KKN dan tidak memihak rakyat. Di samping itu, masyarakat semakin berani melaporkan kasus indikasi korupsi, baik langsung ke pihak yang berwenang maupun ke ornop antikorupsi. Fenomena ini menunjukkan bahwa masyarakat cukup responsif dan memahami hal-hal yang berkaitan dengan korupsi. Bahkan dalam sebuah kasus, penyandang tunanetra melaporkan kepada publik melalui pers bahwa telah terjadi penyelewengan dana pembinaan untuk mereka yang dilakukan Dinas Sosial Provinsi NAD.

### **Wajib Dilanjutkan**

Kerja optimal untuk aktivitas anti-KKN wajib dilanjutkan. Berbagai soal dalam konteks tata pemerintahan masih perlu menjadi perhatian utama di Tanah Rencong. Pembenaan sistem pengawasan internal maupun eksternal adalah syarat mutlak menuju pemerintahan yang bersih dan baik di NAD.

Upaya mengintensifkan sosialisasi terhadap berbagai isu korupsi di Aceh harus tetap dilakukan. Di sisi lain, pengorganisasian *stakeholders* antikorupsi dan penguatan basis di tingkat *gampong* (baca: desa) dalam penyusunan APBD di tingkat *gampong* merupakan upaya yang melibatkan publik secara langsung dalam

<sup>2</sup> Keputusan Presiden No. 5 Tahun 2004 mengenai percepatan pemberantasan korupsi

penatausahaan keuangan daerah. Kami yakin usaha cerdas ini mampu bekerja maksimal untuk memangkas mata rantai birokrasi dan rente ekonomi yang cenderung hanya menguntungkan para penguasa. Harus diakui, syarat untuk menuju kedaulatan masyarakat *gampong* adalah diterbitkannya *qanun* tentang partisipasi masyarakat dan transparansi dalam pengelolaan keuangan serta *qanun* tentang APBD *gampong*.

Tak kalah penting adalah mekanisme demokratisasi di Aceh melalui Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkadasung) untuk memilih “imam” baru di Negeri Serambi Mekkah. Dengan mekanisme ini akan didapatkan pemimpin yang rekam jejaknya diketahui masyarakat. Artinya, akan terbuka peluang lebar untuk melahirkan pemimpin yang memiliki integritas, kapasitas, dan kapabilitas yang baik, sehingga pemerintahan yang bersih dan baik akan terwujud.

**Akhiruddin Mahjuddin** adalah Koordinator Gerakan Anti Korupsi (GeRAK) Aceh.

**Gerakan Anti Korupsi (GeRAK) Aceh** dibentuk pada 29 November 2003 (dengan akte pendirian bertanggal 3 Desember 2004). Enam aktivis yang berinisiatif mendirikan GeRAK adalah: Akhiruddin Mahjuddin, Bambang Antariksa, Hemma Marlenny, Muhammad Ibrahim, Keuchik H. Jailani Hasan Riseh, dan Misran Nirto.





**Melawan Korupsi:  
Dari Aceh sampai Papua**

10 Kisah Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Hak Cipta © Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia

Pertama kali diterbitkan  
oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia,  
April 2006

Jl. MH Thamrin Kav.9, Jakarta 10350

Telp. [61 21] 3902566, 3902626

Fax [62 21] 2302933, 2303924

[www.kemitraan.or.id](http://www.kemitraan.or.id)

Editor: Dadang Trisasongko, Sofie Arjon Schuette, Veven Sp. Wardhana

Asisten Editor: Inda Loekman

Ilustrasi & disain sampul: Muhammad Syaifuddin (Ifoed)

Percetakan: PT Penebar Swadaya

ISBN: 979-99791-8-8

# Daftar Isi

---

1. Kata Pengantar (H.S. Dillon, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia).....	v
2. Pendahuluan (Bambang Widjojanto, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia).....	vii
3. Menguak Korupsi di Daerah Konflik (Akhiruddin Mahjuddin, GeRAK) .....	2
4. Bola Salju bagi Korupsi di Sulawesi Selatan (Elyas Joseph, LBHP2i).....	36
5. Konfrontasi Menguak Bau Busuk di KPU (Arif Nur Alam, FITRA).....	68
6. Koalisi Antarumat Beragama Melawan Korupsi (Isnaini Muallidin, LP3 UMY) .....	98
7. Ketika Kiai Mengontrol Anggaran Daerah (A.S. Burhan, P3M) .....	116
8. Wakil Rakyat Menjarah Uang Rakyat (Saldi Isra, FPSB).....	132
9. Melacak Dana Pajak untuk Rakyat Banyak (Heni Yulianto, TI Indonesia).....	158
10. Langkah Awal Membangun Komisi Pemberantasan Korupsi (Erry Riyana Hardjapamekas, KPK).....	170
11. Menggerakkan Masyarakat Papua Menghadapi Korupsi (Bambang Sugiono, Maftuh Effendi, dan Yusak E. Reba, ICS Papua).....	190
12. Pemberantasan Korupsi: Dari Keluh-kesah Menjadi Perlawanan (Teten Masduki, ICW) .....	206
13. Singkatan.....	226



# Kata Pengantar

**K**emitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership for Governance Reform in Indonesia*) merupakan kerjasama antara pemerintah Indonesia, organisasi masyarakat sipil, dan sektor swasta dan kalangan donor internasional dengan tujuan memfasilitasi dan mendukung reformasi tata pemerintahan di Indonesia. Makin lama makin disadari bahwa sistem tata pemerintahan tidak bisa hanya diubah melalui praktek-praktek yang dilakukan dari luar. Di samping itu, kepemilikan nasional (*national ownership*) merupakan kunci ke arah perubahan. Karena itu, Kemitraan mempertemukan berbagai elemen dalam pemerintahan dan kalangan masyarakat yang memiliki komitmen tinggi terhadap reformasi tata pemerintahan, mendorong dialog dan pengembangan jaringan di kalangan mereka. Kemitraan juga mendukung upaya-upaya mereka dalam mengembangkan ide-ide, strategi dan program-program aksi, khususnya program-program yang bisa didukung oleh para donor.

Dalam periode dua tahun pertama, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan telah menghasilkan karya-karya kajian mendalam dalam masalah korupsi di Indonesia. Hasil kajian ini, yang ditindaklanjuti dengan konsultasi publik yang dilakukan untuk mengembangkan rencana aksi nasional untuk memerangi korupsi, Kemitraan mulai menjalankan strategi dan berbagai saran pemecahan pada tahun 2003. Kemitraan juga telah meluncurkan beberapa inisiatif dan mendukung beberapa mitra terpilih dalam menjalankan proyek-proyek yang sesuai dengan strategi Kemitraan.

Hingga saat ini, Kemitraan telah mendukung dan menjadi bagian penting dari beberapa upaya dan pencapaian yang seharusnya bisa dipublikasikan secara lebih luas. Upaya-upaya atau pencapaian seperti ini memerlukan penyebarluasan dengan lebih rinci dan lengkap karena akan mampu menyingkap beberapa pendekatan baru dan unik dalam mengatasi masalah korupsi. Tujuan dari penerbitan berjudul **Melawan Korupsi dari Aceh**

**sampai Papua** ini adalah untuk mendorong diskusi dan replikasi di Indonesia dan bahkan di belahan lain dunia.

Seluruh 10 (sepuluh) cerita yang ada dalam buku ini ditulis dalam Bahasa Indonesia. Kemitraan menyampaikan penghargaan dan ungkapan terima kasih kepada James Boyd, yang telah menata dengan apik pengungkapan dalam Bahasa Inggris tanpa kehilangan makna dan semangat seperti yang terungkap dalam Bahasa Indonesia. Kemitraan juga berterima kasih secara khusus kepada Mohammad Syaifuddin (Ifoed), yang telah menangkap essensi laporan ini dengan cerdas hingga menggelitik pemikiran siapa pun yang membacanya.

Temuan-temuan, interpretasi dan kesimpulan yang terungkap dalam buku ini sepenuhnya berada di tangan penulis masing-masing laporan dan semata-mata adalah buah pikir para penulis tanpa perlu mencerminkan pandangan-pandangan Kemitraan. Karena itu, ketepatan data dan fakta yang tercantum dalam publikasi ini dan akibat-akibat apa pun yang timbul dari publikasi ini adalah sama sekali di luar tanggung jawab Kemitraan, anggota Governing Board atau lembaga yang mereka wakili ataupun organisasi afliasinya.



I. P. Gillon  
Direktur Eksekutif  
Jakarta, December 2005

# Upaya Membangun Gerakan Antikorupsi

Kata pengantar: Bambang Widjojanto<sup>1</sup>

Saat bicara perihal korupsi, ada kecenderungan yang menarik untuk dikaji. Ternyata, korupsi telah menjadi salah satu kosakata yang selalu hadir pada berbagai perbincangan dalam keharian. Di media massa, berita korupsi selalu hadir dalam setiap pemberitaan. Korupsi bahkan didiskusikan oleh banyak kalangan, baik oleh kalangan yang benar-benar antikorupsi maupun oleh para pihak yang bicaranya antikorupsi namun berkelakuan agak dan bahkan sangat koruptif. Pendeknya, “korupsi” ada dalam posisi sebagai subyek dan obyek, atau subyek yang sekaligus obyek, serta muncul dalam berbagai diskusi dan diskursus.

Lihat saja: ada cukup banyak kalangan maupun kelompok yang mendorong gerakan antikorupsi, juga mulai cukup banyak buku yang menulis soal korupsi dengan menganalisisnya dalam berbagai perspektif, selain pula ada banyak diskusi, seminar, hingga *talkshow* di layar televisi yang membahas persoalan korupsi. Selain itu, lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang antikorupsi juga kian meningkat jumlahnya, dan ada cukup banyak kasus korupsi yang tengah disidik kendati masih sangat banyak yang belum sempat diperiksa, atau sedang diadili di muka persidangan, atau yang sudah divonis.

Ada juga banyak sinyalemen dan fakta bahwa sikap dan tindak koruptif masih ada dan terus terjadi di mana-mana – yang sebagiannya bekerja secara sistematis dan terstruktur dalam sistem kekuasaan dan sistem sosial masyarakat. Korupsi juga masih kerap dijadikan sebagai sekadar jargon politik dari suatu kekuasaan, sementara di sebagian lainnya dijadikan program yang secara serius dilakukan untuk membangun tata pemerintahan yang

---

<sup>1</sup> Bambang Widjojanto, Penasihat Kemitraan untuk Anti Korupsi.

baik (*good governance*) melalui gerakan reformasi atau perbaikan tata pemerintahan (*governance reform*).

Yang menarik, di tengah perbincangan dan kehendak untuk melakukan pemberantasan korupsi, pada saat yang sama tersinyalisan bahwa perilaku dan tindak korupsi justru kian meningkat. Fakta ini menyebabkan dua hal sekaligus, yaitu: pertama, berkembang sikap fatalis yang menyimpulkan bahwa korupsi memang sulit diberantas dan sulit ditangani sehingga sikap permisif untuk ikut juga melakukan korupsi meningkat; kedua, ada berbagai upaya kreatif untuk tetap membangun gerakan antikorupsi di dalam sistem sosial masyarakat dengan membentuk zona-zona antikorupsi. Dalam situasi ini, ada kegairahan untuk melakukan berbagai upaya untuk melakukan tindakan antikorupsi, sekecil apapun tindakan tersebut. Korupsi harus “dilawan” dan ternyata dapat “ditaklukkan” secara sistematis dengan cara-cara yang cerdas dan kreatif.

Berbagai tulisan yang dirangkum dalam buku ini juga bicara soal korupsi. Fokus perhatian diletakkan pada berbagai upaya konkret yang tengah dan telah dilakukan berbagai kelompok masyarakat sipil untuk “menaklukkan” laku korupsi dan sekaligus mendorong gerakan antikorupsi dalam masyarakat. Kendati hanya mendeskripsikan 10 (sepuluh) pengalaman yang dianggap menarik, toh ada banyak hal penting yang dapat dipakai untuk memaknai, menginspirasi, dan mereplikasi upaya konkret dan sistematis untuk mendorong gerakan sosial antikorupsi secara lebih masif. Berbagai tulisan ini memuat beberapa hal, yaitu:

Kesatu: tema tulisan cukup beragam, termasuk yang didasarkan atas **kewilayahan**, seperti: “Menguak Korupsi di Nanggroe Aceh” dan “Bola Salju bagi Korupsi di Sulawesi Selatan”;

Kedua: tema yang didasarkan **siapa yang melakukan perlawanan terhadap laku korupsi**, seperti: “Ketika Kiai Mengontrol Anggaran Daerah”, “Koalisi Antar Umat Beragama Melawan Korupsi”, dan “Wakil Rakyat Menjarah Uang Rakyat di Sumatera Barat”;

Ketiga: tema yang memberi perhatian pada **lembaga tempat korupsi terjadi**, seperti tulisan perihal korupsi yang terjadi di

Komisi Pemilihan Umum (KPU) maupun yang berkait dengan penyusunan anggaran daerah;

Keempat: tema yang berkaitan dengan **strategi pemberantasan korupsi**, seperti: “Gerakan Kultural Menghadapi Korupsi di Papua” dan “Pemberantasan Korupsi: Mengubah Keluh Kesah Menjadi Perlawanan”, dan “Melacak Dana Pajak untuk Rakyat Banyak”.

Kelima: tema yang berkaitan dengan upaya **membangun lembaga antikorupsi** yang profesional dan berintegritas, seperti: “Langkah Awal Membangun Komisi Pemberantasan Korupsi”.

Tiga tulisan yang memperlihatkan pengalaman dalam mendorong dan melakukan “pemberantasan” korupsi di wilayah Nanggroe Aceh, Papua, dan Sulawesi Selatan juga menarik untuk dilihat. Aceh dan Papua merupakan dua wilayah yang memiliki kekhususan tertentu sehingga masing-masing wilayah ini diberi otonomi khusus untuk mengelola “kekhasan” mereka, namun di sisi lain, justru kekhususan itulah yang menjadi salah satu penyebab utama terjadinya tindak pidana korupsi.

Aceh menjadi provinsi khusus berdasarkan Undang-undang No. 18 Tahun 2001, sehingga mendapatkan anggaran pembangunan yang cukup besar. Pada tahun 2001, anggaran yang didapatkan sejumlah Rp543 milyar, yang pada dua tahun berikutnya meningkat tajam menjadi Rp1.6 trilyun. Celaknya, berdasarkan kajian Solidaritas Gerakan Anti Korupsi (Sorak), peningkatan jumlah anggaran tidak disertai peningkatan kapasitas pengelolaan keuangan serta kinerja pengawasan internal dan eksternal. Situasi darurat juga dipakai oleh penguasa untuk menjustifikasi program-programnya sesuai kepentingannya sendiri tanpa mekanisme kontrol. Dalam konteks itulah kerap dikemukakan bahwa di Aceh “apapun bisa dilakukan”.

Sementara di Sulawesi Selatan, Lembaga Bantuan Hukum Pemberdayaan Perempuan Indonesia (LBH-P2i) memulai gerakan antikorupsi melalui kajian korupsi dan kemiskinan serta hasil diskusi yang mensinyalasi terjadinya pengabaian nilai budaya setempat – *siri*, *lempu*, dan *getteng*, yakni harga diri atau martabat atau rasa malu, kejujuran, dan keteguhan. Berpijak dari kedua hal itulah kemudian disusun kegiatan kampanye melawan korupsi di



tingkat akar rumput.

Di Papua, Institute Civil Society Strengthening (ICS) secara tegas menyatakan: "...jika dana otonomi khusus digunakan tanpa adanya prosedur akuntabilitas yang jelas dan tanpa adanya akses pengawasan politik dan sosial yang memadai, dipastikan akan mendorong tumbuh dan berkembangnya korupsi". Dalam konteks seperti inilah upaya konkret untuk mengantisipasi korupsi yang kian berkembang perlu dilakukan.

- Solidaritas Gerakan Anti Korupsi (Sorak) melakukan *assessment* yang cukup teliti mengenai perumusan dan penggunaan dana anggaran pembangunan dan belanja daerah serta mendokumentasikan dan mengelola data dimaksud secara baik;
- Sorak juga berhasil menemukan beberapa kasus kunci yang mengindikasikan adanya tindak pidana korupsi serta memetakan pola relasi antara elit kekuasaan dalam melakukan konspirasi atas tindak pidana korupsi;
- Sorak juga telah berhasil mengonsolidasi jaringan gerakan antikorupsi dan melakukan tekanan melalui kampanye publik di media massa; dan
- Sorak juga telah berhasil melegalisasikan bahwa lembaga swadaya masyarakat antikorupsi mempunyai *legal standing* untuk mewakili kepentingan publik dalam pengajuan gugatan *class action* pada kasus korupsi yang merugikan kepentingan masyarakat.

Sorak berhasil membangun jejaring antikorupsi hingga tingkat nasional dengan memberikan perhatian pada beberapa kasus korupsi saja. Penanganan kasus Gubernur NAD Abdullah Puteh merupakan salah satu keberhasilan lembaga ini dalam mempercepat pemberantasan korupsi di Aceh.

Salah satu keberhasilan yang dilakukan LBH-P2i di Sulawesi Selatan adalah mengoordinasikan sekitar 60-an LSM dan kelompok masyarakat sipil lainnya dalam mendorong gerakan antikorupsi melalui proses pendidikan dan pelatihan dasar pemantauan korupsi dalam pelayanan publik di tingkat akar rumput. Ada banyak kelompok dengan latarbelakang yang berbeda yang terlibat dalam

keseluruhan program itu, seperti antara lain: buruh bangunan, buruh galian, penarik becak, nelayan, pedagang kakilima, seniman, ibu rumahtangga, mahasiswa, pekerja seks komersial, mucikari, serta para aparat kelurahan dan kecamatan.

Hal lain yang juga menarik untuk dicatat adalah kemampuan LBH-P2i bersama mitra jaringannya mengonsolidasikan sumberdaya yang dimiliki untuk melakukan pendidikan dan kampanye antikorupsi melalui media alternative sebagaimana dilakukan lewat Kelompok Teater Komedi Rakyat, Khas Bugis-Makassar, Komunitas Rumah Panggung (Korupsa), dan Kelompok Sandiwaru Petta Puang.

Setidaknya ada dua hal lain yang menarik untuk dikemukakan dalam pengalaman LBH-P2i, yaitu:

1. Kelompok ini memberi perhatian pada tindak korupsi menyangkut pelayanan publik pada tataran yang langsung bersentuhan dengan masyarakat, seperti: pungutan iuran di sekolah dan tagihan di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM);
2. Kelompok ini juga bersama stasiun radio dan media massa lokal melakukan kampanye antikorupsi melalui topik yang dikemas sesuai dengan korupsi yang terjadi dalam keseharian masyarakat miskin. Pendeknya, ada dinamika yang luar biasa di tingkat akar rumput yang mempersoalkan korupsi yang terjadi di sekeliling mereka, di tempat kesehariannya.

Di Papua, setidaknya ada dua hal penting yang tengah dan telah dilakukan oleh ICS dalam menangani dan mengantisipasi tindak pidana korupsi, yaitu: pertama, ICS membangun mitra koalisi antikorupsi yang terdiri dari individu dari unsur LSM, organisasi adat, perguruan tinggi, pemerintah daerah, jurnalis, kejaksaan, dan kepolisian di tujuh kabupaten dan kota. ICS berperan sebagai inisiator dan fasilitator dalam merumuskan strategi koalisi; kedua, koalisi kemudian melakukan dua hal lainnya, yaitu:

1. Mengungkap dan mendorong proses hukum 22 orang pemimpin dan bendahara Proyek Pembangunan Tahun Anggaran 2002/2003 yang dimulai dengan tindakan audit dari Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan

- badan pengawas lainnya. Kasus yang semula hendak diselesaikan secara administratif berubah menjadi tindak pidana korupsi;
2. Melakukan penggalian aspirasi dan menyusun rancangan Peraturan Daerah Povinsi (perdasi) yang difungsikan sebagai dasar untuk membangun gerakan antikorupsi. Ada beberapa rancangan perdasi yang dirumuskan, yakni Partisipasi dan Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Papua dan Ombudsman Daerah Papua.

Pengalaman lain yang juga menarik dilihat adalah upaya untuk melibatkan komunitas agama. Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M) mengajukan sinyalemen kritis: adakah yang salah dalam corak keberagamaan sehingga terjalankan “salat ya, korupsi jalan terus”? Mungkinkah ada kesalehan dan corak keberagamaan yang peduli pada pemberantasan korupsi dan dapat mengurangi tindak korupsi? Di Yogyakarta muncul gerakan koalisi antarumat beragama melawan korupsi yang dilakukan melalui media pendidikan. Dalam jangka panjang, media pendidikan dipakai untuk memperjelas dan menyebarluaskan pandangan etik norma agama mengenai antikorupsi; dalam jangka pendek merumuskan materi antikorupsi dan menerapkannya ke dalam berbagai mata ajar serta mendorong kelompok lintas agama untuk menjadikan isu antikorupsi sebagai agenda bersama dan prasyarat untuk membangun gerakan antikorupsi.

Kesepakatan dua organisasi masa terbesar Islam di Indonesia, Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah yang membuat komitmen untuk mengupayakan gerakan pemberantasan korupsi dipakai sebagai pintu masuk untuk mendorong keterlibatan kaum agamawan secara lebih intensif serta merumuskan gerakan antikorupsi berbasis pesantren. Berdasarkan modalitas sosial yang dimiliki dan perhatian awal yang mengembangkan tafsir progresif zakat, maka P3M memutuskan untuk memberikan konsentrasi pada revitalisasi *Bathsul Masail* (BM) untuk mengontrol kebijakan publik. Forum BM yang dibangun di 12 kota dipakai para kiai dan/atau ulama pesantren untuk mengontrol anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) di daerah masing-masing, bahkan

BM dijadikan sebagai kekuatan kontrol atas isu keadilan dan antikorupsi.

Tiga hal penting yang menarik untuk diperhatikan berdasarkan pengalaman yang dilakukan P3M, yaitu:

1. Proses penyadaran antikorupsi yang dilakukan sebagai bagian dari revitalisasi BM telah mampu meletakkan kesadaran dan membangun kesadaran baru mengenai korupsi yang tidak hanya ada dalam aras isu moral. Korupsi dilihat sebagai persoalan budaya, politik, ekonomi, dan hukum, juga berdampak luar biasa bagi kemudharatan umat;
2. Gerakan penyadaran menciptakan genre baru kiai muda yang berbasis pesantren yang paham secara “utuh” tentang isu korupsi dan mendorong mereka membuat forum-forum kajian kritis dan belasan kantong pengawasan anggaran belanja dan pembangunan di berbagai daerah; dan
3. Munculnya sanksi sosial yang tegas atas tindakan korupsi berupa tidak perlu disembahyangkannya para koruptor yang mati sebelum uang hasil korupsinya dikembalikan.

Lembaga Penelitian Pengembangan Pendidikan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (LP3-UMY) bukan hanya telah berhasil merumuskan materi antikorupsi melainkan juga mengujicobanya di 11 perguruan tinggi di Yogyakarta melalui beberapa mata kuliah dengan hasil menggembirakan. Berbagai perguruan tinggi dimaksud telah sepakat untuk menggunakan materi antikorupsi sebagai sisipan dalam berbagai mata kuliah pada kurikulum pendidikan tinggi mereka. Bahkan Dinas Pendidikan dan Agama di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memberi ruang pada LP3-UMY untuk memberikan pencerahan pada kepala sekolah, guru, pendidik agama, dan pengkhotbah.

Tiga hal yang juga menarik untuk dikemukakan berdasar pengalaman LP3-UMY, adalah:

1. Materi pendidikan antikorupsi tidak hanya ditujukan untuk kalangan universitas tetapi juga untuk aktivis agama dan pengkhotbah dari komunitas umat beragama;
2. Dilakukan pelatihan yang menggunakan materi pendidikan

- yang telah disusun sehingga para pengguna materi mempunyai penguasaan yang lebih tinggi; dan
3. Dilakukan pembangunan gerakan moral dan aksi di kalangan aktivis muda agama untuk menggalang kekuatan bersama melawan korupsi.

Aktivitas yang dilakukan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) dan Transparansi Internasional Indonesia (TI-I) juga menarik untuk dikaji. Pengalaman Fitra menarik karena mereka berhasil mengungkap indikasi tindak pidana korupsi di lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU), sementara TI-I telah berhasil membangkitkan kesadaran publik untuk memberikan perhatian pada soal perpajakan. Adapun pengalaman penting Fitra yang dapat dijadikan pelajaran berguna dalam mengadvokasi potensi korupsi di suatu lembaga, meliputi beberapa hal, seperti:

Pertama, kemampuan untuk mendapatkan informasi dan dokumen menjadi sangat penting didahulukan sebelum tahapan lainnya. Karena itu Fitra memiliki data penyimpangan usulan anggaran dan penggunaan anggaran secara rinci dan komprehensif,

Kedua, ada beberapa strategi yang dilakukan Fitra, mulai dari pendekatan yang bersifat kooperatif maupun konfrontatif untuk dalam mendapatkan data dan mengkomunikasikan temuan mereka,

Ketiga, Fitra menyadari betul diperlukan pengkajian yang sistematis, serius, dan mendalam sebelum sampai pada kesimpulan,

Keempat, dalam keseluruhan proses di atas, disadari betul perlunya suatu aliansi strategis di antara elemen antikorupsi. Aliansi itu tidak hanya dalam konteks membangun tekanan publik tetapi juga dalam konteks pembagian kerja dalam pengkajian dan membangun akses pada lembaga formal yang berwenang menindaklanjuti hasil temuan mereka, dan

Kelima, pengembangan komunikasi dengan media menjadi penting dilakukan, tidak hanya dalam konteks sosialisasi hasil temuan, tetapi juga sebagai bagian dari metode pengawasan, tekanan publik, dan akuntabilitas program kerja mereka.

Berbagai upaya Fitra telah membuahkan hasil dengan terbongkarnya dugaan korupsi di lembaga KPU yang melibatkan banyak kalangan.

TI-I merupakan salah satu lembaga yang sangat serius untuk meningkatkan kesadaran publik mengenai isu perpajakan. TI-I beranggapan bahwa pengetahuan masyarakat mengenai pajak terhitung rendah karena tidak ada media informasi yang memadai perihal perpajakan dan retribusi. Selain itu, sebagian besar masyarakat juga tidak tahu cara-cara untuk melakukan komplain, tak tahu lokasi kantor pelayanan—pajak terutama untuk yang di luar Pulau Jawa—yang memang jauh dari lokasi wajib pajak. Padahal, lebih dari 60 persen anggaran pemerintah didapatkan dari pajak masyarakat. Proyek percontohan di beberapa kabupaten – seperti Tanah Datar, Wonosobo, Kotabaru, dan Bulukumba – telah dilakukan dengan cukup baik.

Di berbagai daerah tersebut tidak hanya telah terbentuk Forum Warga Pembayar Pajak, tapi juga terjadi pertemuan intensif untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat agar mempunyai kemampuan membaca secara kritis tentang anggaran dan kebijakan pajak. Yang menarik, pemerintah daerah dan kantor pajak cukup mendukung kegiatan dimaksud. Karenanya, masyarakat jadi kian kritis untuk mempersoalkan hal-hal seperti ‘untuk apa dana pajak digunakan’, ‘mengapa pelayanan kesehatan mahal’, ‘mengapa gedung sekolah yang rusak tidak segera diperbaiki, padahal pajak dari rakyat terus dipungut’, dan seterusnya. Pendeknya, dalam masyarakat kian tumbuh kesadaran bahwa dari pajak yang dibayarkan mereka mempunyai hak untuk mendapatkan fasilitas pelayanan publik yang baik dari pemerintah.

Hal penting yang juga perlu dikemukakan, TI-I menyatakan bahwa program yang dilakukannya telah mendorong pemerintah kabupaten meningkatkan fasilitas informasi perpajakan dan mencoba memisahkan rekening perolehan pajak berdasarkan jenis pajak. Sementara dari sisi masyarakat, ada peningkatan kesadaran untuk mengawasi penggunaan dana pajak yang ada dalam APBD.

Ada kisah sukses yang menarik untuk disimak berkaitan dengan praktik korupsi yang terjadi dalam tubuh Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (DPRD). Ini terjadi di Sumatera Barat. Akhirnya, 43 anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat periode 1999-2004 dinyatakan bersalah. Putusan terhadap mereka telah ditetapkan setelah dikuatkan Mahkamah Agung.

Keberhasilan ini menjadi inspirasi bagi kalangan organisasi nonpemerintah (ornop) di banyak daerah lain selain juga mengilhami lembaga kejaksaan untuk mendorong penanganan kasus korupsi yang banyak terjadi di parlemen.

Catatan penting yang dapat diambil dari tulisan “Wakil Rakyat Menjarah Uang Rakyat” adalah: kasus korupsi dapat dibongkar jika dilakukan dengan langkah sistematis, dilaksanakan secara kreatif dengan berbagai upaya cerdas, serta tanpa mengenal kata menyerah. Selain itu, catatan penting lain dari pengalaman Sumatera Barat dalam memberantas korupsi meliputi hal-hal sebagai berikut:

- Diperlukan kemampuan mendeskripsikan masalah agar langkah lebih lanjut dapat dilakukan secara lebih paripurna;
- Indikasi adanya tindak pidana korupsi serta modus dan bentuk kejahatannya perlu dirumuskan secara baik agar dapat dipastikan kualifikasi kejahatan secara lebih rinci;
- Menjaga dan mengelola fokus perhatian serta kemampuan untuk “mengarahkan” perhatian publik dan penegak hukum sesuai prioritas problem; dengan begitu kasus akan senantiasa mendapatkan perhatian publik dalam jangka waktu panjang; dan
- Berbagai pendekatan dilakukan dengan melibatkan banyak kalangan. Forum Peduli Sumatera Barat (FPSB) memulainya dengan menggunakan pendekatan persuasif, sebelum kemudian dilakukan secara “represif” dengan pendekatan legalistik.

Kisah sukses lain yang juga mengesankan adalah membangun kapasitas kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Yang diperlihatkan KPK hari ini adalah menghidupkan harapan baru: ternyata (masih) ada lembaga penegakan hukum yang dapat dipercaya dan punya kinerja yang baik dalam pemberantasan

korupsi! Semuanya merupakan hasil kerja “luar biasa” dari para pemimpin KPK bersama berbagai pihak lain yang peduli pada isu antikorupsi.

Persoalan pertama yang harus dihadapi pemimpin KPK adalah: *trust building*-membangun kepercayaan. Kemampuan mengelola kepercayaan menjadi dasar penting untuk mempercepat pembentukan kapasitas kelembagaan KPK menjadi profesional dalam menggunakan otoritasnya yang luar biasa luas itu. Perumusan kode etik dan perilaku, penataan standar kerja, pelaksanaan proses rekrutmen, dan pelatihan sumberdaya manusia dilakukan secara transparan dan dalam akuntabilitas yang tinggi. Segenap proses dimaksud dilakukan dengan menggunakan prinsip pemerintahan yang baik secara utuh dan konsisten.

Tiga hal penting lain perlu dikemukakan berkenaan dengan peningkatan kapasitas kelembagaan KPK, yaitu:

1. KPK mampu merumuskan kebutuhan secara akurat serta mampu melaksanakan berbagai rencananya secara baik dalam bentuk program;
2. KPK secara sadar menempatkan teknologi informasi sebagai salah satu program utama yang harus dilakukan untuk membangun kapasitas kelembagaan sekaligus dalam penanganan kasus korupsi; dan
3. Pemimpin KPK secara sadar dan sistematis terus berkomunikasi dengan berbagai pihak untuk mendayagunakan modal sosial yang dimiliki berbagai elemen dalam masyarakat dan pemerintahan.

Indonesian Corruption Watch (ICW) sebagai salah satu kampiun dalam bidang antikorupsi di Indonesia menguraikan pengalamannya secara menarik dengan memperlihatkan beberapa strategi dalam proses pemberantasan korupsi. Setelah melakukan evaluasi atas pemberantasan korupsi di Indonesia, ICW mulai suatu preposisi bahwa ketidakmampuan dalam mempercepat pemberantasan korupsi bukanlah sekadar kelemahan fundamental Negara, melainkan juga ketidakseimbangan relasi antara negara dengan masyarakat. Berpijak pada preposisi ini, program pember-



antasan korupsi harus juga memberikan perhatian optimal pada penguatan publik. Bukan sebatas dikarenakan rakyatlah korban utama korupsi, melainkan lebih karena rakyat yang terdidik dan terkonsolidasi mempunyai kekuatan luar biasa dalam mendorong gerakan antikorupsi.

ICW menerapkan pendekatan hulu-hilir dalam pemberantasan korupsi. Maksudnya, program ICW tidak hanya diletakkan di hulu dengan mendorong percepatan penanganan kasus korupsi di pengadilan serta memantau proses pengadilan, tetapi juga menebarkan benih antikorupsi, memaksimalkan proses investigasi publik, dan melakukan kampanye atas kasus dimaksud.

Setidaknya ada tiga hal penting yang telah dilakukan ICW, yaitu:

1. Mendorong pembentukan *watchdog* antikorupsi dengan spesialisasi isu di berbagai daerah dan menjadikan mereka sebagai mitra strategis;
2. Mengintroduksi gagasan awal mengenai pola investigasi dan advokasi antikorupsi serta menguji putusan pengadilan yang dikualifikasi sebagai mencederai rasa keadilan masyarakat; dan
3. Menguji-coba pelibatan partisipasi publik untuk mengawasi dan memperbaiki kualitas pelayanan publik dengan menggunakan kartu laporan (*report card system*) dalam sektor pendidikan yang metodenya diperkenalkan Public Affairs Centre di Bangalore, India.

Keseluruhan pengalaman yang dipaparkan dalam buku ini memperlihatkan bahwa upaya pemberantasan korupsi bukanlah sesuatu yang mustahil dilakukan. Tentu, diperlukan tindakan yang tidak sebatas bersifat *activism* belaka, namun juga tindakan profesional dan cerdas, mulai dari mengumpulkan informasi dan dokumentasi, mengelola dan menganalisis hasil temuan, merumuskan dan menerapkan berbagai strategi yang berbasis pencapaian hasil, membangun aliansi strategis dengan berbagai kelompok masyarakat strategis lainnya agar dampak pencapaian dapat lebih dimaksimalisasi, dan membangun komunikasi dengan berbagai pihak lain – khususnya kalangan profesional seperti

media massa dan penegak hukum.

Berbagai pengalaman yang ditulis dalam buku ini juga dapat dijadikan sebagai sumber inspirasi dalam mendorong dan membangun gerakan antikorupsi dan/atau melakukan advokasi terhadap kasus-kasus yang mempunyai indikasi korupsi. Berbagai metode yang dilakukan dapat direplikasi dan disesuaikan dengan konteks dan sifat kasus yang hendak ditangani. Tentu saja, kalangan ornop beserta aliansinya dan segenap proses serta hasilnya dapat dijadikan sebagai bagian dari proses pembelajaran dan mitra strategis dalam melakukan pemberantasan korupsi.

Akhirnya, kita masih memerlukan berbagai upaya cerdas lainnya dalam bentuk apapun untuk dapat memperlihatkan bahwa korupsi yang disinyalasi telah begitu sistemik dan terstruktur itu dapat diberantas. Sekaranglah saatnya mengubah keluh kesah menjadi perlawanan, mengubah kemampuan membuat daftar panjang problem korupsi menjadi tawaran upaya dan strategi konkret melawan korupsi, mengubah wacana menjadi satunya kata dan tindakan untuk mengeliminasi sikap dan perilaku koruptif serta tindak pidana korupsi itu sendiri.

Saya makin yakin, tindakan dan gerakan melawan korupsi di bumi tercinta ini bukanlah sekadar ladang amal tempat kita dapat mewakafkan sebagian hidup kita untuk mencapai kemuliaan, namun juga senyatanya korupsi dapat “ditaklukkan” dengan upaya yang sistematis, cerdas, dan komprehensif.\*\*\*



# BAGIAN 2



# Bola Salju Bagi Korupsi Di Sulawesi Selatan<sup>1</sup>

Elyas Joseph

## Upeti sebagai Rezeki

Sulawesi Selatan adalah surga bagi koruptor! Pernyataan ini bisa jadi bombastis. Tapi, itulah yang bisa disimpulkan mengingat nilai-nilai budaya lokal seperti *siri'*, *lempu'*, dan *getteng* – dalam pemahaman masyarakat Bugis-Makassar *siri'* berarti harga diri atau martabat atau rasa malu, *lempu'* adalah kejujuran, sedangkan *getteng* diartikan sebagai keteguhan dalam memegang prinsi-prinsip adat istiadat, hukum dan ajaran agama – tak lagi menjadi panutan masyarakat. Lebih rinci, pesan leluhur masyarakat Bugis-Makassar – mayoritas penduduk Sulawesi Selatan – yang pernah disampaikan pada abad ke-15 pada raja, yang lantas diadopsi untuk para pemimpin pemerintahan dan penegak hukum yang baru dilantik, bukan saja tak lagi menjadi acuan, namun kian dikesampingkan.

Pesan leluhur itu – yang dalam bahasa Makassar berbunyi: *tanuallei jangang ri lerammang, tanukucingkai bayao ri kambotimmang, tanuallei kaluku sibatummang, rappo sipaemmang* – memiliki makna: janganlah engkau mengambil ayam kaummu yang ditenggerkan, janganlah engkau mengambil telur ayam kaummu dari keranjang eramanya, janganlah engkau mengambil kelapa sebutir maupun setandan pinang milik kaummu.

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan catatan empirik terhadap tiga program berkelanjutan, yang kesemuanya didanai Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership). Program-program itu adalah: "Corruption and the Poor" (Juli 2001, juga bersama Yayasan Bina Swadaya Jakarta), "Mobilisasi Komponen Masyarakat Melawan Korupsi di Sulawesi Selatan" (Januari-Agustus 2002), dan "Pelebagaan Komponen Masyarakat Melawan Korupsi" (Januari 2004-Mei 2005).

Dalam telaah budayawan Alwi Rachman, nilai-nilai *siri*, *lempu*, dan *getteng* itu sudah mati atau dimatikan secara sosial dan secara politik. Katanya, kematian nilai-nilai ini terjadi pada dua-tiga dasawarsa terakhir. Itu sama artinya lamanya pemerintahan Orde Baru berkuasa.

Dengan mati atau dimatikannya nilai yang sarat pesan kebajikan itu, yang tumbuh dalam masyarakat adalah sikap kompromitas, pemakluman, juga sikap permisif terhadap berbagai bentuk pelanggaran.

Sekadar contoh, jika seorang pejabat pemerintah menjadi kaya-raya, masyarakat memakluminya karena seorang pejabat memang harus kaya. Ketika Gubernur Sulawesi Selatan H.M. Amin Syam dan Bupati Bulukumba Pabokori menggelar pesta perkawinan yang dikecam kalangan LSM maupun para budayawan sebagai melampaui tatanan kemegahan adat dan budaya lokal, masyarakat setempat justru memandangnya wajar karena memosisikan gubernur atau bupati sebagai raja. Tidak terpikirkan sama sekali bahwa kekayaan dan kemegahan itu bisa saja bersumber dari keringat rakyat.

Di tingkat masyarakat akar rumput terjadi hal yang sama. Ketika orangtua murid diminta membayar berbagai pungutan sekolah, itu dianggap wajar mengingat gaji guru kecil. Juga ketika Kantor Urusan Agama (KUA) di beberapa kecamatan di Makassar menagih “biaya nikah” Rp600.000 – artinya: Rp420.000 lebih banyak dari biaya resmi – masyarakat memandangnya sebagai sesuatu yang pantas dan bahkan bernilai pahala, karena telah membagi rezeki pada orang lain. Padahal, jika 40 persen sampai 55 persen pendapatan sebulan seorang penarik becak, buruh gali pasir, atau buruh bangunan di Kelurahan Dangko, Kecamatan Tamalate, Kota Makassar (tahun 2000) tidak di”sumbang”kan sebagai biaya ekstra untuk pelayanan publik yang tak pernah dinikmati bersama keluarganya, mereka bahkan dapat menyekolahkan seorang di antara dua anak perempuannya.

Di lain sisi, bagi elite birokrasi, elite politik, dan para penegak hukum, nilai-nilai yang sudah terkubur itu mendapat makna baru – dengan cara dimanipulasi – justru untuk dijadikan tameng bagi kejahatan yang mereka lakukan. Pengungkapan kebusukan aparat

atau elite birokrasi dan elite politik dinilai *siri*' dalam pemaknaan yang sudah dipelintir, yakni mempermalukan dan mencemarkan nama baik. Untuk itu, yang mengungkapkan sifat buruk dan busuk pejabat justru harus didakwa lewat pengadilan.

### **Korupsi dan Kemiskinan**

Berangkat dari realitas itu, terutama realitas akar rumput, Lembaga Bantuan Hukum Pemberdayaan Perempuan Indonesia (LBH-P2i) – bersama Bina Swadaya Jakarta dan Bank Dunia – pada Juni-Juli 2001 menggelar studi dengan fokus *corruption and the poor* (korupsi dan kaum miskin) di Makassar. Tujuannya untuk mengetahui persepsi masyarakat tentang korupsi, kemiskinan, dampak korupsi terhadap kemiskinan, sekaligus memetakan korupsi lokal dan mengidentifikasi “kebijakan aparat” yang selama ini dianggap bukan korupsi.

Dari studi tersebut direkomendasikan bahwa sikap permisif masyarakat akar rumput terhadap korupsi harus diubah agar kemiskinan tidak berkepanjangan. Terlebih-lebih kemiskinan selalu memosisikan perempuan dan anak-anak sebagai korban paling mengenaskan. Untuk itu, upaya yang pertama-tama dilakukan adalah merancang kegiatan yang mendorong masyarakat miskin mengurangi pasokan “sumbangan” ilegal kepada aparat, sekaligus “menggertak” para pengutip sumbangan dengan memberi pemahaman tentang sebab-akibat korupsi, bagaimana menghindari korupsi, serta mendorong masyarakat untuk membentuk kelompok-kelompok pemantau korupsi.

Tindak lanjut studi ini lantas dikemas menjadi kegiatan kampanye melawan korupsi di tingkat akar rumput. Dengan tema Mobilisasi Komponen Masyarakat Melawan Korupsi, LBH-P2i – didukung Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership) – mengkoordinir 22 organisasi non-pemerintah/organisasi masyarakat sipil (ornop/OMS) di Makassar, Bone, dan Pinrang untuk melakukan serangkaian kegiatan yang dititikberatkan pada pendidikan dan pelatihan dasar pemantauan korupsi dalam pelayanan publik di tingkat akar rumput, membuka akses dan kontrol masyarakat terhadap proses pelayanan publik, serta melancarkan advokasi dan kampanye antikorupsi.

Sasaran yang dipilih antara lain: buruh bangunan, buruh galian, penarik becak di 12 kecamatan di Makassar, masyarakat nelayan di Pulau Barrang Lompo, pedagang kakilima di lima pasar tradisional, pemulung di tempat pembuangan akhir sampah (TPAS) Antang, aparat kelurahan/kecamatan di Kabupaten Gowa, guru sekolah di 14 kecamatan di Kota Makassar, enam kecamatan di Kabupaten Bone, pengurus Lembaga Pemberdayaan Masyarakat/ Dewan Pemberdayaan Desa (LPM/DPD), seniman, wartawan, ibu rumah tangga, mahasiswa, pekerja seks komersial (PSK), mucikari, sampai pengangguran.

Untuk mencapai sasaran dan cakupan wilayah yang lebih luas lagi, kampanye melawan korupsi tahap pertama – berlangsung selama enam bulan (Februari-Juli 2002) – melibatkan media massa berupa sindikasi radio siaran swasta beranggotakan 28 stasiun, TVRI Makassar, dan media cetak setempat seperti harian *Fajar*, harian *Berita Kota*, dan harian *Pedoman Rakyat* untuk memublikasikan informasi maupun temuan korupsi yang diketemukan para pelaksana program. Sedang untuk mengantisipasi “kejenuhan” media massa setempat terhadap pemberitaan korupsi di akar rumput – karena temuan-temuan korupsi di akar rumput umumnya sama di semua lokasi – program ini juga menerbitkan media cetak sendiri berupa tabloid bulanan antikorupsi *Satu Indonesia*.

Media alternatif lain yang juga digunakan adalah teater rakyat, yakni dua kelompok teater komedi rakyat khas Bugis-Makassar: Komunitas Rumah Panggung (Korupa) dan Kelompok Sandiwara Petta Puang. Berbeda dengan konsep teater rakyat versi Departemen Penerangan dan TVRI pada era Orde Baru yang dijadikan alat penopang kekuasaan, Korupa dan Petta Puang merupakan kelompok teater yang dibangun justru untuk mengubah stigma teater rakyat versi penguasa. Korupa yang menampilkan *Karaeng Tojeng*, misalnya, justru menjungkir-balikkan fungsi teater rakyat dari media pembawa pesan pemerintah menjadi kelompok teater yang berfungsi menggeledah kebusukan-kebusukan praktik kebijakan dan pelayanan publik. Penjungkir-balikkan fungsi dimungkinkan karena Korupa tidak saja menghimpun seniman teater, tetapi juga aktivis mahasiswa, wartawan, dan aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM). Tak heran jika dalam setiap pemen-



tasannya, cerita-cerita yang dibawakan sangat jauh dari pakem teater rakyat. Kedua kelompok teater ini tidak mengusung cerita tentang kerajaan, tentang kedigdayaan para leluhur, sukses pemerintah, pembangunan, Pancasila, atau kewajiban membayar pajak. Yang mereka pentaskan adalah perihal biaya ekstra pengurusan kartu tanda penduduk (KTP), tentang sogokan puluhan juta untuk masuk sekolah polisi, tentang memilih tilang resmi ketimbang menyogok polisi lalu lintas (polantas), tentang tidak pantas menyerahkan ongkos terimakasih kepada petugas kelurahan, juga tentang keberanian ditangkap karena melaporkan korupsi kepada wartawan.

### **Gelinding Gumpalan Salju**

Perubahan konsep teater rakyat menjadi media alternatif melawan korupsi tampaknya menjadi sebuah eksperimen yang terbilang berhasil, antara lain karena memperoleh respon publik yang menggembirakan. Sepanjang program berlangsung, dalam setiap pementasan kedua kelompok teater ini menyedot 500-an penonton militan yang senantiasa mengacungkan tinju ke udara, bertepuk tangan, dan meneriakkan yel-yel antikorupsi.

Langkah pertama melawan korupsi di akar rumput dapat disimpulkan sebagai gumpalan salju yang siap digelindingkan, karena pengertian korupsi dan segenap ikutannya mulai dipahami komunitas akar rumput. Bahkan korupsi juga mulai dimengerti sebagai salah satu penyebab kemiskinan. Indikasi munculnya kesadaran baru itu antara lain ditandai dengan keberanian masyarakat mengajukan protes kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atas buruknya pelayanan kelurahan/kecamatan, badan pertanahan, maupun mengenai pungutan-pungutan ekstra di pusat-pusat pelayanan publik seperti pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) atau rumah sakit pemerintah, kepolisian sektor (polsek), pasar, dan sekolah.

Kepada anggota DPRD yang diundang dalam dialog kampung maupun pada saat berunjuk rasa ke gedung DPRD, masyarakat tak segan-segan mengusulkan pencopotan lurah atau camat maupun pejabat teknis di wilayah masing-masing karena pungutan-pungutan yang dibebankan kepada masyarakat dinilai

sebagai korupsi. Di beberapa kelurahan yang menjadi target program tahap pertama, masyarakat tidak saja mempersoalkan tetapi menolak membayar iuran sampah yang disertakan dalam tagihan rekening listrik. Sedangkan pembayaran iuran LPM/DPD maupun pungutan-pungutan di sekolah di luar Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan (BP-3)/komite sekolah telah dimintakan kuitansi. Protes warga terhadap tagihan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang tidak sesuai pemakaian di 14 kecamatan, akhirnya memaksa Walikota Makassar mengubah sistem penagihan dengan menggunakan limit minimal penggunaan air PDAM setiap rumah tangga untuk warga perumahan sekelas perumahan nasional (perumnas).

Selain itu, pesan-pesan antikorupsi melalui media massa juga memperoleh tanggapan dari masyarakat. Di radio siaran swasta pesan perlawanan terhadap korupsi dikemas dalam dialog-dialog yang menampilkan topik-topik korupsi yang sangat dekat dengan masyarakat. Moderator atau pewawancara sengaja dibekali tema-tema perbincangan korupsi yang sederhana, seperti pungutan liar (pungli) di jalanan, pungutan-pungutan di kelurahan, di sekolah, maupun beragam pungutan retribusi yang dikutip tanpa karcis. Selama dialog, pewawancara menggiring narasumber untuk “mengecam” pelaku-pelaku korupsi. Narasumber yang dipilih antara lain anggota DPRD yang tergolong vokal, akademisi, aktivis ornop, dan aparat penegak hukum. Untuk memancing interaksi pendengar radio, para pelaksana program membentuk kelompok “penggembira” yang bertugas memulai percakapan telepon.

Pola kampanye yang menampilkan topik-topik korupsi dalam keseharian masyarakat miskin memperoleh perhatian pendengar radio, yang sedikit banyaknya ikut menunjang pembentukan sekitar 60 kelompok pemantau korupsi yang menyebar di Makassar, Bone, dan Pinrang.

### **Tergeser Isu Penggusuran**

Pemilihan umum (pemilu) 2004 dan suksesi Walikota Makassar tahun 2004 menjadi momentum penting untuk menggelar tahap kedua program perlawanan terhadap korupsi. Masih dengan dukungan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di

Indonesia (Partnership), program ini diberi label Pelembagaan Komponen Masyarakat Melawan Korupsi. Bersama enam ornop/OMS yang dipilih, LBH-P2i merancang strategi gerakan yang tidak melulu bergerak pada tataran akar rumput, tetapi bergeser ke tataran tingkat pengambil keputusan.

Ada sejumlah alasan sehingga perlu menggeser strategi gerakan melawan korupsi ini mendekati elit penentu kebijakan publik; antara lain rentang waktu antara berakhirnya proses evaluasi program pertama sampai saat dimulainya tahap kedua lebih dari setahun (Juli 2002 sampai Februari 2004). Pada kurun waktu ini, umumnya isu-isu korupsi tertutupi isu-isu lokal yang lebih dekat dengan publik, misalnya penggusuran, suksesi 12 bupati/walikota dan gubernur yang berlangsung antara Agustus 2002 sampai Agustus 2003.

Kondisi seperti ini tidak memungkinkan bagi para pelaksana program tahap pertama untuk mempertahankan kontinuitas dinamika kelompok-kelompok pemantau korupsi dampungannya. Kenyataannya, dari 60-an kelompok dampingan 15 ornop pelaksana program tahap pertama, pada awal Oktober 2004 tersisa tidak lebih dari 20 kelompok yang relatif aktif memantau atau paling tidak mendiskusikan persoalan-persoalan korupsi. Yang tersisa, memang tinggal sepertiganya.

Karena itu, langkah awal pengelolaan momentum pemilu 2004 – sebelum menjabarkan program tahap kedua – adalah menghidupkan kembali kelompok-kelompok pemantau korupsi di komunitas akar rumput. OMS dampingan didorong untuk melakukan lagi pemantauan pelayanan publik di wilayah masing-masing, sekaligus menyertakan mereka dalam dialog-dialog kritis tentang kebijakan publik dengan anggota maupun calon anggota legislatif (caleg). Dialog-dialog kritis tersebut umumnya “digiring” menjadi wahana untuk menyampaikan keresahan masyarakat terhadap korupsi, sekaligus mendesak diadopsinya keinginan-keinginan masyarakat dalam program kerja masing-masing caleg DPRD. Upaya ini ditempuh untuk memengaruhi para kandidat Walikota Makassar 2004-2009 dan Caleg Pemilu 2004 agar mengadopsi agenda antikorupsi dalam kampanye politiknya maupun kelak dalam penyusunan kebijakan publik dan penyelenggaraan

pemerintahan.

Langkah ini tidak berdiri sendiri, tetapi diperkuat dengan upaya menyiapkan infrastruktur *good governance* berupa kegiatan penyusunan naskah akademik maupun legal draf Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) yang memberi akses pada masyarakat untuk berpartisipasi baik dalam perencanaan, pembahasan di DPRD, sekaligus kontrol dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Diikuti enam ornop/OMS, program tahap kedua yang berlangsung sejak Januari 2004 sampai Mei 2005 ini juga bertujuan mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik maupun produk-produk hukum lokal yang meminimalisasi kemungkinan terjadinya korupsi. Langkah awalnya, LBH-P2i merangkul berbagai komponen masyarakat – para aktivis ornop/OMS, akademisi, budayawan, tokoh agama, praktisi hukum, wartawan, komunitas miskin kota, pedagang kakilima, komunitas PSK, pembantu rumah tangga (PRT), komunitas gay, buruh pelabuhan, mahasiswa, aktivis nonpartisan, dan lainnya – untuk antara lain memanfaatkan dialog publik bertajuk Membedah Visi Anti-korupsi Dua Kandidat Walikota Makassar 2004-2009 sebagai forum “kontrak politik.”

Hal serupa kemudian dipraktikkan para pelaksana program dalam kegiatan-kegiatan *focus group discussion* (FGD) yang dirancang untuk menghadirkan caleg-caleg pemilu 2004. Pada forum-forum itulah kandidat terkuat Walikota Makassar maupun para caleg diminta berjanji untuk menunaikan sikap antikorupsi masing-masing, serta bersedia meletakkan jabatan manakala kontrak politiknya tidak dipenuhi. Ini untuk menunjukkan bagian dari kesungguhan mereka mengadopsi bangunan *good governance* dan antikorupsi dalam kebijakan maupun tindakan dalam pelaksanaan fungsi masing-masing.

Disadari, kontrak politik maupun janji politik, baik dari kandidat Walikota Makassar maupun para caleg peserta pemilu 2004, tidak lebih dari sekadar jualan politik yang sudah klise. Karena itu, menghadapi realitas lemahnya “ikatan” janji politik, para relawan pengorganisasian masyarakat (CO: *community organization*) dari masing-masing pelaksana program – sebelum menggelar FGD di lokasi masing-masing – diminta membangun iklim

pemahaman kepada publik bahwa janji politik bisa ditagih dan bahkan bisa meruntuhkan kekuasaan. Maka ketika para pejanji mengingkarinya, publik dapat menuntut janji melalui berbagai cara, termasuk cara-cara untuk menciptakan dukungan opini dari kelompok masyarakat lainnya.

Hasilnya tidak mengecewakan. Aksi-aksi demonstrasi masyarakat akar rumput menuntut perbaikan pelayanan publik, khususnya bidang pendidikan dan kesehatan, telah “memaksa” para legislator baru meminta Walikota Makassar untuk secara terbuka mengumumkan tarif-tarif resmi retribusi puskesmas dan larangan pungutan di sekolah. Kebijakan pengaturan pedagang kaki lima Pantai Losari, penetapan trayek angkutan kota (angkot), termasuk kebijakan penetapan tarif angkot pasca-kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM), tidak lagi ditetapkan sepihak tetapi dengan mengikutsertakan komponen-komponen terkait yang lebih independen.

Kegiatan tadi membuahkan pembelajaran betapa kelompok dampingan mulai memahami bahwa melawan korupsi tidak cukup dengan menggebuk para koruptor, tetapi persoalan-persoalan korupsi dalam keseharian dapat dicegah maupun dikurangi melalui pelibatan publik dalam penetapan kebijakan pada lembaga-lembaga pembuat kebijakan (DPRD) maupun pemerintah daerah. Pelibatan itu sendiri dimungkinkan karena peraturan dan perundang-undangan memberi ruang partisipasi sebagai hak kolektif warga negara dalam menetapkan kebijakan publik.

Dalam program tahap kedua, di samping menciptakan forum-forum kontrak politik, melalui media alternatif, publisitas agenda-agenda antikorupsi para caleg maupun pejabat-pejabat pemerintah sengaja diperkuat dengan bahasan-bahasan antikorupsi lewat pendekatan kebudayaan dan keagamaan. Pendekatan ini dipandang penting, karena nilai-nilai budaya lokal sering dipelintir pemaknaannya dan digunakan sejumlah kalangan untuk menghalang-halangi upaya masyarakat dalam membongkar kasus-kasus korupsi. Tokoh masyarakat, elite politik, maupun pejabat pemerintah yang dituding melakukan tindak korupsi, umumnya bereaksi tajam dan melalui penasihat hukumnya menggambarakan seolah-olah tudingan korupsi yang dilontarkan ornop/OMS

hanya akan menjebak masyarakat masuk ke dalam perbuatan memperlakukan (*mappakasiri*) orang lain, merusak nama baik, dan memperlakukan tokoh masyarakat dan pemerintah. Karena perbuatan itu dikategorikan *mappakasiri*, maka orang-orang yang terlibat *mappakasiri* dapat diajukan ke pengadilan dengan tuduhan mencemarkan nama baik dan mendiskreditkan pemerintah.

### Meramu Isu Negatif

Isu antikorupsi, pemberantasan kemiskinan, dan penguatan ekonomi kerakyatan memang menjadi “jualan” para caleg selama kampanye pemilu, tetapi media massa setempat lebih tertarik mem-*blow-up* dinamika partai politik yang lebih memiliki *news value* dan laku terjual. Opini masyarakat digiring ke dalam debat tentang kekisruhan internal partai politik, demo ke Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), perebutan nomor urut kursi, ijazah palsu sejumlah caleg, distribusi logistik pemilu, dan sebagainya. Sebaliknya, janji politik dan kontrak sosial para caleg untuk memberantas korupsi umumnya dipandang tidak bernilai berita dan usang. Di sisi lain, masyarakat cukup terbuai dengan sembako gratis, kaos, rompi, topi, uang makan, uang transpor, dan uang “demo” yang dihaburkan tim sukses caleg, partai, maupun calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Buaian politik sebelum musim kampanye pemilu 2004 bukan saja mengakibatkan isu antikorupsi menjadi kurang bernuansa penyadaran, tetapi juga memengaruhi antusiasme OMS dampingan untuk secara konsisten melihat secara kritis persoalan-persoalan korupsi yang berlangsung di sekitar mereka. Sejumlah diskusi kampung yang dilaksanakan para pelaksana program lebih banyak dihadiri para ibu ketimbang suami mereka. Kondisi ini tidak berarti mengurangi peranan ibu-ibu maupun kaum perempuan dalam pemberantasan korupsi, tetapi menggulirkan aktivitas pelembagaan komponen masyarakat untuk melawan korupsi di Makassar membutuhkan “laki-laki” yang dapat berperan sebagai kelompok penekan (*pressure group*) dari tingkat dasar untuk melakukan tekanan-tekanan (*massa*) dalam memengaruhi pembuatan kebijakan maupun pelaksanaan pelayanan publik di tingkat instansi teknis pemerintah kota maupun DPRD.

Melemahnya gerakan melawan korupsi di akar rumput sejak masa prakampanye hingga pasca-pemilu legislatif, harus diakui sempat dipandang para pelaksana program sebagai kendala yang tidak mudah diatasi dengan cepat. Berhadapan dengan kondisi tersebut LBH-P2i menggagas strategi lain untuk menyegarkan kembali gerakan melawan korupsi di akar rumput. Strategi tersebut, mungkin lebih tepat dinamakan strategi bola salju.

Tujuan perumusan strategi bola salju ini adalah:

- Mendorong tumbuhnya gairah melawan korupsi oleh kelompok-kelompok dampingan/pemantau korupsi maupun jaringan antikorupsi di akar rumput,
- Menggaungkan “sentimen antikorupsi” dalam skala yang diharapkan semakin luas. Harapan ini berangkat dari kenyataan bahwa sentimen antikorupsi tidaklah cukup ditumbuhkan pada akar rumput, melainkan harus secara menyeluruh di semua tingkat sosial,
- Mempercepat tindakan pemberantasan korupsi di level “atas” mengingat tindakan serupa (penahanan anggota DPRD yang terlibat korupsi di beberapa provinsi) telah dilakukan di beberapa wilayah di luar Sulawesi Selatan, selain karena terpilihnya kembali caleg-caleg yang tergolong politisi busuk<sup>2</sup> dan terindikasi terlibat korupsi sebagai anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan maupun DPRD Kota Makassar.

Pencapaian tujuan tersebut diprediksi akan berdampak positif bagi gerakan antikorupsi di akar rumput. Pertimbangannya, paternalisme dalam masyarakat masih cukup kental. Persoalannya adalah: menggelindingkan bola salju hampir tidak mungkin hanya menyertakan para pelaksana program tahap kedua dan kelompok-kelompok dampingan masing-masing mengingat area program kedua maupun tahap pertama (2002) terbatas pada konsep *corruption and the poor* dengan semua ikutannya.

Untuk memasuki ruang korupsi kelas elite, harus dilahirkan

---

<sup>2</sup> Tentang istilah “politisi/politikus busuk”, lebih rinci baca tulisan Teten Masduki, “Pemberantasan Korupsi: Dari Keluh-kesah Menjadi Perlawanan,” dalam buku ini juga.

sebuah kekuatan baru di luar program agar dapat menggelindingkan bola salju yang gumpalan awalnya telah dibentuk dalam program tahap pertama. Kekuatan baru yang dimaksud haruslah sebuah kekuatan yang lebih solid, dalam arti ketersediaan sumber daya manusia (SDM), penguasaan data, jaringan, dan akses ke pusat-pusat data dan media massa, maupun kekuatan figur pendukungnya.

Kriteria kekuatan baru tadi diperlukan mengingat pengalaman membangun perlawanan terhadap korupsi menunjukkan bahwa salah satu syarat yang dipandang sangat penting untuk menggerakkan masyarakat melawan korupsi adalah kemampuan mengemas dan mengeksploitasi isu korupsi yang dikaitkan dengan politik dan kekuasaan serta kesesuaiannya dengan tren wacana dalam masyarakat, serta adanya relasi yang sangat kuat dengan media massa.

Untuk itulah LBH-P2i mengeksploitasi sejumlah isu “negatif” (benar terjadi, namun sulit dibuktikan secara hukum) yang menyita perhatian publik untuk dijadikan titik pijak menggulirkan bola salju. Ada beberapa isu yang dieksploitasi, antara lain:

- **Isu Suksesi Walikota Makassar**

- Merebaknya isu “suap politik” (*money politics*) yang melibatkan sejumlah anggota DPRD Kota Makassar (1999-2004), tapi tidak ada sedikitpun tindakan dari aparat penegak hukum,
- Pemecatan yang disusul pengajuan pergantian antar-waktu terhadap tiga anggota Fraksi Partai Golkar (FPG) DPRD Makassar yang diketahui tidak memilih Ilham Arief Sirajuddin (Ketua DPD Golkar Makassar) dalam suksesi Walikota Makassar meskipun ketiga anggota FPG tersebut memperoleh suara terbanyak dalam pemilu legislatif,
- Isu campur tangan Gubernur selaku Ketua DPD I Golkar yang secara kontroversial setuju mendudukkan istrinya sebagai kandidat Wakil Walikota mendampingi salah satu kandidat terkuat Walikota Makassar.

- **Isu Pasca-Pemilu Legislatif**



- Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Makassar/Provinsi Sulawesi Selatan gagal menindak pelanggaran *money politics* dalam pemilu maupun pelanggaran-pelanggaran lain yang dilakukan caleg DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten maupun calon DPD selama masa prakampanye hingga menjelang hari-H pemilu legislatif 2004,
  - Setidaknya, 60 persen sampai 70 persen anggota DPRD (Sulawesi Selatan dan Makassar) yang terpilih kembali adalah orang lama dan kroni-kroni penguasa.
- **Isu “Tetap”**
    - Ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah dan parlemen (hingga pascapemilu) tidak menunjukkan indikasi perubahan,
    - Publik tetap tidak percaya bahwa anggota parlemen (termasuk hasil pemilu 2004) dapat mendesak lembaga-lembaga penegakan hukum untuk memberantas korupsi di level bawah (kelurahan/camat/Kantor Urusan Agama (KUA)/polsek/puskesmas) sekalipun.

Selain isu-isu pokok tadi, opini masyarakat tentang strategi melawan korupsi telah pula terbentuk oleh tulisan-tulisan kolom Guru Besar Universitas Hasanuddin, Makassar, yang juga anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) Ahmad Ali di harian *Fajar*, yang terus memopulerkan ungkapan “jangan menggunakan sapu kotor untuk membersihkan lantai kotor”. Kemudian, materi pidato-pidato kampanye pemilu yang umumnya menunjuk pemberantasan korupsi harus dimulai dari “atas”, di samping maraknya pemberitaan berbagai media nasional tentang puluhan anggota DPRD kabupaten/kota/provinsi di provinsi lain yang terlibat korupsi, merupakan wacana yang harus diperhitungkan.

### **Kelompok Tak Sengaja**

Opini dan isu negatif telah tersedia. Masalahnya, bagaimana mengelola isu dan opini tersebut sehingga bola salju gerakan

melawan korupsi dapat menggelinding secara cepat di Sulawesi Selatan. Mengingat karakter dasar umumnya masyarakat Sulawesi Selatan dan/atau Sulawesi Barat yang serba keras meskipun berisiko tinggi, maka diperlukan strategi advokasi yang tepat untuk menggugah “kemarahan” kolektif dalam menyikapi pemerintahan dan kekuasaan politik yang korup.

Sebagai *leading sector* program tahap kedua, LBH-P2i menghadapi dilema cukup pelik. Jika bola salju ini digelindingkan hanya oleh para pelaksana dan pendukung program tahap kedua, maka gerakan perlawanan terhadap korupsi tidak akan membawa perubahan yang signifikan. Ada beberapa pertimbangan, antara lain:

- Area pergerakan pelaksana program tahap kedua dan *stakeholders*-nya berada pada tataran akar rumput dan kelas menengah,
- Minimnya ketersediaan SDM ahli,
- Masyarakat Sulawesi Selatan, khususnya di Kota Makassar, terlanjur bersikap skeptis memandang langkah-langkah penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi yang tidak pernah tuntas dan tidak menyentuh rasa keadilan di masyarakat.

Untuk itu, dipikirkan dan disimpulkan: harus membangun kekuatan baru di luar forum *multi stakeholder* yang terbentuk dalam program tahap pertama dan kedua. Maka, pada Mei 2004, dilema LBH-P2i pun berakhir ketika Anti Corruption Committee (ACC) Sulawesi; Yayasan Pendidikan Tinggi Patria Artha, Makassar; Komite Pemantau Legislatif (Kopel) Sulawesi; dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum (YLBH) Makassar bersama-sama LBH-P2i – secara tidak sengaja – membangun kekuatan penekan baru yang memiliki visi dan pemahaman sama untuk memberantas korupsi di Sulawesi Selatan. Para jurnalis media setempat dan terbitan Jakarta kemudian menamakan “kelompok tak sengaja” ini sebagai Koalisi Masyarakat Anti Korupsi (KMAK) Sulawesi Selatan.

Sebagai sebuah koalisi tanpa ikatan, keberadaan KMAK

awalnya dirancang hanya untuk mem-*blow-up* hasil studi Bastian Lubis (dari Patria Artha) tentang indikasi korupsi dalam pengelolaan APBD Sulawesi Selatan. Hasil studi itu berangkat dari kesadaran bahwa setiap tahun masyarakat dibebani Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) – yang memberi kontribusi sampai 80 persen pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) murni pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan – tetapi pemerintah Sulawesi Selatan tidak mengembalikan hasil pajak itu ke dalam bentuk pelayanan publik yang lebih baik, penyediaan sarana dan prasarana dasar publik yang memadai, sehingga menyisakan pertanyaan: ke mana uang rakyat itu dimuarakan?

Setelah dikaji, ternyata 60 sampai 70 persen PAD dialokasikan ke sejumlah pos anggaran untuk DPRD. Ironisnya, pengalokasian pos-pos anggaran dalam APBD 2003 Provinsi Sulawesi Selatan – seperti tunjangan tambahan penghasilan, biaya operasional anggota dan pemimpin DPRD yang dititipkan di pos Sekretariat DPRD – selain tidak memiliki dasar hukum setingkat Peraturan Pemerintah, juga terindikasi digelembungkan sampai 500 persen. Ketidapatutan pengalokasian dan pemanfaatan anggaran tersebut akhirnya bermuara pada kerugian keuangan daerah.

Kajian tadi kemudian diproses untuk tujuan publikasi. Dengan demikian, korupsi di DPRD Sulawesi Selatan dipilih menjadi titik pijak untuk memulai denyut perlawanan korupsi yang lebih luas di daerah ini. Pada 16 Juni 2004, KMAK mengumumkan pada publik melalui konferensi pers yang dihadiri 50 jurnalis media massa setempat dan nasional. Dalam konferensi itu, Patria Artha membedah item-item penyimpangan sebesar Rp18,2 miliar dari sisi pengelolaan keuangan daerah berdasarkan prinsip-prinsip audit keuangan versi Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Lalu, ACC membahasnya dari sisi hukum (Undang-undang Nomor 31/1999). Kemudian, Komite Pemantau Legislatif meninjaunya dari sisi mekanisme dan prosedur kerja Panitia Anggaran DPRD; YLBH Makassar mengaitkannya dengan perilaku penegak hukum; sedang LBH-P2i mengaitkan korupsi, kemiskinan, perempuan, partisipasi publik, dan *good governance*.

Bola salju pun mulai menggelinding. Pemberitaan temuan

KMAK sejak 17 Juni 2004 – untuk selama tiga pekan – menjadi berita utama beberapa media cetak, radio, maupun televisi. Hanya seminggu setelah pemberitaan temuan KMAK, dimotori Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Alauddin, BEM Universitas Negeri Makassar, dan BEM Universitas Muhammadiyah merespon temuan tersebut dengan menggalang gelombang demonstrasi untuk mendesak penegak hukum agar bertindak cepat.

Pemberitaan korupsi di DPRD maupun aksi-aksi mahasiswa menuntut percepatan pemeriksaan terhadap anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan menimbulkan pro dan kontra. Pengarahan massa pro politisi DPRD pun tak terhindarkan. Aksi anti-KMAK mengusung simbol-simbol budaya lokal, isu perbedaan etnis, dan perbedaan agama sambil menuding KMAK memiliki agenda politik untuk menjatuhkan pamor partai politik terkuat di Sulawesi Selatan dalam pemilu 2004.

Menyemarakkan upaya penyelamatan muka anggota DPRD Sulawesi Selatan, sejumlah ornop dadakan dibentuk untuk mengorganisasi *talk-show* radio dan televisi lokal, seminar-seminar, juga lokakarya di hotel-hotel mewah untuk menilai bahwa tuduhan korupsi terhadap anggota DPRD Sulawesi Selatan itu tidak benar. Pakar-pakar pemerintahan, keuangan, dan hukum ditampilkan. Bahkan sebuah seminar tentang Revisi Undang-Undang Pemerintahan Daerah di Panakukang Mas Country Club (PMCC) berhasil menggiring Prof. Dr. Ryaas Rasyid maupun salah satu Ketua Ikatan Akuntan Indonesia Sulawesi Selatan untuk menyatakan bahwa tidak ada korupsi di DPRD Sulawesi Selatan.

Harus diakui, “keberpihakan” fungsional para jurnalis untuk terus mem-*blow-up* kasus-kasus korupsi berdimensi politis itu menjadi sebuah kekuatan penekan yang luar biasa dalam menciptakan opini antikorupsi di masyarakat. Meskipun tetap mempertahankan independensi dan keseimbangan beritanya, serta tak lepas dari tekanan internal dan eksternal, jurnalis setempat dari *Fajar*, *Ujungpandang Ekspres*, dan harian *Tribun Timur* secara konsisten melakukan wawancara terpisah dengan masing-masing fungsionaris KMAK tentang kasus tersebut, di samping mewawancarai pakar-

pakar independen yang dipandang kompeten untuk mengimbangi pernyataan-pernyataan bombastis narasumber seminar-seminar pro DPRD, maupun penasihat hukum sejumlah anggota DPRD yang mengancam bakal menuntut balik fungsionaris KMAK.

### **Intervensi Kekuasaan dan Permainan Uang**

Menindaklanjuti publikasi temuan tadi, pada 24 Juni 2004 KMAK melaporkan indikasi korupsi di DPRD Sulawesi Selatan ke Kejaksaan Tinggi (Kejati) Sulawesi Selatan. Data dan analisis keuangan, termasuk resume audit keuangan versi KMAK yang menggunakan format BPKP – sekadar informasi: empat orang mantan auditor ahli senior BPKP Wilayah Makassar adalah para pemimpin Patria Artha – dan dokumen lainnya diserahkan langsung kepada Kepala Kejati Sulawesi Selatan, meskipun sebelumnya telah diprediksikan bahwa pelaporan kasus ini akan diintervensi Gubernur maupun DPRD. Prediksi ini tidak meleset, meskipun secara tidak terduga pada 25 Juni 2004 Kepala Kejati Sulawesi Selatan (saat itu) Prasetyo, SH, mengumumkan bahwa Kejati Sulawesi Selatan tidak akan menyidik temuan KMAK karena sejak 19 Juni 2004 pihak Kepolisian Daerah (Polda) Sulawesi Selatan telah terlebih dahulu menangani kasus tersebut. Pihak Kejati memandang tidak etis jika pihaknya melakukan pengusutan atas kasus yang sama.

Peralihan penanganan ini kemudian dijadikan “isu pendukung” untuk merawat opini publik tentang korupsi di DPRD Sulawesi Selatan yang telah dibangun sebelumnya. Karena itu, KMAK berfungsi sebagai pemikir (*think-tank*) para jurnalis, ornop/OMS, maupun kalangan akademisi untuk memandang secara kritis hampir semua aspek menyangkut dugaan korupsi di DPRD Sulawesi Selatan. Terlebih-lebih lagi ketika kinerja Polda Sulawesi Selatan dinilai membuka pintu intervensi kekuasaan dan permainan uang dalam kasus tersebut.

Menyikapi perkembangan penanganan kasus korupsi DPRD di Polda Sulawesi Selatan yang terkatung-katung tidak menentu, para fungsionaris KMAK pada 31 Agustus 2004 membawa kasus ini langsung ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang kelak

diketahui justru melimpahkan ke Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) sehingga penanganannya berada di tangan tim Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Polda Sulawesi Selatan. Pihak KPK menilai, temuan KMAK sesungguhnya bukan dari jenis tindak pidana korupsi yang menggunakan cara-cara yang canggih, tetapi sangat konvensional, sehingga para penyidik dengan mudah bisa memenjarakan para pelakunya.

Karena temuan KMAK mudah diproses secara hukum, sejak laporan temuan itu disampaikan ke KPK, sampai saat ini lembaga itu tidak pernah mengekspos ke publik hasil pantauan mereka terhadap proses penyidikan Polda Sulawesi Selatan yang telah berlangsung selama kurang lebih setahun. Padahal, penyidik Polda hanya mampu menghasilkan tiga Berita Acara Pemeriksaan (BAP) atas penyidikan tiga dari 14 tersangka. BAP itu sendiri telah empat kali ditolak Kejati yang menilai penyidik Polda tidak menggunakan pijakan hukum yang tepat untuk menunjukkan pelanggaran hukum yang dilakukan para tersangka.

Tarik-ulur BAP antara Polda dan Kejati menimbulkan kecurigaan ganda: apakah benar tim penyidik Polda tidak memiliki cukup kapabilitas untuk menyidik kasus-kasus korupsi, atau apakah benar pihak Kejati justru yang tidak responsif terhadap BAP polisi....

Di tengah kontroversi tarik-ulur BAP, kebingungan publik melihat peragaan proses hukum yang tak berujung itu, dilengkapi pula dengan pernyataan dua orang Wakil Ketua KPK saat berada di Makassar, akhir Mei 2005. Keduanya menyatakan, tidak akan mengambil-alih penanganan kasus korupsi di DPRD Sulawesi Selatan karena pihaknya tidak melihat adanya kelainan dalam proses penyidikannya. Padahal, menurut sejumlah sumber di Kejati Sulawesi Selatan – sebagaimana diberitakan *Ujungpandang Ekspres*, 16, 17, 19 Mei 2005 – meskipun pihaknya telah empat kali menolak BAP terhadap tiga tersangka dengan menerbitkan P-19, yakni surat pengembalian berkas penyidikan perkara yang disertai petunjuk-petunjuk Kejati kepada Polda. Tapi penyidik Polda tampaknya masih memaksakan BAP-nya ditingkatkan menjadi dakwaan. Padahal, sejak awal Kejati telah meminta penyidik

tidak menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Penyidik juga diminta tidak hanya memeriksa Ketua DPRD tetapi juga unsur pimpinan lainnya. Kejati juga telah meminta penyidik Polda untuk mengembangkan penyidikan dan bukan sebatas mengusut kelebihan tarif listrik, air, dan telepon gedung DPRD karena dianggap tidak relevan.

Perlu diketahui, salah satu Wakil Ketua DPRD periode sebelumnya, kini menjabat sebagai Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Selatan. Alasan paling mendasar untuk menolak BAP dari penyidik Polda disebutkan bahwa Kejati Sulawesi Selatan menolak untuk membuat dakwaan hanya untuk membebaskan para tersangka dari tuduhan korupsi.

### **Boom Koalisi**

Sekalipun tidak terencana secara formal dan bukan sepenuhnya inisiatif LBHP2i, kekuatan baru telah dilahirkan. Pelaksanaan strategi bola salju mulai membuahkan hasil yang menjanjikan optimisme bahwa perlawanan terhadap korupsi akan berlangsung jauh lebih luas, lebih keras, dan melibatkan lebih banyak komponen masyarakat.

Optimisme ini lahir karena sejak KMAK merilis temuannya, semangat dan sikap perlawanan terhadap korupsi tumbuh dan meluas ke seluruh kabupaten/kota di Sulawesi Selatan, termasuk ke Sulawesi Barat. Koalisi-koalisi, forum-forum *civil society* antikorupsi tumbuh bagaikan cendawan. Dalam kurun waktu sebulan pasca-pengumuman temuan KMAK, terjadilah “boom koalisi”. Sedikitnya tercatat, pada 18 dari 24 kabupaten/kota se-Sulawesi Selatan terbentuk 40-an OMS antikorupsi yang umumnya melibatkan berbagai unsur masyarakat, seperti anggota DPRD baru, tokoh adat, aktivis ornop, akademisi, pengusaha, veteran, dan unsur-unsur lainnya.

Nama-nama OMS baru itu cukup menggetarkan. Koalisi Barisan Rakyat Anti Korupsi (KOBAR), Komando Rakyat Anti Korupsi (KOAR), Barisan Koalisi Rakyat Melawan Korupsi

(BAKAR), Barisan Organisasi Rakyat Pembongkar Korupsi (BONGKAR), dan sebagainya. Kelompok-kelompok tersebut tidak hanya mendeklarasikan keberadaannya di lapangan-lapangan terbuka atau di restoran, tetapi juga memublikasikan secara terang-terangan temuan berindikasi korupsi di lembaga-lembaga pemerintahan dan DPRD yang melibatkan para pejabat kabupaten/kota, bupati/walikota, anggota DPRD, maupun aparat penegak hukum seperti polisi, jaksa, hakim.

Ini merupakan fenomena “radikal” yang sepanjang sejarah Sulawesi Selatan belum pernah terjadi. Keberanian menuding pemimpin-pemimpin formal dan para elite politik sebagai koruptor bukanlah sesuatu yang diprediksikan akan terjadi pasca-matinya nilai-nilai adiluhung kebudayaan lokal di Sulawesi Selatan. Gerakan perlawanan masyarakat terhadap korupsi melalui OMS kelak bertambah gencar setelah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono-Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla mencanangkan Program 100 Hari yang memberi tekanan pada pemberantasan korupsi.

Semangat memberantas dan melawan korupsi yang berkembang cepat dan cenderung menjadi semacam euforia sebenarnya cukup mengkhawatirkan, karena seperti gerakan-gerakan sosial lain yang pernah dibangun dalam semangat kolektif, pada gilirannya akan mengendur, meredup, untuk kemudian lenyap sama sekali.

Kekhawatiran ini dapat ditunda jika respon penegak hukum – kepolisian dan kejaksaan – terbilang positif. Persoalannya adalah institusi penegak hukum di Sulawesi Selatan terbukti tidak siap menghadapi *boom* laporan korupsi yang dipublikasikan media maupun yang dilaporkan OMS. Bukti lainnya, hingga Juni 2005, laporan temuan korupsi dari masyarakat maupun perkembangan penyidikan atas kasus-kasus dugaan korupsi yang ditangani sendiri baik oleh kejaksaan maupun kepolisian sama sekali belum membuahkan hasil.

Di antara 60 kasus dugaan korupsi yang dilaporkan OMS antikorupsi kepada aparat penegak hukum hanya menghasilkan sederet nama tersangka anggota dan mantan anggota DPRD,



misalnya 14 orang dari DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, 40 orang dari DPRD Tana Toraja, 17 orang dari DPRD Mejene, Provinsi Sulawesi Barat; selebihnya baru diperiksa sebagai saksi. Di antara nama-nama tersangka yang telah dipublikasikan kejaksaan dan kepolisian sejak September 2004 hingga Juni 2005, hanya dua kasus korupsi yang mulai disidangkan, yakni kasus penjualan Gudang Farmasi Dinas Kesehatan Makassar senilai Rp1,6 miliar yang melibatkan mantan Walikota Makassar HB Amiruddin Maula serta kasus pembelian feri Taka Bonerate yang melayani penyeberangan dari Sulawesi Selatan daratan melalui Kabupaten Bulukumba ke Pulau Selayar yang melibatkan Akib Patta, mantan Bupati Selayar.

Pemeriksaan kasus korupsi yang digelar di Pengadilan Negeri Makassar juga terkesan tidak serius. Dalam penyidangan kasus korupsi Gudang Farmasi, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Makassar sebelum memeriksa pokok perkara malah langsung membebaskan Amiruddin Maula sebagai tersangka utama. Majelis Hakim menilai dakwaan Jaksa Penuntut Umum dari Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan kabur. Tetapi kasusnya menjadi unik, karena Jaksa Penuntut Umum langsung menyatakan banding, dan tidak memilih mengulang menyusun dakwaan baru untuk mantan Walikota Makassar itu.

Di tengah kesan kurang seriusnya institusi penegak hukum, jika membandingkan antusiasme ornop dan OMS dengan pihak aparat penegak hukum untuk memberantas dan melawan korupsi, tampak perbedaan yang sangat mencolok, apalagi berdasarkan laporan yang diterima KMAK melalui berbagai sumber, penanganan kasus korupsi di Sulawesi Selatan menghadapi hambatan yang cukup berat, antara lain karena:

1. Intervensi elite politik dan pemerintah melalui forum Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) plus (bupati, Kapolres, Kepala Kejaksaan Negeri, Komandan Kodim, Ketua Pengadilan Negeri, dan Ketua DPRD). Melalui forum ini, indikasi korupsi yang melibatkan para pemimpin daerah, pejabat-pejabat teras pemerintah kabupaten/kota atau elite-elite politik dianulir dengan cara:

- 1.1. Mengulur-ulur proses penyidikan di tingkat kepolisian/kejaksaan. Penerbitan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP-3) dihindari karena mengkhawatirkan reaksi LSM, pers, dan publik. Contoh: kasus korupsi DPRD Sulawesi Selatan,
- 1.2. Melakukan teror – dengan menggunakan pihak ketiga – dan menangkap atau bahkan mengadili para pelapor korupsi. Contoh: pelapor kasus korupsi peluncuran program-program pembangunan jalan yang melibatkan Bupati Pangkep Gaffar Patappe. Pengadilan Negeri setempat mengganjar hukuman percobaan terhadap lima fungsionaris KOBAR di Kabupaten Pangkep karena dituduh melakukan pencemaran nama baik dan menyebarkan berita bohong. Tetapi kasus dugaan korupsi yang dilaporkan justru tidak diusut. Di Kabupaten Tana Toraja, Aliansi Jurnalis Toraja dan Aliansi Masyarakat Toraja Anti Korupsi menuai teror fisik para “preman kiriman pejabat”<sup>3</sup> dan elite politik pasca-pengungkapan dugaan kasus korupsi yang melibatkan Bupati dan anggota DPRD periode 1999-2004. Para preman Tana Toraja yang terdiri dari penjudi, penyabung ayam, peminum, dan tukang berkelahi yang direkrut dari sentra-sentra kriminal kota Rantepao, sejak tahun 2000 difungsikan layaknya pasukan keamanan swakarsa (pamswakarsa) dengan tugas utama menghalau demonstran anti-Bupati. Jika massa demonstran mencapai ribuan orang, mereka melakukan demo tandingan sehari sesudahnya. Di samping itu, pamswakarsa juga bertugas meneror wartawan yang menulis berbagai indikasi korupsi di tubuh pemerintahan setempat,
2. Kapasitas dan kapabilitas kepolisian dalam menangani kasus korupsi sangat diragukan, sehingga hanya mampu menjaring pihak-pihak yang turut terlibat dalam kasus korupsi. Contoh:

---

<sup>3</sup> “Preman kiriman pejabat” merupakan istilah yang dipakai tabloid Kareba, Tana Toraja, Minggu IV April 2005

kasus korupsi yang melibatkan pemimpin dan anggota DPRD Sulawesi Selatan. Penyidik gagal memeriksa tokoh-tokoh kunci penjarahan APBD 2003,

3. Sekitar 80 sampai 90 persen temuan masyarakat yang dilaporkan ke kepolisian atau kejaksaan belum dilengkapi analisis anggaran dan analisis peraturan yang lebih rinci. Akibatnya, laporan masyarakat selalu dengan mudah dianulir dan dinyatakan sangat prematur, tidak dapat dijadikan bukti awal penyidikan. Sebaliknya, keadaan ini justru dimanfaatkan untuk melahirkan masalah lain, yaitu:
  - Laporan masyarakat cenderung dijadikan alat pemerasan aparat penegak hukum terhadap terlapor,
  - Laporan masyarakat justru dijadikan alat bukti pencemaran nama baik oleh oknum-oknum yang dituding terlibat korupsi terhadap ornop/OMS yang melaporkan adanya dugaan korupsi kepada penegak hukum.

Terlepas dari bagaimana kelanjutan euforia antikorupsi maupun penanganan kasus-kasus dugaan korupsi yang disampaikan berbagai OMS, bola salju yang menggelinding itu langsung atau tidak langsung memberi dampak pada perbaikan pelayanan publik di tingkat akar rumput – seperti pelayanan kesehatan, pelayanan Keluarga Berencana, penyaluran beras untuk rakyat miskin, pengurusan akta kelahiran, keterangan kematian, persampahan, dan penyaluran beasiswa Jaringan Pengaman Sosial (JPS) di sejumlah kelurahan Kota Makassar, Kabupaten Bone, Pinrang, Soppeng, Wajo, Sidrap, Tana Toraja dan Enrekang, Polewali Mandar (Sulawesi Barat), serta Mamuju relatif mulai berubah.

Perubahan yang cukup mencolok terjadi dalam transparansi tarif retribusi. Jika sebelumnya disembunyikan, kini ditempatkan di loket-loket pelayanan. Pungutan di luar ketentuan retribusi per-lahan-lahan tidak dipungut lagi, kecuali praktik “pungli jalanan” yang dilakukan polisi lalu lintas di Makassar masih cukup sering dikeluhkan para pengendara motor maupun angkutan umum. Sedangkan oknum-oknum polsek/polres di Kota Makassar, Parepare, Tana Toraja, Bone, dan Kota Palopo dilaporkan masih

mempraktikkan “rumus satu-satu”, yakni untuk membebaskan satu orang tersangka pidana (perkelahian, judi, atau pencurian) dikenakan tarif Rp1.000.000.

Sosialisasi program-program bantuan kelurahan/desa mulai dilakukan. Sementara, pertemuan-pertemuan di tingkat desa/kelurahan untuk membahas usulan-usulan program masyarakat yang akan diajukan dalam Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) maupun sosialisasi anggaran program-program bantuan desa/kelurahan juga mulai dilakukan.

Pengaruh bola salju terhadap kelompok-kelompok pemantau korupsi dampingan para pelaksana program tahap kedua secara kuantitatif cukup menggembirakan. Indikasinya antara lain, banyak di antara koordinator kelompok bergabung dengan OMS di tingkat kabupaten. Di Bone maupun Pinrang – keduanya daerah cakupan program tahap kedua – kelompok-kelompok dampingan pemantau korupsi justru membentuk jaringan baru yang melibatkan pedagang kakilima, nelayan, dan petani. Di Makassar, kelompok dampingan Korupa membentuk sedikitnya 11 kelompok baru yang melibatkan komunitas perempuan dan nelayan, sedang kelompok dampingan Lembaga Masyarakat Peduli Informasi (LMPI) di 14 kecamatan telah berkembang setidaknya mencapai 143 kelompok.

Enam kelompok pemantau Watampone Anti Corruption (WAC) di Kabupaten Bone telah berjejaring dengan lebih dari 30-an kelompok komunitas pesisir dan pegunungan. Lembaga Kajian dan Pengembangan Masyarakat dan Pesantren (LKPMMP, yang berubah nama menjadi Yayasan Masyarakat Mandiri Indonesia – YMAMI) mendampingi dua kelompok sopir angkutan umum dan ojek di ibukota Kabupaten Pinrang, yang kini telah berkembang menjadi sedikitnya 12 kelompok sopir. Pengelompokan terjadi karena setiap trayek angkutan kota/pedesaan maupun luar kota menghadapi masalah yang berbeda.

### **Angsuran Laporan dan Mental Aparat**

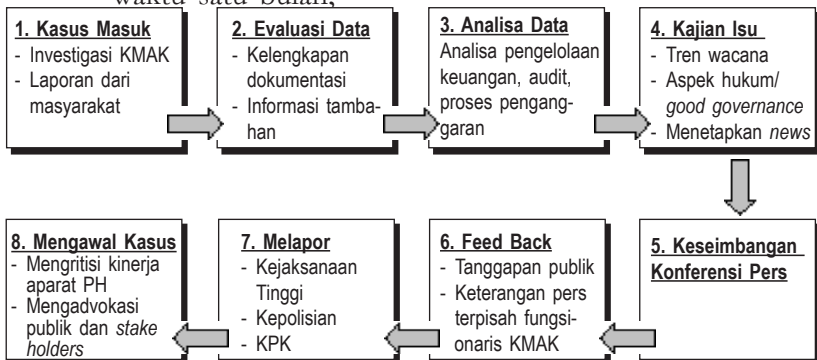
Bola salju telah digelindingkan. Dari sudut partisipasi publik melawan korupsi, keberhasilannya mulai terwujud. Namun

hambatan yang dirasakan paling berat justru terletak pada proses penegakan hukum oleh aparat kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Lemahnya materi laporan temuan dugaan korupsi dari ornop/OMS juga menjadi salah satu sandungan, meskipun hambatan ini dapat diatasi melalui program-program penguatan pengetahuan dan kecakapan teknis pemantauan korupsi.

Untuk mencapai langkah yang telah diraih, prinsip-prinsip pengelolaan isu dan opini antikorupsi menjadi materi advokasi publik dan laporan korupsi, KMAK menggunakan pola yang mungkin dapat diterapkan di tempat lain, seperti gambaran di bawah ini:

Penjelasan:

1. 2. 3. Adalah proses umum yang selama ini banyak dilakukan berbagai kalangan, termasuk ornop/OMS untuk memublikasikan temuan atau pernyataan menyangkut korupsi,
4. Kajian isu merupakan kajian tentang hal-hal tertentu menyangkut tren dan wacana yang tengah berkembang di masyarakat agar publikasi atas temuan KMAK menyedot perhatian publik. Aspek hukum juga menjadi kajian untuk menentukan apakah temuan tadi berkategori korupsi atau tidak, dan apakah temuan itu berimplikasi pada kepentingan masyarakat umum, perbaikan sistem pemerintahan, atau justru menguntungkan pihak tertentu saja. Terakhir, kajian difokuskan untuk menemukan “topik” yang bernilai berita sehingga pemberitaan di media massa tidak akan terputus, minimal untuk kurun waktu satu bulan,



5. Mengundang jurnalis dari semua media massa – cetak, radio, televisi – terutama koresponden media nasional; ini untuk menghindari tekanan yang meminta agar tidak melansir pernyataan KMAK. Dalam konferensi pers, KMAK tidak hanya menyerahkan data temuan, tetapi menjelaskan secara rinci posisi kasus dari sisi keuangan, sisi hukum, celah mekanisme penganggaran yang memungkinkan penyimpangan, prediksi perilaku aparat penegak hukum, dan kaitan kasus dengan persoalan-persoalan *good governance*,
6. Tahapan umpan-balik (*feed back*) adalah langkah-langkah untuk mengetahui reaksi publik atas pernyataan KMAK; jika terdapat pernyataan yang dipandang memutar-balik fakta, masing-masing fungsionaris memberi tambahan penjelasan secara terpisah kepada jurnalis yang menghubunginya,
7. Setelah reaksi masyarakat cenderung mendukung, KMAK mengajukan laporan resmi temuan korupsi ke Kejaksaan Tinggi. Jika kinerja lembaga penegak hukum ini melahirkan kecenderungan negatif – ada intervensi politik dan uang – laporan akan dikirimkan atau dibawa langsung ke KPK,
8. Agar penyidikan kasus tetap dilakukan secara *fair* dan opini publik terjaga, KMAK “mengawal” kasus yang telah dilaporkan dengan melihat secara kritis kinerja aparat penegak hukum dan merilis pernyataan-pernyataan yang signifikan dengan peraturan dan perundang-undangan, walaupun terkesan mengintervensi proses hukum yang telah berlangsung.

Selain model pengelolaan kasus yang digunakan KMAK untuk membongkar kasus-kasus sekaligus mendorong partisipasi publik untuk melawan korupsi, pembelajaran yang dapat dipetik dari proses-proses menggulirkan bola salju itu, antara lain adalah:

- OMS (koalisi/forum dan lain-lain) yang dibentuk setidaknya harus beranggotakan figur-figur dari beragam disiplin ilmu, khususnya seorang akuntan publik/auditor,

- OMS harus memiliki relasi sangat kuat dengan jurnalis (orang per orang) dari media lokal independen dan media nasional,
- Pengelolaan laporan temuan korupsi, sebelum dipublikasikan dan dilaporkan kepada instansi penegak hukum harus melalui kajian yang mendalam agar cukup relevan dijadikan bukti awal yang kuat. Jika memungkinkan, laporan yang akan diserahkan kepada penegak hukum dilengkapi dokumen-dokumen yang relevan. Catatan paling penting dalam kaitan pelaporan kasus dugaan korupsi ini adalah:
  - Tidak semua kasus dugaan korupsi yang diyakini kebenarannya dilaporkan sekaligus kepada penegak hukum, namun harus “dicicil” mengingat kondisi mental aparat penegak hukum masih sangat meragukan,
  - Temuan kasus dugaan korupsi “berjamaah”, misalnya yang dilakukan anggota DPRD, juga tidak perlu dilaporkan sekaligus meskipun total nilai kerugian negara/daerah cukup besar; sebaiknya terlebih dahulu memilih item-item kebocoran tertentu yang mudah “kelihatan” (jatah makan-minum, jumlah rapat, perjalanan dinas/rees, absensi kehadiran anggota DPRD, pakaian dinas). Jika pihak penegak hukum telah menetapkan tersangka dan siap menyidangkan perkara tersebut, OMS dampingan dapat mem-*blow-up* item-item korupsi lainnya (studi banding, pengadaan perumahan dan kendaraan, dan seterusnya). Tujuan pola ini semata-mata untuk memberi terapi kejut kepada para koruptor maupun calon-calon koruptor. Tujuan lainnya adalah menghindari pementahan laporan karena dianggap prematur dan tidak memenuhi syarat, serta memudahkan pemantauan terhadap jalannya penyidikan, selain menutup kemungkinan digunakannya materi laporan tersebut sebagai alat pemerasan,
- Membongkar kasus korupsi harus dimulai dengan pertama-tama mengindikasikan keterlibatan para pejabat tinggi provinsi/kabupaten/kota, termasuk gubernur/wakil gubernur dan elite politik DPRD dari fraksi terkuat,

- Wacana paling tren di masyarakat maupun opini masyarakat yang sifatnya “tetap” – seperti ketidakpercayaan pada aparat pemerintah, aparat penegak hukum, dan DPRD – sangat penting dikaitkan secara faktual dengan kasus yang akan *blow-up*,
- Publikasi atas temuan-temuan korupsi perlu memperhitungkan karakter umum masyarakat lokal dan nilai budaya yang dipandang telah dipelintir para pejabat dan elite politik serta para pendukungnya – termasuk penasihat hukum yang bersangkutan – untuk menutupi perbuatan korupsi yang telah mereka lakukan.

### **Sekali Lagi: Pengetahuan dan Kecakapan Teknis**

Dari pengalaman mendorong masyarakat melawan korupsi sejak 2002, dipahami cukup sulit bagi kelompok dampingan atau OMS antikorupsi yang terbentuk antara lain oleh “*boom* koalisi,” terutama untuk mempertahankan keberadaannya maupun aktivitasnya, karena akan berhadapan dengan kondisi riil sebagian besar masyarakat di daerah yang masih terperangkap ke dalam kesadaran feodalistik. Karena itu, sangat tidak memungkinkan mengharapkan timbulnya respon kritis dan objektif terhadap lembaga-lembaga publik secara terus-menerus.

Selain itu, kusutnya penegakan hukum dan persoalan moralitas para penegak hukum, langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi antusiasme publik melawan dan memberantas korupsi. Akibatnya, untuk mendorong keberlanjutan partisipasi publik melawan korupsi di kabupaten/kota kita harus ikut memperhatikan dan bahkan jika memungkinkan memfasilitasi penyelesaian beberapa masalah mendasar yang dihadapi umumnya OMS antikorupsi, yaitu:

- Internal
  - Keterbatasan pengetahuan dan keterampilan anggota
  - Ketiadaan sumberdaya manusia ahli
  - Pengorganisasian
  - Integritas orang per orang dalam organisasi



- Dukungan dana yang minim
- Eksternal
- Tekanan pihak ketiga, penegak hukum, dan massa, termasuk iming-iming proyek
- Jaringan media terbatas sehingga sinkronisasi publikasi kasus dengan tren isu yang berubah cepat sulit diantisipasi. Contoh: pemberitaan kasus korupsi di Bulukumba, Sinjai, dan Bone tertutup oleh pemberitaan bencana tsunami, kenaikan harga BBM, dan konflik di Blok Ambalat.

Menghadapi dilema ini, langkah awal yang perlu ditempuh adalah memprioritaskan pada kegiatan-kegiatan *capacity building* OMS, termasuk pemberian pengetahuan dan kecakapan teknis yang cukup – tidak sekadar pengetahuan dan keterampilan dasar pemantauan seperti investigasi dan memanfaatkan media – untuk mengungkapkan kasus-kasus korupsi dengan menggunakan dokumen publik, sehingga tidak memerlukan investigasi yang rumit. Untuk itu, saat ini LBH-P2i dan KMAK tengah merancang berbagai bentuk pelatihan kepada ornop/OMS antikorupsi di daerah-daerah dengan target minimal di setiap kabupaten/kota terdapat satu ornop/OMS antikorupsi yang memiliki satu atau dua orang relawan yang mempunyai cukup kemampuan teknis untuk membongkar sekaligus mengajak masyarakat melawan korupsi.

Upaya ini telah dicoba dengan cukup berhasil, yakni dengan menggelar pelatihan teknis membedah APBD dengan Aliansi Jurnalis Toraja dan Masyarakat Toraja Anti Korupsi. Hasilnya, seminggu setelah melakukan lokakarya di Tana Toraja, kedua OMS ini memublikasikan temuan korupsi di daerah bersangkutan. Dan sejak akhir Mei 2005, seluruhnya, ada 40 orang anggota DPRD Tana Toraja periode 1999-2004 – termasuk 12 orang yang terpilih kembali – telah diberi status tersangka korupsi APBD 2003 dan 2004 oleh Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan. \*\*\*



**Elyas Joseph**, kelahiran 1953, sejak 1971 menjadi jurnalis di beberapa surat kabar terbitan setempat di Sulawesi Selatan, selain menjadi koresponden media terbitan Jakarta, sebelum akhirnya (sejak 2002 sampai sekarang) menerbitkan dan mengelola sendiri tabloid khas antikorupsi *Satu Indonesia*. Tahun 1995, bersama Christina, istrinya, mendirikan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Pemberdayaan Perempuan Indonesia (LBH-P2I), disusul tahun 2000 mendirikan Yayasan Satu Indonesia. Sepeninggal Christina (14 Februari 2003) dia dipilih untuk mengetuai LBH-P2I.

**Lembaga Bantuan Hukum Pemberdayaan Perempuan Indonesia (LBH-P2i)**, didirikan di Makassar, 5 Oktober 1995, dengan fokus perhatian pada penegakan hak asasi manusia, hak-hak dan kesetaraan perempuan, perlindungan anak, melawan diskriminasi dan patriarki, membangun demokrasi, dan pluralisme.

Sejak 1997, LBHP2i bergumul dalam advokasi dan penyadaran hukum komunitas perempuan miskin. Bersama Bina Swadaya dan Bank Dunia lembaga ini membuktikan bahwa kemiskinan telah memosisikan perempuan dan anak sebagai korban kekerasan domestik, korban dalam pelayanan publik, pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, dan perlindungan hak. Sedang kemiskinan itu sendiri diakibatkan oleh meluasnya praktik-praktik korupsi.

Tahun 2002, lembaga ini direkomendasi Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership) dan United Nation for Development Programme (UNDP) sebagai koordinator pelaksanaan program Mobilisasi Komponen Masyarakat Melawan Korupsi di Sulawesi Selatan, yang melibatkan 22 organisasi nonpemerintah di Makassar, Pinrang, dan Bone.

Tahun 2004, LBH-P2i kembali ditunjuk untuk melaksanakan program tahap kedua Pelembagaan Komponen Masyarakat Melawan Korupsi, yang berlangsung selama 15 bulan, diikuti enam organisasi nonpemerintah.

# BAGIAN 3



# Konfrontasi Menguak Bau Busuk Di KPU<sup>1</sup>

Arif Nur Alam

## Lantaran Tiada Pengawasan Eksternal

**A**da yang berubah dalam penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) serta pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2004. Jika mekanisme dalam pemilu sebelumnya rakyat memilih partai politik untuk mengisi kursi legislatif, dan para anggota legislatif itu yang kemudian memilih presiden dan wakilnya, sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, anggota legislatif dipilih langsung dalam pemilu, sementara presiden dan wakilnya dipilih langsung pula oleh rakyat.

Untuk itu, agar pemilu dan pemilihan presiden dan wakilnya terselenggara dengan bersih dan berkualitas, Komisi Pemilihan Umum (KPU) diharapkan pula peran besarnya. Mengacu pada undang-undang yang sama, KPU tak lagi diisi oleh orang-orang pemerintah dan anggota partai politik peserta pemilu. Perekrutan anggota KPU – yang bersifat tetap, independen, dan mandiri – ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang kemudian disahkan presiden.

Bercermin dari pengalaman pemilu 1999, kualitas tinta pemilu menuai protes karena mudah terhapus setelah dicuci – yang memungkinkan terjadinya pilihan ganda. Jelas hal itu menurunkan kualitas pemilu. Kebocoran atau adanya indikasi korupsi dalam

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan catatan empirik terhadap program “Mendorong Transparansi Anggaran Penyelenggaraan Pemilu 2004 dalam Mewujudkan Pemilu yang Bersih”, yang berlangsung dari Desember 2003 sampai Mei 2005, dan program “Transparansi dan Pemantauan Anggaran Penyelenggaraan Pemilu 2004”, yang berlangsung secara simultan dari Desember 2003 sampai April 2005. Masing-masing program didanai oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership)/Uni Eropa dan Ford Foundation.

pengadaan bendera atau atribut partai politik – sekalipun telah ditemukan bukti kwitansi – juga belum optimal penindakan hukumnya.

Karena khawatir praktik-praktik seperti itu akan kembali muncul dan terulang pada pemilu 2004, maka dibutuhkan peman-tauan dan advokasi oleh kelompok masyarakat mengenai anggaran penyelenggaraan pemilu. Apalagi mengingat pelaksanaan dan pengawasan anggaran yang mencapai sekitar Rp6,7 trilyun itu bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Resminya, pengawasan dijalankan oleh dewan kehormatan yang berasal dari anggota KPU sendiri. Dengan demikian, sesungguhnya KPU telah melakukan pelanggaran kode etik KPU, yang dibuat sendiri oleh KPU. Dengan kata lain, sejak awal memang tidak ada pengawasan eksternal terhadap penggunaan anggaran negara yang seharusnya dilakukan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Sementara keberadaan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), yang semestinya mengawasi setiap tahapan pemilu terhadap peserta pemilu maupun penyelenggara pemilu, bisa dikatakan tak mungkin bekerja maksimal karena panwaslu justru diangkat dan bertanggungjawab pada KPU. Jadinya, fungsi panwaslu hanya sebatas mengawasi peserta pemilu.

Dalam Undang-undang Pemilu sendiri dinyatakan bahwa lembaga pemantau pemilu untuk anggota DPR, DPR Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah yang mendapat akreditasi dari KPU dan lembaga ini melaporankan hasil pemantauannya ke KPU. Dengan kata lain lembaga pemantau ini bersifat subordinat terhadap KPU dan tak bisa mempublikasikan hasilnya sebelum KPU menyetujui. Karenanya, pemantauan lebih mengarah pada proses pengamatan dan pengumpulan fakta tanpa upaya peninda-klanjutan dan advokasi terhadap kemungkinan penyimpangan.

Tiadanya lembaga pemantau biaya pemilu yang diatur secara tegas semakin membuka peluang korupsi dana pemilu di lembaga penyelenggara pemilu. KPU menjadi *superbody* yang tak tersentuh karena menjadi pengelola sekaligus pengawas dana pemilu.

Berangkat dari realitas ini, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) sejak Februari 2003 bergerak untuk

melakukan pemantauan dan advokasi anggaran terhadap anggaran pemilu dan mekanisme tender. Tujuannya adalah mendorong terciptanya pemilu yang bersih. Apalagi kepercayaan publik terhadap hasil pemilu meningkat.

Sejak awal terlihat jelas ketertutupan KPU dalam penggunaan dan pengelolaan anggaran. Ini ditandai ketidakjelasan rincian pos anggaran operasional KPU dan ketidakjelasan item pembengkakan anggaran operasional Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B), yang mengalami kenaikan Rp19,3 milyar. Porsi APBD untuk menunjang kegiatan KPU tergantung kebijakan daerah (kabupaten, kota, provinsi).

Kinerja KPU sendiri sudah mengundang kritikan karena lambannya persiapan pemilu. Beberapa jadwal tahapan pemilu pun – seperti pendataan pemilih, penetapan daftar calon anggota legislatif tetap (DCT) – mundur. Pengadaan logistik pemilu pun lamban.

Puncak kekecewaan publik terhadap kinerja lembaga ini adalah di saat rakyat dalam kondisi buta terhadap sistem pemilu baru – akibat lambannya sosialisasi – anggota KPU malah sibuk mengganti mobil dinas, selain sibuk melakukan kunjungan ke luar negeri.

### **Ceceran di Sudut Kantor**

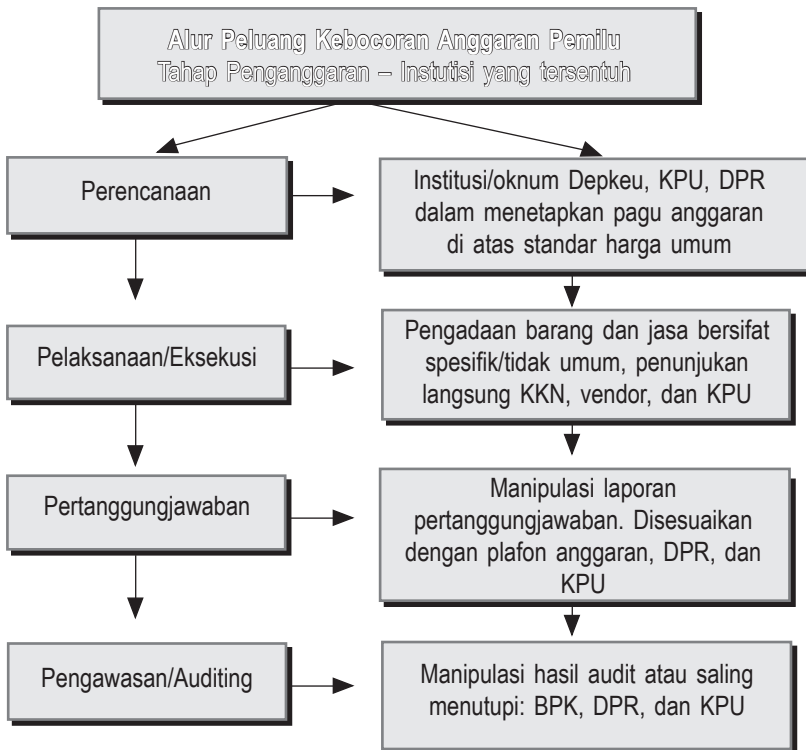
Yang dilakukan FITRA adalah membangun kerjasama sinergis dengan badan penyelenggara pemilu, khususnya yang terkait akses informasi atau dokumen, yakni: KPU, Panwaslu, Badan Pemeriksa Keuangan/Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPK/BPKP), Badan Pengawas Daerah (Bawasda), DPR, Departemen Dalam Negeri (Depdagri), Departemen Keuangan (Depkeu), Ikatan Akuntan Indonesia (IAI), dan elemen masyarakat lainnya. Sebelumnya, FITRA memetakan celah atau potensi terjadinya kebocoran pengelolaan anggaran pemilu. Juga dipetakan institusi dan pelaku yang tersentuh atau terlibat dalam proses penganggaran yang rentan penyimpangan. Hasilnya menjadi fokus untuk obyek pemantauan.

Pemetaan tersebut, antara lain: pertama, regulasi yang mengatur pengelolaan biaya pemilu dan pengelolaan keuangan

negara; kedua, struktur organisasi, mekanisme kerja, dan proses penganggaran di KPU; ketiga, lembaga negara dan lembaga lainnya yang bersentuhan atau bersinggungan dengan proses perencanaan, pelaksanaan atau eksekusi, pertanggungjawabannya, dan auditing; dan keempat, organisasi nonpemerintah (ornop) yang terlibat dalam pemantauan pelaksanaan pemilu dan pemantauan kinerja KPU.

Pemetaan – khususnya – peluang kebocoran anggaran biaya pemilu dapat dilihat pada alur skema di bawah ini:

Berdasar pemetaan ini, kemudian dibentuk tim kecil, dengan pembagian kerja yang diawali penelusuran dan pengumpulan bahan terkait dengan aturan pemilu dan pengelolaan anggaran penyelenggaraan pemilu. Bahan ini kemudian dianalisis dan ke-





mudian dilakukan penelusuran dokumen ke instansi terkait, baik secara formal maupun informal.

Sembari melakukan pendekatan informal untuk mengakses dokumen anggaran, secara formal tim menyurati Ketua KPU pada 7 Maret 2003 yang berisi pemberitahuan tentang tim pemantauan KPU/D dari FITRA. Dalam surat ditegaskan bahwa konsekuensi pembiayaan dalam proses pemantauan menjadi tanggungjawab FITRA. Pada 31 Maret 2004, KPU memberi jawaban bahwa mekanisme pelaksanaan APBN sudah diatur secara baku, yakni pengawasan anggaran rutin dan pembangunan dilakukan atasan langsung.

Selain itu disebutkan, pengawasan intern departemen/lembaga dilakukan inspektur jenderal atau pimpinan unit pengawasan departemen/lembaga bersangkutan, sementara pengawasan eksternal dilakukan BPK, dan pengawasan terhadap keuangan partai politik dilakukan KPU bekerjasama dengan IAI.

Jawaban yang sangat normatif ini menunjukkan bahwa KPU menutup diri terhadap partisipasi dan kontrol masyarakat berkaitan dengan kinerja dan proses pengelolaan anggaran pemilu. Jawaban pihak KPU semakin menunjukkan kemungkinan terbukanya potensi kebocoran dan penghamburan duit rakyat itu.

Sebelum melakukan kerja pemantauan lanjutan, dari beberapa informasi yang masuk – lewat diskusi informal atau obrolan lepas – ada yang mengatakan bahwa anggaran KPU tidak terlalu penting dipantau mengingat anggota KPU terdiri dari para akademikus, intelektual, reformis, dan idealis. Dengan komposisi seperti itu, dipersepsikan tumbuh rasa percaya bahwa mereka yang di KPU tidak akan menyalahgunakan kekuasaan untuk menilep duit anggaran.

Dari hasil obrolan lepas ini, ditambah jawaban KPU yang menutup diri, ditambah lagi faktor anggaran pemilu yang begitu besar, tetap membuat FITRA gelisah – yang sekaligus memunculkan gagasan baru untuk mencari dan menemukan jawaban melalui serangkaian pemantauan dan advokasi anggaran.

Ketika pendekatan formal tak membuahkan hasil, pendekatan personal terhadap anggota KPU dan sekretariat KPU pun menjadi pilihan. Tim FITRA secara bergantian bergerilya mengupayakan

kemungkinan akses dokumen anggaran dan pemantauan terhadap pengadaan logistik di lingkungan KPU. Gerilya juga dilakukan ke DPR, Depkeu, dan instansi lainnya. Pihak DPR dan Depkeu tidak memberikan jawaban nyata.

Ironisnya, dua anggota tim FITRA yang memperkenalkan diri dengan santun dan mengatakan niat hendak memperoleh informasi terkait dengan dokumen yang dapat diakses publik, bahkan dibentak dan diusir secara kasar dari ruangan oleh anggota KPU. Kenyataan ini makin menegaskan bahwa anggaran negara yang bersumber dari rakyat itu tetap saja dianggap sebagai rahasia negara. Rakyat dianggap tidak berhak mengontrol.

Kemudian, dari penelusuran informasi/dokumen melalui wawancara tertutup dengan anggota/staf KPU, kemudian penelusuran formal dan informal ke Depkeu dan aparat terkait lainnya, belum mencapai hasil optimal. Dari hasil wawancara tertutup, dari laku gerilya, dari pemantauan terhadap pertemuan-pertemuan KPU dan instansi yang bersentuhan dengan anggaran biaya pemilu, tim FITRA kemudian berhasil mengumpulkan lembaran-lembaran kertas yang memuat *database* rincian alokasi biaya pemilu 2004 serta data rincian anggaran di beberapa instansi. Lembaran kertas-kertas itu tercecer di sudut kantor.

Dari kumpulan ceceran kertas tersebut – untuk memperkaya dokumen anggaran – penelusuran dokumen secara intens terus dilakukan melalui pemantauan tertutup dari pertemuan demi pertemuan terkait dokumen anggaran pemilu. Dokumen juga didapatkan dari masyarakat yang berinisiatif memberikan dokumen – dengan catatan: mereka tak mau identitasnya diketahui. Mereka bukan saja menyembunyikan identitasnya dari umum, bahkan dengan tim FITRA pun mereka merahasiakan diri. Jadi, untuk memberikan dokumen itu adalah dengan cara menyimpan dokumen dimaksud di lokasi tertentu, yang kemudian diambil oleh FITRA.

Setelah mendapatkan *database* awal yang merupakan data resmi, tim FITRA kembali menganalisisnya, disertai investigasi, sehingga diperoleh gambaran menyeluruh tentang pengelolaan dan peruntukan anggarannya – baik dari aspek rasionalitas maupun keadilan anggaran. Hasil analisis menyatakan bahwa ada

beberapa pos pembiayaan yang rawan dan berpeluang dikorup – antara lain: biaya operasional KPU, anggaran rumah jabatan 11 anggota KPU dan dua orang sekretaris dan wakil sekretaris KPU, perlengkapan dan operasional petugas pendaftaran pemilih dan pendataan penduduk berkelanjutan, serta anggaran lain-lain yang tidak jelas peruntukannya. Standarisasi alokasi anggaran dan proses pengadaan barang juga tidak transparan. Begitu pula dengan pengadaan barang atau tender logistik.

Untuk lebih memperkaya dan mempertajam hasil analisis, tim FITRA berinisiatif melakukan diskusi terbatas dengan mengundang instansi terkait pemilu dan KPU sekalian untuk mengklarifikasi hasil analisis dan temuan. Hasilnya, sehari sebelum diskusi, pihak KPU membatalkan kesediaannya untuk hadir tanpa alasan yang jelas. Karenanya, acara diskusi terpaksa dibatalkan mengingat KPU merupakan pembicara kunci. Kondisi seperti ini terjadi berulang kali.

Menyikapi perilaku KPU yang menutup diri, termasuk menolak menghadiri undangan dari kelompok masyarakat atau ornop, FITRA kemudian melakukan koordinasi dengan teman-teman ornop, baik yang berpartisipasi langsung melakukan pemantauan kegiatan pemilu maupun yang menaruh perhatian pada advokasi kebijakan. Bagi FITRA, konsolidasi dengan beberapa ornop penting dilakukan untuk melakukan pemantauan terhadap kinerja dan anggaran KPU. Dari beberapa pertemuan biasa untuk membahas kinerja dan potensi korupsi di KPU, muncullah gagasan untuk mempublikasikan hasil analisis dan temuan. Karenanya, selain terwujud komitmen untuk secara kolektif melakukan pemantauan kinerja dan anggaran KPU, juga perlu dilakukan koordinasi dengan teman-teman media.

Dari pertemuan regular itu kemudian disepakati untuk melakukan diskusi publik yang sekaligus dipakai untuk mensosialisasikan keberadaan lembaga pemantau anggaran pemilu, selain merekomendasikan catatan kritis terkait proses kebijakan dan pengelolaan anggaran KPU yang tidak partisipatif, tidak transparan, dan tidak akuntabel. Temuan potensi korupsi di tubuh KPU juga direkomendasikan. Respon media elektronik dan media

cetak dalam penggalangan opini sangat positif. Sementara KPU merespon rekomendasi itu dengan sikap emosional. KPU bahkan menyatakan bahwa hasil analisis dan temuan FITRA tidak valid karena datanya diambil dari obrolan warung kopi.

KPU boleh berkomentar dalam nada miring, sementara kerja penelusuran dokumen terus dilakukan. Begitu pula dengan investigasi, analisis, dan pemantauan terhadap proses pengadaan barang dan jasa. Koordinasi dan pertemuan regular dengan teman ornop lain, koordinasi dengan institusi atau lembaga lainnya, terus berjalan.

Setelah melakukan analisis dan kajian, FITRA kembali bersurat ke KPU – selain menyampaikan hasil temuan dan analisis, juga mengajukan permohonan konsultasi kepada lima anggota KPU: Mulyana W. Kusumah, Chusnul Mari'yah, Valina Singka Subekti, Hamid Awaluddin, dan Ramlan Surbakti – ditambah dengan Wakil Sekjen KPU Sussongko Suhardjo. Hasilnya? Sama sekali tidak ada tanggapan.

FITRA merasa wajib memberikan informasi pada publik melalui konferensi pers dan siaran pers mengenai indikasi penyimpangan, pemborosan, dan peluang korupsi anggaran KPU. Publikasi tersebut menghasilkan bantahan KPU. KPU menyayangkan tindakan FITRA mempublikasikan temuan ke publik tanpa terlebih dahulu meminta klarifikasi.

Usaha FITRA untuk menunjukkan hasil temuan – yang didapatkan dari kerjasama jaringan – pada anggota KPU lewat surat yang dialamatkan pada Wakil Ketua KPU pada 4 September 2003, tetap tidak mendapat tanggapan positif. Lagi-lagi FITRA mempublikasikan hasil analisis dan temuan itu lewat konferensi pers dan siaran pers. Akibatnya: selain media memberitakan temuan FITRA, berbagai diskusi informal pun dilakukan di berbagai kesempatan.

Lagi-lagi KPU menjadi gerah. Nazaruddin Syamsuddin atas nama ketua KPU melayangkan surat ke Kepolisian Daerah Metro Jaya, yang berisi keberatan atas pernyataan aktivis LSM yang dimuat harian *Media Indonesia*. Atas laporan ini, pihak Polda Metro Jaya menindaklanjuti dengan mengeluarkan surat pemanggilan kepada Laode Ida sebagai saksi. Laode Ida membenarkan bahwa KPU

menerima insentif ganda – dari KPU dan panitia penyelenggara lokal – ketika memenuhi undangan sebagai narasumber yang diselenggarakan KPU Daerah atau institusi lainnya.

Pelaporan KPU tidak membuat FITRA menghentikan kerja – untuk bersikap kritis dan mendorong transparansi dan akuntabilitas pengelolaan anggaran pemilu di tubuh KPU. Peristiwa ini bahkan semakin memacu semangat untuk memantau, menginvestigasi, mengembangkan jaringan, melakukan lobi, berkampanye, dan menganalisis secara intens yang mengarah pada strategi advokasi secara terbuka. Asumsinya, semakin institusi publik menutup diri dari kontrol masyarakat dan/atau resisten terhadap masukan dan kritik publik, dapat dipastikan ada aroma busuk yang hendak disembunyikan.

Pengalaman FITRA membuktikan hal itu. Saat melakukan advokasi APBD/N, khususnya APBD DKI Jakarta setiap tahunnya, dan anggaran Sidang Paripurna/Istimewa DPR, pemerintah – termasuk legislatif – sangat resisten ketika FITRA menemukan dan mempublikasikan adanya duplikasi anggaran, dana titipan, potensi kebocoran, alokasi anggaran yang menyalahi aturan (baik anggaran eksekutif maupun legislatif). Yang kemudian terjadi adalah adanya pembahasan atau revisi yang dilakukan secara tertutup, bahkan dilakukan pada hari libur, atau pembahasan dilakukan di tempat yang terhindar dari pantauan masyarakat dan media. Kendati ada perubahan dalam APBD/N, perubahan itu tampak belum berpihak secara signifikan pada kepentingan rakyat miskin.

Pengalaman itu, sekalipun belum maksimal atau belum efektif membongkar korupsi sampai ke meja pengadilan, setidaknya telah membangunkan kesadaran masyarakat – yang cukup lama ditidurkan oleh rezim yang korup – untuk menggunakan hak-haknya atas anggaran.

### **Dari Kooperatif Beralih Konfrontatif**

Dari sikap tertutup dan reaksi emosional KPU terhadap masukan dan kritik masyarakat, ditambah kian meningkatnya dukungan publik terhadap pemantauan dan advokasi anggaran pemilu, ditambah pula dukungan media yang makin luas, maka pendekatan kooperatif tidak bisa lagi dipertahankan. Untuk itu

strategi konfrontasi atau advokasi terbuka menjadi pilihan tim FITRA. Pilihan ini memerlukan energi dan waktu ekstra serta penajaman pisau analisis terkait dengan obyek advokasi.

Sebelum kembali mengulang pemetaan dan investigasi, FITRA melakukan penguatan lobi, pengembangan jaringan dan koalisi, serta pendidikan dan penguatan kesadaran publik – semuanya dalam rangka meraih dukungan untuk secara kolektif melakukan kontrol terhadap kinerja dan anggaran KPU. Semuanya dilakukan bertahap dan paralel – dari pemetaan obyek pemantauan, khususnya perencanaan anggaran, alokasi dan proses tender seluruh logistik pemilu, biaya operasional penyelenggara pemilu, dana sosialisasi, hingga yang lainnya. Strategi awal dilakukan dengan mempublikasikan setiap hasil kajian dan analisis – mengingat dukungan media cukup deras – sekaligus memperluas jaringan aliansi/koalisi *civil society organizations* (CSO) alias organisasi masyarakat sipil (OMS) yang bersifat cair .

Hasil temuan dan analisis bisa dilihat pada tabel di bawah ini:

Seiring perjalanan kampanye dan publikasi yang dilakukan sebagaimana disebutkan dalam tabel, langkah investigasi, lobi, dan pengembangan jaringan aliansi strategis secara paralel terus dilakukan secara intensif. Investigasi lebih lanjut dilakukan dengan memantau pertemuan yang dilakukan perusahaan yang akan mengikuti tender logistik di KPU. Anggota tim FITRA

**Tabel 1: Tahapan Publikasi Hasil Temuan dan Analisis**

No.	Waktu	Kegiatan	Analisis Temuan/Penyikapan Isu	Keterangan
1.	14 Mei 2003	Konferensi pers	Indikasi penyelewengan anggaran P4B, <i>mark up</i> pengadaan LAN	Publikasi oleh media elektronik dan media cetak
2.	13 Agustus 2003	Siaran pers	Pengadaan kendaraan operasional KPU tanpa tender. Akal-akalan KPU	Idem
3.	16 September 2003	Konferensi pers	Evaluasi kinerja KPU – pengadaan logistik dan anggaran tidak transparan	Idem
4.	17 Oktober 2003	Siaran pers	Sikap emosional KPU menggugat FITRA. FITRA siap menghadapi gugatan KPU	Idem
5.	7 November 2003	Siaran pers	Batalkan pemenang tender kartu pemilih, tidak dilibatkan peserta tender sebagai saksi	Idem
6.	15 Januari 2004	Siaran pers	Pemilihan langsung pengadaan kertas suara, mengingkari transparansi dan kontrol publik dan pengelolaan anggaran	Publikasi oleh media cetak
7.	24 Januari 2004	Konferensi pers	Pemborosan anggaran pengadaan kotak suara	Publikasi oleh media elektronik dan media cetak
8.	4 Maret 2004	Konferensi pers	Presiden segera tetapkan keadaan darurat logistik	Idem
9.	5 April 2004	Konferensi pers	10 catatan evaluasi persiapan pemilu 5 April 2004	Idem
10.	April 2004	Konferensi pers	Kualitas tinta suara untuk sidik jari diragukan keasliannya	Idem
11.	12 April 2004	Diskusi publik	Evaluasi kinerja dan anggaran KPU, merekomendasikan ke BPK dan KPK untuk mengaudit dan mengusut tuntas dugaan korupsi di KPU	Idem
12.	24 April 2004	Diskusi publik	Pengelolaan anggaran KPU tidak transparan, tidak akuntabel, dan berpeluang dikorupsi	Publikasi oleh media cetak
13.	24 April 2004	Konferensi pers	Anggaran pemilu 2004 potensial dikorupsi	Idem
14.	13 Mei 2004	Siaran pers	Meminta DPR untuk mendesak BPK mengaudit KPU, penyebaran hasil temuan dalam bentuk <i>fact sheet</i>	Publikasi oleh media cetak dan diserahkan ke DPR
15.	21 Juli 2004	Diskusi publik	Kinerja KPU dan rasionalitas pembengkakan biaya pemilu, rekomendasi pembengkakan Rp357,79	Idem

lainnya kemudian melakukan pendekatan personal secara tertutup untuk menggali informasi pada perusahaan yang menang maupun yang kalah tender dalam proses pengadaan barang dan jasa. Yang ditelusuri adalah alamat, tempat perusahaan, serta harga pasar pengadaan barang dan jasa. Lobi dilakukan pada instansi vertikal dan lembaga lainnya yang bersentuhan langsung dengan anggaran biaya pemilu. Selain itu, lobi juga dilakukan pada pelaku yang berpengaruh, baik intern maupun ekstern, antara lain tokoh masyarakat, tokoh agama, dan tokoh reformis. Pengembangan jaringan dilakukan melalui konsolidasi di tingkat ornop, mahasiswa, organisasi masyarakat (ormas), dan elemen masyarakat lainnya.

Untuk lebih mendorong dan memperluas dukungan masyarakat, FITRA mengadakan *workshop* di Jakarta mengenai panduan pemantauan biaya pemilu. Yang diundang: berbagai elemen masyarakat di Jakarta, yakni ornop, mahasiswa, ormas, Ketua Panitia Pemungutan Suara (KPPS), parpol, akademisi, panitia pengawas kecamatan, BPK, Depkeu, dan IAI. FITRA menyebarkan panduan pemantauan biaya pemilu ke masyarakat dan jaringan FITRA, sekaligus membuka pengaduan masyarakat melalui Hotline Service atau *call centre* – yang bisa diakses melalui layanan pesan pendek (SMS, *short message service*). Pada saat yang bersamaan juga dikampanyekan pentingnya memantau biaya pemilu melalui penyebaran stiker. Pengaduan yang masuk – baik langsung ke kantor dan menemui anggota tim FITRA maupun melalui telepon dan SMS – langsung diinvestigasi dan dianalisis.

Dari beberapa kajian dan analisis FITRA yang dipublikasikan media massa, lagi-lagi KPU menunjukkan dirinya sebagai lembaga yang tidak boleh tersentuh kritik. KPU bahkan terkesan memolitisasi posisinya lewat pernyataan di media massa. Menurut KPU, ada orang atau kelompok tertentu yang hendak menghambat kelancaran penyelenggaraan pemilu. Kritik terhadap KPU dianggap sebagai upaya mendelegitimasi KPU sekaligus menggagalkan pemilu.

FITRA kemudian melakukan penggalangan jaringan aliansi. Dari hasil pertemuan rutin bersama jaringan ornop – antara lain FITRA, Forum Masyarakat Pemantau Parlemen Indonesia



(FORMAPPI), Indonesian Procurement Watch (IPW), Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Indonesia, dan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta – lahir lah gagasan membentuk Koalisi LSM untuk Pemilu Bersih dan Berkualitas.

Ketika berniat memperkuat legalitas hasil temuan, FITRA menguji kualitas tinta suara pemilihan presiden tahap pertama ke sebuah laboratorium ternama dengan mengambil contoh tinta suara yang digunakan di tiga wilayah pemilihan. Hasil pengujian laboratorium menunjukkan bahwa kualitas kadar nitrat tinta suara sangat rendah (0 persen) dari ketentuan maksimal (4 persen). Artinya, KPU tidak taat ketentuan dan ini bisa membuat ruang bagi perusahaan untuk bandel mengingat dalam kontrak kerja klausulnya menyebut kadar nitratnya maksimal 4 persen. Kadar nitrat yang rendah sehingga tinta mudah dihapus memungkinkan terjadinya pemilih ganda. Bersama jaringan ornop FITRA melaporkan kelalaian pengadaan dan indikasi pemalsuan tinta pemilu KPU ke Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia (Mabes Polri), 26 Juli 2004, sekaligus menggelar konferensi pers.

Pada 11 Agustus 2004, koalisi melaporkan temuan sementara dugaan korupsi di tubuh KPU ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Temuan itu menuliskan angka nominal Rp343 milyar dari lima item logistik. Tak hanya media, laporan koalisi juga direspon positif oleh KPK dan elemen masyarakat lainnya. KPK kemudian merekomendasikan BPK untuk segera mengaudit KPU. Sementara elemen masyarakat selain menyampaikan data temuan pengadaan logistik pemilu, mereka juga mendeklarasikan dukungannya pada koalisi.

Komisi II – Panitia Anggaran DPR RI – mengundang koalisi untuk dengar pendapat atas laporan koalisi ke KPK perihal dugaan korupsi di tubuh KPU. Hasilnya: DPR dengan tegas menolak anggaran biaya tambahan (ABT) KPU untuk pemilihan presiden tahap pertama, selain DPR juga merekomendasikan BPK untuk mengaudit KPU. DPR juga mempertanyakan kucuran dana Rp500 milyar oleh Depkeu tanpa persetujuan DPR. KPU pun kemudian dipanggil DPR untuk mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran.

Atas laporan koalisi ke KPK, lembaga pemantau pemilu lain dan pemantau asing dari Uni Eropa – yang dalam konferensi pers menyatakan pemilu legislatif dan pemilihan presiden I dianggap demokratis dan berjalan dengan baik – sempat tersentak. Koalisi secara formal diundang bertemu untuk mendengarkan temuan pemantauan sekaligus membangun kerjasama untuk melakukan pemantauan pada pemilihan presiden tahap kedua.

FITRA melanjutkan investigasi, menjalin koordinasi dengan aparat hukum – baik secara personal dan kelembagaan – serta melakukan pengawalan kasus, seperti melakukan audiensi ke KPK dan tim audit BPK, mendorong percepatan audit, penyelidikan dan penyidikan, dan meminta kejelasan mengenai perkembangan audit dan penyelidikan dugaan korupsi. Dengar pendapat dengan Komisi III DPR – produk pemilu 2004 – menghasilkan pembentukan Tim Kerja 11 tentang dugaan korupsi di tubuh KPU.

Tak lama setelah Tim Kerja 11 bekerja, Polda Metro Jaya melayangkan pemanggilan sebanyak dua kali kepada dua aktivis Koalisi LSM, Arif Nur Alam (FITRA) dan Hermawanto (LBH Jakarta). Yang dijadikan dasar adalah laporan Ketua KPU atas tuntutan fitnah dan pencemaran nama baik. Melalui konferensi pers, secara tegas koalisi menyatakan siap menghadapi gugatan KPU.

Untuk melakukan perlawanan atas gugatan KPU, koalisi menggalang berbagai ikatan profesi pengacara dan bantuan hukum, baik secara kelembagaan maupun perorangan. Setelah beberapa kali pertemuan, lahirlah Tim Pembela Koalisi, beranggota 75 orang, dikomando Iskandar Sonhadji. Tim pengacara bersama koalisi melakukan audiensi ke KPK untuk meminta rekomendasi perlindungan pelapor, sementara ke Mabes Polri meminta agar pemanggilan terhadap dua aktivis koalisi dihentikan.

Pada Maret 2005, BPK menyampaikan hasil audit sementara ke publik perihal dua item logistik pemilu – kotak suara dan surat suara. Ditegaskan, KPU tak bisa mempertanggungjawabkan anggaran pemilu dan negara dirugikan sebesar Rp90 milyar.

Hasil audit sementara BPK ibarat titik cahaya yang menerangi kegelapan persoalan pengelolaan anggaran di tubuh KPU. Bersama koalisi, FITRA segera menggelar konferensi pers. Dalam

rangka percepatan proses hukum dugaan korupsi di KPU, koalisi meminta presiden untuk menonaktifkan seluruh anggota KPU, termasuk yang ada dalam kabinetnya. Selain itu, koalisi mendesak KPK untuk memblokir rekening anggota KPU, mencekal mereka bepergian keluar negeri, segera memeriksa seluruh anggota KPU, serta mendesak BPK untuk segera menyelesaikan hasil audit investigatif terhadap seluruh item logistik pemilu.

Dalam perjalanan berkonsolidasi dan berkoordinasi dengan aparat penegak hukum, publik dikejutkan oleh tertangkapnya anggota KPU Mulyana W. Kusumah oleh KPK yang bekerjasama dengan anggota tim auditor BPK, 9 April 2005. Mulyana dikaitkan dengan kasus penyuaipan pada auditor BPK yang dilakukan di Hotel Ibis, Slipi, Jakarta. Penangkapan ini menjadi pintu masuk untuk membongkar substansi korupsi di KPU. Singkat kata, pembongkaran kasus korupsi di tubuh KPU merupakan suatu kekuatan gerak kolektif antara FITRA bersama jaringan koalisi, mahasiswa, elemen masyarakat, institusi terkait lainnya, dan dukungan media yang terus digalakkan.

### **Deretan Data Penyimpangan**

Membongkar korupsi di KPU tak terlepas dari upaya strategis membangunkan data, sehingga data tidak dilihat sebagai angka-angka bisu yang bersifat teknis semata, namun angka yang dirajut, dirakit, menjadi bergerak, dan dapat menyentuh serta berbicara. Dari data bisu lalu dilakukan analisis dan kajian mendalam, dilanjutkan dalam kemasan dengan pesan sederhana dan komunikatif. Sampai di sini, fungsi pers tak bisa dinafikan sehingga kemasan data tadi menjadi bacaan dan isu publik yang terus bergerak menjumpai pelaku kebijakan. Jaringan teknologi informasi juga perlu dimanfaatkan – misalnya internet, situs, dan media alternatif macam selebaran, buletin, *newsletter*, stiker, dan lainnya.

Strategi membangunkan data hingga menjadi bergerak dan menjadi isu publik dimulai sejak dibentuknya KPU. Biaya pemilu yang diajukan lembaga ini terus mengalami peningkatan. Semula dianggarkan Rp3,023 trilyun untuk empat tahun anggaran (2002-2005). Belakangan, angka itu membengkak 139 persen menjadi

Rp7,2 trilyun. Ini menunjukkan bahwa KPU tak mampu melakukan perencanaan anggaran. Pembengkakan biaya pemilu 2004 dapat dilihat dalam Tabel 2 di bawah. Realisasi pengadaan logistik pemilu melebihi pagu anggaran yang direncanakan. Rp608,116 milyar dianggarkan untuk pengadaan kotak suara, bilik, surat suara, distribusi, validasi, dan teknologi informasi.

### Penyimpangan Anggaran Kotak Suara

Ada ketidakjelasan harga pengadaan kotak suara. Dokumen “bahan rapat dengar pendapat KPU dengan Komisi II DPR tanggal 12 Mei 2004” tertulis Rp324.156.077.080, sementara “Penjelasan usulan ABT Pembiayaan Pemilu 2004 dan Usulan Anggaran Operasional KPU 2005 sebagai bahan rapat dengan panggar DPR tanggal 15 Juli 2004” tertulis Rp355.625.523.800. Padahal, masing-masing dokumen itu disampaikan setelah pemilu anggota legislatif. Dari sini terindikasikan bahwa kerugian negara senilai Rp31,46 milyar. Ini tak termasuk selisih antara harga PT

**Tabel 2: Irasionalitas Pembengkakan Biaya Pemilu**

No	Kegiatan	Pagu	Realisasi	Membengkak	Persen
1	Kotak suara	235,600,200,000	355,625,523,800	120,025,323,800	51
2	Bilik suara	23,028,000,000	55,601,881,997	32,573,881,997	141
3	Surat suara	180,842,167,200	247,256,866,240	66,414,699,040	37
4	Kertas surat suara	372,587,500,000	470,963,145,850	98,375,645,850	26
5	Kertas karft	-	4,124,953,550	4,124,953,550	100
5	Distribusi	28,577,198,660	204,622,195,680	176,044,997,020	616
6	Validasi	-	18,000,000,000	18,000,000,000	100
7	IT	202,776,000,000	295,332,580,835	92,556,580,835	46
	Total	1,043,411,065,860	1,651,527,147,952	608,116,082,092	58

Sumber: Bahan rapat usulan ABT Pembiayaan Pemilu 2004 dan usulan anggaran operasional KPU dengan Panggar DPR RI Juli 2004

Tjakrindo, CV Almas, dan PT Survindo senilai Rp5,1 milyar.

### Penyimpangan Anggaran Bilik Suara

Berdasar tabel 2, 141 persen kenaikan bilik suara tidak sebanding dengan persentase kenaikan 51 persen kotak suara.

Dengan alasan pembengkakan anggaran akibat penambahan jumlah tempat pemungutan suara (TPS), tidak relevan dengan persentase kenaikan itu, mengingat jumlah kotak suara dan bilik suara di tiap TPS sebagian besar sama. Terjadi ketidakjelasan harga antara PT Jakrindo dan CV Almas. Di sini, indikasi kerugian negara sebesar Rp1,8 milyar.

### **Pembengkakan Cetak Surat Suara**

Pembengkakan biaya cetak surat suara terhitung tidak rasional. Biaya pencetakan surat suara meningkat sebesar Rp66 milyar atau naik 37 persen. KPU beralasan, kenaikan biaya pencetakan disebabkan jumlah pemilih dari 143.192.484 menjadi 147.642.971 atau meningkat 3 persen, dan kenaikan cadangan surat suara dari 2,5 persen menjadi 10 persen, atau meningkat 7,5 persen. Sementara persentasi toleransi kerusakan kertas dari 5 persen menjadi 10 persen atau meningkat 5 persen. Dengan alasan ini, penambahan jumlah surat suara sebesar 15,5 persen (3% + 7,5% + 5%) tidak sebanding dengan pembengkakan biaya surat suara senilai 37 persen atau selisih 21,5 persen. Maknanya, KPU harus menjelaskan dan mempertanggungjawabkan pembengkakan senilai 21,5 persen yang setara Rp38,88 milyar.

### **Pembengkakan Surat Suara dan Formulir**

Biaya kertas surat suara dan formulir meningkat 26 persen, yakni dari Rp372,58 milyar menjadi Rp470,963 milyar. Alasan yang dikemukakan: ada kenaikan jumlah pemilih sebesar 3 persen, ditambah kenaikan persentasi cadangan surat suara 7,5 persen dan lain-lain. Alasan ini tak dapat diterima, karena pada kenyataannya terdapat kelebihan kertas surat suara. Artinya KPU tidak mampu melakukan perencanaan secara terarah dan efisien. KPU bahkan cenderung melakukan pemborosan anggaran negara. Dengan kata lain, di KPU ada indikasi penyalahgunaan keuangan negara senilai Rp98,75 milyar.

### **Pembengkakan Distribusi Logistik**

Pembengkakan biaya distribusi logistik pemilu sebanyak Rp176,04 milyar atau 616 persen dari angka semula Rp28,57

milyar menjadi Rp204,62 milyar. Karena KPU tidak melakukan verifikasi faktual perihal kemampuan produksi perusahaan pencetak surat suara, proses pencetakan menjadi lambat. Hal ini terbukti dengan terjadinya penarikan surat suara di beberapa perusahaan karena tidak mampu atau tidak memiliki kapasitas mencetak. Karena itu, selain memakan waktu lebih lama, biaya yang terpakai pun menjadi lebih besar.

### **Pembengkakan Teknologi Informasi**

Sejak direncanakan, anggaran teknologi informasi mengalami peningkatan sebanyak empat kali, yaitu dari Rp130.548.207.240 (berdasar rapat kerja KPU Provinsi, 23-26 Mei 2004) meningkat menjadi Rp189.000.000.000 (berdasar penjelasan realisasi APBN 2003 dalam rapat dengar pendapat KPU dengan Komisi II DPR, 17 November 2003), lalu meningkat lagi menjadi Rp202.776.000.000 (dalam penjelasan usulan ABT biaya pemilu 2004, bahan rapat dengar pendapat panitia anggaran DPR, 15 Juli 2004), serta selanjutnya meningkat menjadi Rp295.332.580.835. Peningkatan terjadi melalui proses yang tertutup.

Besarnya biaya teknologi informasi KPU ternyata juga tidak sebanding dengan manfaat atau nilai guna yang diperoleh dari kegiatan ini. Mengingat penggunaan teknologi informasi belum diakomodasi dalam undang-undang atau belum memiliki landasan hukum, sah tidaknya hasil perhitungan suara masih tetap berdasarkan rekapitulasi perhitungan manual.

### **Biaya Tinta Tidak Konsisten**

Pada pemilu legislatif, KPU menggunakan tinta lokal sebanyak 90.000 botol (30 cc/botol) dan tinta impor sebanyak 1.117.000 botol (30 cc/botol) dengan harga Rp28.500 per botol. Pada pemilihan presiden putaran pertama, KPU menggunakan tinta lokal dengan harga Rp19.975/botol. Artinya, pada pemilihan legislatif KPU seharusnya dapat menghemat anggaran tinta sebesar  $\text{Rp}8.525/\text{botol} \times 1.225.299 \text{ botol} = \text{Rp}10.446.673.975$ .

Dari hasil pengujian tinta suara (sampelnya tinta di tiga wilayah) yang diinisiasi FITRA di salah satu laboratorium terkemuka, terbukti bahwa kadar *nitrat* rendah tidak sesuai dengan

kualitas yang ditetapkan.

### **Biaya Tambahan Tidak Rasional**

Ketidakrasionalan biaya pemilu presiden putaran kedua sebesar 53 persen atau Rp418.931.245.000 dari total biaya pemilihan putaran pertama dan kedua. Artinya, putaran pertama sebesar Rp787.363.897.817, padahal dalam putaran kedua, yang hanya diikuti oleh dua paket calon presiden dan calon wakil presiden, penggunaan biayanya mestinya jadi lebih rendah dibandingkan dengan putaran pertama yang diikuti oleh lima pasangan kandidat. Dengan berkurangnya pasangan kandidat pada putaran pertama, mestinya mengurangi biaya untuk pos-pos surat suara, formulir, dan perhitungan suara – yang bisa menjadi lebih cepat.

Berdasar indikasi penyimpangan di atas, seiring dengan tuntutan publik terkait dengan pengelolaan anggaran KPU yang tidak transparan dan akuntabel, serta sebagai upaya peningkatan kepercayaan dari publik terhadap publikasi yang dilakukan Koalisi, melalui berbagai pertemuan dan konsolidasi intens, maka Koalisi LSM untuk Pemilu Bersih dan Berkualitas, pada 11 Agustus 2004 melaporkan dugaan korupsi lima item pengadaan di lingkungan KPU ke Komisi Pemberantasan Korupsi.

Berikut laporan Koalisi terhadap dugaan tindak pidana korupsi di lingkungan KPU.

### **Enam Jejak Langkah**

Berangkat dari perjalanan melakukan advokasi pengelolaan anggaran KPU dan pemberantasan korupsi, setidaknya ada enam pengalaman dan proses pembelajaran yang dapat dipetik. Pertama: perlunya analisis data dan kebijakan, pemetaan institusi, dan aktor yang bersentuhan atau ikut serta dalam proses penganggaran, baik yang terlihat di permukaan maupun yang tersembunyi.

Kedua: gerakan akan lebih strategis dilakukan dengan membangun koalisi dengan lembaga lain untuk memperkuat tekanan dan advokasi, serta pengembangan jaringan pada elemen masyarakat secara luas, baik secara vertikal maupun horisontal, dengan menjaga independensi yang menjadi roh gerakan.

Ketiga: koalisi yang efektif tidak harus melibatkan banyak

**Tabel 3: Daftar Temuan Koalisi LSM terhadap Dugaan Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan KPU**

No	Pengadaan	Kerugian negara (dalam miliar)
1.	Distribusi logistik	176,04
2.	Surat suara	56,468
3.	Mobil operasional KPU Daerah tahun 2003	2,775
4.	- Kotak Suara	3,012 - 31,207
	- Irasional Pembengkakan Biaya Kotak Suara	80,10
5.	- Bilik Suara	6,2
	- Irasional Pembengkakan Biaya Bilik Suara	28,554
	<b>Jumlah</b>	<b>353,149 – 381,344</b>

lembaga; yang terpenting, masing-masing lembaga memberikan kontribusi dan peran yang jelas dalam mendukung gerakan yang dilakukan secara terus menerus. Keempat: untuk menjaga agar dinamika koalisi tetap berjalan perlu ada lembaga yang menggalang pertemuan-pertemuan serta melakukan konsolidasi secara rutin dan evaluasi setiap kali selesai melakukan aksi.

Kelima: advokasi yang efektif perlu terus menekan semua lembaga terkait, untuk mendorong penindaklanjutan kasus; karena itu diperlukan energi, amunisi, dan stamina yang cukup. Keenam: untuk menjaga agar opini tetap terangkat ke permukaan, diperlukan pengorganisasian isu dengan tidak membeberkan seluruh hasil temuan. Publikasi hasil temuan dan analisis – dengan melibatkan media – harus tersistematika agar isu advokasi tidak mengalami pergeseran.

Berkait dengan langkah pertama, analisis data dilakukan berdasar analisis linear, sebab-akibat berdasarkan aspek efisiensi (rasional anggaran = *input/output*). Pertama, melalui DIK Departemen Dalam Negeri yang dialokasikan untuk pengeluaran rutin, yang terbagi untuk keperluan administrasi umum dan teknis pelaksanaan Pemilu (belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, dan belanja perjalanan dinas). Kedua, melalui SKOR Menteri Keuangan untuk biaya operasional Pemilu 2004, dengan angka total Rp3.023.696.822.000, untuk empat tahun anggaran



(2002-2005). Belakangan, anggaran yang diajukan membengkak 139%, menjadi Rp7.2 trilyun.

Analisis kebijakan terkait kebijakan anggaran negara yang secara tegas dinyatakan bahwa pengelolaan anggaran dilakukan secara efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan, antara lain:

- Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 (hasil amandemen): “Keuangan negara dikelola secara terbuka dan bertanggungjawab sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”,
- Pasal 3 Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara,
- Pasal 23 UU No. 12 tahun 2003 dan Pasal 2 Keputusan Komisi Pemilihan Umum No. 635 tahun 2003 menyatakan: sumber anggaran penyelenggaraan Pemilu berasal dari APBN dan APBD,
- Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah,
- Pasal 3 Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah,
- Keputusan KPU No. 33 tentang Kode Etik Komisi Pemilihan Umum: “Komisi Pemilihan Umum adalah penyelenggara pemilihan umum yang mandiri, tetap, independen, nonpartisan, tidak memihak, transparan, dan profesional, berdasarkan asas pemerintahan yang demokratis dengan melibatkan partisipasi masyarakat seluas-luasnya”.

Kendati telah ditegaskan bahwa proses penganggaran harus memenuhi prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, namun peluang kemungkinan kebocoran bisa terjadi atas anggaran yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan pengelolaan biaya Pemilu, di antaranya:

- Keppres No. 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN. Dalam pasal 71 dan 73 antara lain disebutkan bahwa pelaksanaan anggaran negara diawasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP); disebutkan pula bahwa pemerintah dapat menunjuk lembaga swadaya masyarakat atau badan non-pemerintah untuk melakukan pemantauan dan

- evaluasi pelaksanaan proyek atau kegiatan tertentu. Namun hal itu tidak berjalan dan atau terabaikan,
- Keputusan KPU No. 635 tahun 2003 tentang Perubahan Keputusan KPU No. 89 tentang Tata Cara Pengelolaan Anggaran Biaya Pemilu 2004. Keputusan KPU No. 635/2003 dengan tegas menutup pihak-pihak luar untuk melakukan pengawasan biaya pemilu 2004. Dalam pasal 24 ayat (1) dinyatakan bahwa pengawasan terhadap seluruh pelaksanaan biaya Pemilu 2004 dilaksanakan oleh Sekretaris Jenderal KPU. Begitu pula di daerah. Artinya, KPU mengawasi dirinya sendiri dalam mengelola biaya pemilu 2004,
  - Keputusan Presiden No. 18/2000 dan No. 80/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Dalam Keppres juga ditetapkan bahwa pejabat eselon I dan eselon II serta kepala kantor/satuan kerja tidak diperkenankan ditunjuk sebagai pemimpin proyek/bagian proyek atau bendaharawan. Panitia pengadaan wajib dibentuk untuk semua pengadaan dengan nilai di atas Rp50 juta (Keppres No. 80/2003 pasal 10). Realitasnya dalam tubuh KPU, pemimpin dan anggota KPU menjadi ketua dan anggota panitia pengadaan. Akibatnya, kontrol dalam di tubuh KPU tidak berjalan efektif karena manajemen atas di KPU ikut serta sebagai panitia.

Pendekatan analisis dari aspek efektifitas dan tematik (masuk, manfaat, dan dampak) adalah melakukan analisis struktur anggaran biaya pemilu dan kinerja KPU menjadi fokus analisis, yang berdampak langsung terhadap penyelenggaraan pemilu yang bersih dan berkualitas, baik dari tahap persiapan, pelaksanaan, maupun pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi.

Pemetaan institusi dan aktor yang bersentuhan atau ikut serta dalam proses penganggaran – baik tahap perencanaan maupun pengawasan – merupakan hal penting dalam melakukan advokasi anggaran negara untuk mengetahui kekuatan jejaring yang menjadi sasaran advokasi. Dalam konteks anggaran pemilu, institusi tersebut adalah: (1) tahap perencanaan: Departemen Keuangan, KPU, dan DPR, termasuk bantuan hibah dari negara lain seperti bantuan bilik suara, dana sosialisasi; (2) tahap pelaksanaan,

terkait dengan pengadaan barang, vendor, dan KPU; (3) pertanggungjawaban: DPR dan KPU; dan (4) tahap pengawasan: Badan Pemeriksa Keuangan, DPR, dan KPU.

Yang juga tidak kalah penting adalah identifikasi institusi dan aktor pembuat dan penentu utama kebijakan (formal dan nonformal) yang bekerja di permukaan, yang tersembunyi dan tidak nampak. Contohnya, melakukan pemetaan terkait dukungan dari fraksi di DPR dalam proses rekrutmen anggota KPU, struktur KPU, peserta tender, dan perusahaan yang ditunjuk atau memenangkan tender (siapa pemilik dan pemegang sahamnya), jaringan, dan koneksitas pada institusi dan aktor yang bersentuhan dan tidak bersentuhan langsung dalam proses penganggaran (kedekatan partai, kroni, penguasa, pejabat, mantan pejabat, ideologi, dan lainnya).

Berkait dengan langkah kedua, yakni koalisi antarlembaga untuk memperkuat tekanan dan advokasi, dukungan biasanya muncul dalam bentuk partisipasi kolektif yang lantas menjadi aliansi atau koalisi, kendati dalam perjalanannya tidak semua agenda atau kepentingan dari setiap anggota aliansi dapat diakomodasi. Karenanya diperlukan pengorbanan kepentingan yang lebih sempit dari masing-masing anggota aliansi demi kepentingan yang lebih besar.

Awalnya, koalisi atau aliansi pemantau meliputi elemen organisasi masyarakat sipil (OMS), lembaga pemantau pemilu, pers, BPK/BPKP/Bawasda, Ikatan Akuntansi Indonesia (IAI), Departemen Keuangan, DPR, peserta pemilu, dan bahkan penyelenggara pemilu sendiri, yakni KPU dan Panwaslu. Namun, dalam perkembangannya, terjadi resistensi. Untuk menghindari terjadinya kemampatan aktivitas, dibutuhkan lokakarya konsolidasi masyarakat sipil untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas anggaran pemilu, sekaligus tukar pikiran tentang pentingnya dibentuk kelompok penekan utama untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas anggaran pemilu sebagai isu bersama serta pentingnya kontrol dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

Jaringan vertikal lebih difokuskan pada institusi yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan, pelaksana kebijakan (legislatif, eksekutif, penyelenggara pemilu), sementara pada level

horizontal perlu membangun komunikasi aktif sesama OMS pemantau dan non pemantau pemilu, pers, organisasi kemasyarakatan, mahasiswa, masyarakat pemilih, tokoh agama, akademisi, partai politik, dan lainnya.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, berkait pula dengan langkah ketiga – tak perlu banyak lembaga, namun yang penting adalah kontribusi masing-masing lembaga – dibutuhkan kelompok inti yang bersifat terbuka. Untuk melakukan mobilisasi aliansi, harus dipikirkan siapa yang bisa bekerjasama dalam melakukan gerakan. Siapa yang akan dilobi, dengan tetap mengacu tujuan sebuah advokasi.

Kelompok inti terdiri dari FTTRA, FORMAPPI, IPW, LBH Jakarta, dan KIPP, dengan mengatasnamakan diri sebagai Koalisi LSM Pemilu Bersih dan Berkualitas sebagai penggerak dan penginisiasi pertemuan rutin, dengan tetap melibatkan dan melakukan komunikasi dengan elemen lainnya.

Berkait dengan langkah keempat, aktivitas yang hendak dikerjakan anggota koalisi berdasar tipikal, peran, dan tugas yang diemban - baik investigasi, kajian, analisis maupun pengembangan jaringan – diperlukan ruang diskusi penajaman hasil kerja. Begitu pula setelah melakukan publikasi (ke media massa dan jaringan) berkait hasil kajian, aksi serta analisis isu yang berkembang, maka anggota koalisi perlu berperan sebagai penginisiasi pertemuan untuk mendinamisasi gerak koalisi, baik pertemuan intern koalisi maupun pertemuan dan komunikasi terhadap institusi, dan aktor di luar koalisi.

Konsolidasi rutin dan evaluasi menjadi bagian yang tak pisahkan dari gerakan advokasi anggaran, baik evaluasi proses, hasil, dan dampak advokasi, sebagai sarana refleksi terkait tantangan, prioritas, pendalaman analisis, pengembangan jaringan, serta bagaimana mempertajam pisau analisis terkait pemetaan sekutu, penentang, sasaran, konstituen, sebagai upaya mencapai tujuan advokasi.

Berhubungan dengan langkah kelima, yakni secara konsisten melakukan tekanan pada lembaga terkait, setidaknya ada empat strategi yang dilakukan. Pertama, analisis riset melalui penelusuran

dokumen, analisis terhadap seluruh produk kebijakan pemilu, dan analisis terhadap perencanaan anggaran (rencana, realisasi, dan seluruh penggunaan anggaran), investigasi hasil analisis, serta implikasi politik dan hukum. Ketika hasil kajian akan dipublikasikan, validasi kajian menjadi keharusan. Kedua, diseminasi dan publikasi. Ini dilakukan melalui pelatihan atau *workshop* sekaligus konsolidasi awal elemen masyarakat (aliansi strategis), kemudian mengemas isu sesuai pilihan isu strategis dalam bentuk kampanye stiker, *press release*, konferensi pers, diskusi publik.

Ketiga, pengembangan atau perluasan aliansi strategis pada tataran horisontal dengan melakukan seri diskusi nonformal di antara OMS, mahasiswa, partai politik, dan masyarakat luas sekaligus perluasan pemantauan dan barisan sekutu dengan menyebarkan panduan pemantauan dan hasil analisis. Sementara pada level vertikal dibangun komunikasi intens ke aparat yang bersentuhan langsung dalam tahapan pelaksanaan pemilu. Keempat, advokasi litigasi dengan melaporkan indikasi korupsi ke KPK – atau aparat hukum – yang selanjutnya melakukan langkah-langkah dengar pendapat atau audiensi ke aparat hukum, lembaga pengawas, DPR, ekspos kasus ke media massa, menggalang dukungan publik, serta pengawalan proses hukum atas kasus yang dilaporkan.

Keempat poin di atas dapat saja dilakukan secara paralel sesuai dengan situasi yang menyertainya.

Untuk menjaga agar opini tetap terangkat, langkah terakhir atau keenam, perencanaan strategis terhitung penting. Untuk itu, kelompok inti secara intens mengawal dan mengorganisir isu strategis dengan logika dasar dari metoda perencanaan strategis dengan pendekatan SMART-CS. Artinya: *specific* (khusus), *measurable* (terukur), *achievable* (bisa dicapai), *relevant* (relevan), *time-bound* (terikat waktu), *challenging* (menantang), dan *strength* (kekuatan). Dari sana diharapkan terjadi pengalihan tekanan dari perubahan perilaku individu pada perubahan perilaku kolektif serta kebijakan yang hendak dihasilkan. Selain itu, bagaimana mengontrol isu yang dikembangkan oleh sasaran dan tujuan advokasi di arena publik? Isu strategis apa saja yang tidak masuk agenda publik? Juga bagaimana pengorganisasian isu tertentu dikembangkan agar

dapat masuk menjadi agenda pembahasan di ruang publik.

Misalnya, saat terjadi perbedaan data antara Departemen Keuangan dan Biro Perlengkapan KPU berkait anggaran Pendaftaran Pemilih dan Pencatatan Penduduk Berkelanjutan (P4B). Ada selisih sejumlah Rp310,81 milyar. Kendati perbedaan ini dicoba dikonfirmasi ke KPU, ternyata KPU tetap saja tidak mengumumkan ke publik perihal jumlah anggaran P4B yang sebenarnya. Ketertutupan ini mengundang kecurigaan adanya penyimpangan pengelolaan biaya pemilu 2004, terutama untuk anggaran pengadaan mobil operasional KPU yang dilakukan tanpa tender sehingga tidak transparan, selain juga untuk anggaran Sistem Teknologi Informasi yang mengalami peningkatan 46 persen (dari Rp202 milyar menjadi Rp92 milyar). Apalagi penggunaan teknologi informasi dalam sistem perhitungan suara tidak diakomodasi dalam UU No.12 tahun 2003.

Selain itu, kecurigaan juga dialamatkan pada seringnya anggota KPU bepergian ke luar negeri dengan alasan sosialisasi pemilu, padahal di dalam negeri sendiri sebagian besar masyarakat masih buta terhadap proses pemilu.

Penyempitan partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan melebarnya potensi korupsi di tubuh KPU kemudian dielaborasi dengan analisis fakta-fakta, dikemas dalam sebuah isu dengan penyampaian bahasa sederhana secara berulang kali yang dapat diterima dan dimengerti semua tingkatan, termasuk publik yang belum mengerti tentang pentingnya mengontrol anggaran negara dengan tetap memperimbangkan irama dan waktu yang tepat. Publikasi hasil kajian harus mempunyai kekuatan (validitas kajian), yang penyampaiannya tidak harus selalu dilakukan oleh koalisi OMS. Yang penting, pembawa pesan harus kredibel dan dapat dipercaya.

Yang paling mendasar adalah mendorong isu menjadi konsumsi publik agar terbuka arena perdebatan seluruh masyarakat dalam menyikapinya. Hal ini terus menerus dikemas dalam kerangka tujuan dan target advokasi. Untuk mencapainya, yang perlu dilakukan adalah memposisikan media sebagai mitra sejajar dalam setiap proses dan evaluasi advokasi agar substansi isu yang hendak dipublikasi menjadi lebih efektif dalam membangun

informasi untuk mempengaruhi pengambilan keputusan dan dukungan masyarakat luas. Intinya adalah: bagaimana masyarakat dan penentu kebijakan mendapat informasi dari media dan media mendapat informasi dari elemen masyarakat, sehingga diharapkan terjadi perubahan.

Jika langkah kooperatif menemukan jalan buntu, langkah konfrontatif menjadi pilihan terakhir hingga kasus dugaan korupsi di KPU terkuak, yang diharapkan menjadi terapi kejut untuk perbaikan lembaga KPU ke depan. Terkuaknya kasus dugaan korupsi di KPU setidaknya membuka mata bagi para pembuat kebijakan akan pentingnya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran negara.

Pelajaran yang paling berharga adalah bentuk konkret komitmen KPK yang dimanifestasikan melalui surat KPK yang ditujukan kepada Kepala Kepolisian RI tentang perlindungan pelapor dari gugatan pencemaran nama. Mengingat tindak pidana korupsi bukan lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa, melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa, selayaknya aparat penegak hukum mendahulukan penanganan kasus dugaan tindak pidana korupsi yang dilaporkan daripada mendahulukan kasus gugatan pencemaran nama.

Bagi penggiat advokasi, hingga saat ini, tantangan yang masih dan akan terus ada hampir sama juga dialami teman-teman penggiat lainnya, yakni: teror – berupa ancaman melalui layanan pesan singkat (SMS) atau via telepon untuk segera menghentikan advokasi atau dibunuh. Tak jarang penggiat ini dibuntuti oleh orang-orang tak dikenal yang menimbulkan kekhawatiran terhadap keselamatan diri.

Tantangan lainnya adalah tawaran untuk berkompromi dari orang-orang tertentu yang menawarkan jasa tetapi tidak menyebut identitasnya. Pengalaman ini menjadi tantangan dan pengalaman tersendiri ketika melakukan advokasi anggaran dan pemberantasan korupsi, baik kasus nasional maupun kasus daerah. Sementara pada level regulasi, belum ada sanksi hukum yang tegas yang mengatur institusi negara dalam merencanakan dan mengelola anggaran secara transparan dan akuntabel – padahal hal itu sudah ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 17/2003 tentang

Keuangan Negara.

Ke depan menjadi suatu keharusan untuk mereformasi institusi KPU, baik proses rekrutmen, struktur, kewenangan dan pengelolaan anggaran serta aturan yang menyertainya agar lebih independen, mandiri, permanen, seiring dengan pengelolaan anggarannya transparan dan akuntabel.\*\*\*



**Arif Nur Alam,** kelahiran Kendari, Sulawesi Tenggara, 27 Mei 1967, adalah Sekretaris Jenderal FITRA. Pendidikan formal pernah dia jalani hingga S1 Fakultas Keguruan dan Ilmu Pengetahuan di Universitas Haluoleo, Kend-

# BAGIAN 4



JF&D  
2005

# Koalisi Antarumat Beragama Melawan Korupsi<sup>1</sup>

Isnaini Muallidin

## Masyarakat Toleran Korupsi

Ada beberapa pertanyaan mendasar tentang urgensi pendidikan antikorupsi, yakni: apakah sikap dan perilaku korupsi telah terproduksi sedemikian rupa dalam aktivitas pendidikan, bagaimanakah sesungguhnya pemahaman umat dan komunitas beragama tentang definisi korupsi, bagaimana sikap publik keagamaan terhadap persoalan-persoalan korupsi yang semakin menggurita, serta sederetan pertanyaan-pertanyaan lainnya yang tidak terpuaskan sampai sekarang.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut diilhami oleh kuatnya fenomena yang muncul di masyarakat bahwa ada sebagian kecil kalangan masyarakat yang menganggap bahwa korupsi bukanlah persoalan yang krusial. Tanpa disadari, sebagian masyarakat juga mulai menyerap ide-ide tindakan korupsi. Bila tidak segera ditemukan langkah-langkah pemberantasan secara sistematis, maka problem ini akan sangat membahayakan karena tingkat toleransi masyarakat terhadap korupsi kian meningkat seiring dengan tidak adanya pemahaman yang benar tentang korupsi.

Salah satu upaya kultural yang strategis dalam membangun antikorupsi adalah lewat media pendidikan, sebab salah satu problem mendasar dalam bidang pendidikan adalah belum tercapainya

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan catatan empirik terhadap program “Membangun Gerakan Antikorupsi Melalui Media Pendidikan di Daerah Istimewa Yogyakarta,” yang berlangsung dari Agustus 2003 sampai Desember 2004. Program didanai oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership).

tujuan pendidikan yang bersifat pembangunan karakter. Pembangunan karakter dan/atau pendidikan afektif selain meniscayakan pembentukan kapasitas moral secara teoritik, juga harus dapat diinternalisasikan menjadi sikap mental individu.

Dalam konteks pendidikan, pendidikan antikorupsi – baik dalam definisi yang spesifik maupun luas – sangat diperlukan dalam era Indonesia baru. Salah satu jalan utama untuk dapat menginternalisasikan nilai-nilai antikorupsi adalah melalui pendidikan agama/moral. Melalui pendidikan agama/moral inilah proses pembentukan kesadaran antikorupsi dapat diwujudkan.

Dalam konteks empiris, agama dan pranata sosial yang dilahirkannya diharapkan mampu berperan efektif untuk memberantasnya. Di luar agenda pengendalian hukum, korupsi juga harus dipandang sebagai salah satu agenda moral masyarakat. Artinya, pemberantasan korupsi tidak saja bersifat kuratif-rehabilitatif dengan cara memberi hukuman yang setimpal kepada koruptor, secara lebih luas lagi langkah-langkah pemberantasan korupsi mesti mencakup upaya-upaya preventif dan preservatif, yakni menanggulangi pengaruh lingkungan yang dapat menyebabkan perilaku koruptif. Dengan kata lain, ada upaya kultural untuk memotong jalur reproduksi nilai-nilai korupsi ke bawah sadar masyarakat.

Karena itu, diperlukan upaya efektif dalam mencegah sikap permisif masyarakat terhadap perilaku koruptif, dirumuskan materi antikorupsi yang diintegrasikan pada matakuliah pendidikan agama/moral, pelatihan antikorupsi bagi aktivis antarumat beragama, dan penyebaran isu-isu antikorupsi melalui khotbah para pemuka agama untuk masing-masing umat beragama.

Berdasarkan pemikiran ini, tujuan jangka panjangnya adalah mendorong isu antikorupsi dengan memperjelas dan menyebarluaskan pandangan etik normatif agama melalui pendidikan formal maupun nonformal demi terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia. Tujuan jangka pendeknya adalah:

- Menghasilkan materi antikorupsi untuk disisipkan pada matakuliah pendidikan agama/moral,

- Mendorong yayasan pendidikan swasta dan pemerintah mengadopsi materi antikorupsi dalam pendidikan agama/moral,
- Membangun gerakan antikorupsi berbasis organisasi agama, dan
- Mendorong lembaga lintas agama (koalisi antarumat beragama) agar menjadikan isu antikorupsi sebagai agenda bersama.

Sedangkan unsur keberhasilan program ini adalah terbentuknya Koalisi Antarumat Beragama untuk Antikorupsi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) – pada 30 Desember 2004 – dengan memperkuat gerakan antikorupsi di masing-masing basis umat beragama.

### **Tiga Strategi Antikorupsi**

Untuk mencapai tujuan tersebut, ada tiga strategi yang ditempuh, yaitu: pertama, pengembangan (penyisipan) materi melalui pendidikan agama/moral dan modul antikorupsi; kedua, koalisi antarumat beragama; dan ketiga, advokasi (*public hearing*).

#### *1. Penyisipan materi antikorupsi melalui pendidikan agama/moral*

Mendayagunakan media pendidikan formal sebagai bagian dalam poses pencegahan antikorupsi merupakan salah satu strategi yang diharapkan cukup signifikan, mengingat masyarakat terdidik inilah yang sangat berperan dan dominan. Mereka tidak cukup hanya dibekali pengetahuan dan kemampuan bagaimana melakukan suatu pekerjaan atau jabatan dalam masyarakat, tetapi lebih utama adalah bagaimana menggunakan ilmu dan cara-cara tersebut dengan benar tanpa harus melakukan korupsi.

Pengembangan materi antikorupsi telah diujicobakan di 11 perguruan tinggi di Yogyakarta dan Boyolali (Jawa Tengah). Untuk Yogyakarta, perguruan tinggi yang dijadikan ujicoba adalah Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Universitas Kristen Duta Wacana, Universitas Sanata Dharma, Universitas Sarjanawiyata Tamansiswa, Universitas Negeri Yogyakarta, Universitas Gadjah

Mada, Sekolah Tinggi Manajemen Informatika dan Komputer (STIMIK), Akademi Aplikasi Komputer (Akakom), STIKES (AKPER) Aisyiah Muhammadiyah, dan Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, sedangkan perguruan tinggi di Boyolali adalah Sekolah Tinggi Ilmu Agama Budha.

Ujicoba materi antikorupsi melalui pendidikan agama/moral ini secara keseluruhan dilaksanakan dalam 46 kali pertemuan dengan dosen yang mengampu matakuliah sebanyak 20 orang. Komposisi matakuliahnya adalah Pendidikan Agama Islam, Pendidikan Agama Katholik, Moral Sosial, Pendidikan Agama, Bimbingan dan Konseling untuk Pastur, Kewarganegaraan, Pancasila, Ketamansiswaan, Patologi Sosial, Pendidikan Agama Budha, Hermeneutika dalam Kitab Perjanjian Lama, Winaya, dan Pendidikan Agama Hindu.

Pengajaran dilakukan merujuk silabi, sementara penyisipan matakuliah dilakukan dengan tiga kali tatap muka (pertemuan) ditambah penugasan. Pertemuan pertama, tujuannya agar mahasiswa mengerti dan memahami isu antikorupsi, genealogi korupsi, dan meningkatkan sensitivitas diri terhadap isu korupsi. Metode yang dipergunakan adalah *brainstorming*, bertukar ide dan pengalaman, serta penjelasan. Waktunya 40 menit.

Pertemuan kedua, bertujuan memberikan pemahaman kepada mahasiswa tentang nilai-nilai moral antikorupsi yang tersirat dalam ajaran agama, mengembangkan sikap antikorupsi, rasa percaya diri untuk menghindari sikap dan perilaku koruptif, serta memotivasi mahasiswa untuk berperan aktif dalam gerakan antikorupsi. Metode yang digunakan dalam pertemuan ini adalah *brainstorming* dan penjelasan. Waktunya 60 menit. Setelah itu ada penugasan penulisan kertas kerja kelompok yang bisa dikerjakan di luar jam kuliah dengan tujuan untuk membangun solidaritas dan kemampuan bekerjasama dalam tim.

Pertemuan ketiga, tujuannya memotivasi mahasiswa untuk bersikap asertif terhadap gejala korupsi, meningkatkan kemampuan dalam mengidentifikasi problem sosial yang muncul dalam kasus korupsi, meningkatkan kemampuan dalam melakukan analisis kasus korupsi, serta menumbuhkan sikap bahwa setiap orang

dapat berbuat sesuatu untuk memberantas korupsi. Metode yang dipergunakan dalam pertemuan ini adalah presentasi kertas kerja dan diskusi kelompok. Waktu yang disediakan 100 menit.

Dalam pelaksanaan evaluasi, kerangka kerja yang dibuat meliputi proses perencanaan, pengumpulan data, dan analisis data. Pada tahap awal, kelompok mahasiswa ujicoba sebagai responden diminta untuk mengisi skala evaluasi pada akhir perkuliahan.

Jumlah mahasiswa yang menjadi responden 1.006 orang. Dari jumlah tersebut, 56 persen adalah kelompok mahasiswa perempuan, dan 44 persen lainnya kelompok mahasiswa laki-laki. Dari komposisi mahasiswa dari tiap-tiap matakuliah yang ada, responden terbesar berasal dari rumpun matakuliah pendidikan agama (67 persen), lalu diikuti kelompok responden dari rumpun matakuliah umum (33 persen).

Dari sepuluh faktor dalam skala evaluasi yang dianalisis, tampak bahwa rata-rata empirik untuk semua faktor tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata hipotetiknya. Dengan demikian, penilaian mahasiswa terhadap ujicoba perkuliahan secara keseluruhan termasuk dalam kategori tinggi – dan dalam hal ini, kelompok mahasiswa perempuan memiliki kecenderungan penilaian tinggi dibandingkan kelompok mahasiswa pria.

Analisis data terhadap skala evaluasi juga dapat diamati berdasarkan perbedaan kelompok rumpun matakuliah. Melalui klasifikasi ini, studi evaluatif mengungkapkan informasi detail tentang kualitas perkuliahan, baik dari segi pengajaran serta rumpun matakuliah mana yang memiliki level terbaik, diperoleh kesimpulan bahwa kelompok mahasiswa yang berasal dari rumpun matakuliah umum cenderung memberi penilaian yang lebih tinggi dibandingkan kelompok mahasiswa dari rumpun matakuliah agama/moral.

Untuk karakteristik matakuliah secara umum disimpulkan bahwa hampir sebagian responden menilai tingkat kesulitan materi termasuk dalam kategori mudah. Hal tersebut ditunjukkan oleh 41,1 persen responden menyatakan mudah, 1,8 persen responden menyatakan materinya sangat mudah, 22,1 persen menyatakan cukup mudah, 30,6 persen menyatakan sulit, dan 4,4 persen

responden menyatakan sangat sulit.

Hasil dari diskusi grup terarah ditengarai, sebagian mahasiswa sudah bisa memetakan dan memiliki pemahaman mengenai apa itu korupsi. Mengenai materi keseluruhan, banyak yang mengeluhkan waktu yang terbatas. Berkait sikap mahasiswa terhadap koruptor, sebagian besar berharap agar koruptor dihukum seberat-beratnya.

## 2. *Koalisi Antarumat Beragama*

Strategi kedua ini merupakan cara efektif dalam membangun gerakan moral dan aksi di kalangan aktivis muda agama untuk menggalang kekuatan bersama melawan korupsi, serta memberikan bekal pada juru dakwah di masing-masing agama untuk menggugah kesadaran umat.

Untuk mencapai strategi ini, dilakukan melalui pelatihan antikorupsi dan *Training of Trainers* atau ToT advokasi. Tujuan pelatihan antikorupsi adalah membangun kesadaran kritis aktivis agama menjadi garis depan gerakan antikorupsi. Hasil yang diharapkan adalah meningkatnya pemahaman peserta mengenai pemberantasan korupsi dalam perspektif hukum dan agama; mengembangkan sikap asertif peserta terhadap perilaku korupsi; memahami pentingnya gerakan melawan korupsi; mampu mengaktualisasikan ajaran agama melawan korupsi; mampu menyebarluaskan pengetahuan dan pemahamannya tentang antikorupsi kepada umat beragama; dan peserta mampu menjadi relawan untuk gerakan antikorupsi.

Pelatihan dilaksanakan selama lima hari dengan lima kali pelatihan untuk masing-masing agama. Pelaksanaan menggunakan metode pendidikan orang dewasa (andragogi). Jika dalam metode pedagogi pembelajarannya lebih bersifat ceramah dan satu arah, dalam metode andragogi pembelajarannya tidak hanya bersifat ceramah namun lebih penyampaian materi diarahkan pada permainan sehingga terjadi partisipasi. Peserta yang direkrut 20 persen perempuan, mewakili organisasi dengan menunjukkan surat tugas. Komposisi lembaga dipilih berdasarkan organisasi pemuda berbasis tempat ibadah, unit kegiatan kerohanian di



perguruan tinggi, dan organisasi masyarakat (ormas) kepemudaan berbasis agama.

Dari pelatihan ini, masing-masing agama diharapkan membentuk komunitas antikorupsi di basis masing-masing. Untuk basis agama Islam, peserta alumni pelatihan membentuk Jaringan Mahasiswa Muslim Anti Korupsi (JAMAK), sementara untuk agama Kristen Protestan, Katholik, Hindu, dan Budha dibentuk pula komunitas antikorupsi.

Setelah diberikan pelatihan antikorupsi, aktivis agama juga diberikan bekal pelatihan ToT advokasi. Tujuan diadakan ToT advokasi adalah untuk memberikan pengetahuan, pemahaman, dan keterampilan agar mereka menjadi seorang pelatih/*trainer* advokasi antikorupsi di komunitas/organisasi masing-masing. Diharapkan, peserta mempunyai pengetahuan dan keterampilan memadai untuk menjadi pelatih advokasi antikorupsi. Lima orang peserta dipilih berdasarkan masukan dari peserta pelatihan antikorupsi berbasis agama dengan mempertimbangkan perimbangan antara laki-laki dan perempuan. Keluaran dari pelatihan ini adalah dibentuknya forum komunikasi bersama dengan nama Koalisi Aktivis Antarumat Beragama untuk Anti Korupsi.

Selain pelatihan, dalam koalisi juga dikembangkan materi bekal khotbah bagi pemuka umat. Tujuannya untuk membuka kesadaran kritis umat terhadap setiap penyampaian materi khotbah di dalam kegiatan ritual keagamaan dan mengaitkannya dengan berbagai fenomena yang terjadi di Indonesia. Ujicoba implementasi materi khotbah dilaksanakan pada komunitas-komunitas agama yang diadakan di tempat-tempat ibadah dengan menggunakan metode ceramah satu arah maupun dua arah.

Untuk menyamakan persepsi dalam membangun koalisi antarumat beragama melawan korupsi, dilakukan pertemuan reguler dua bulan sekali. Pesertanya terdiri dari institusi masing-masing agama, aktivis masing-masing agama, ditambah organisasi mahasiswa berbasis agama. Sementara peserta ToT terdiri dari perwakilan masing-masing agama yang dipilih lebih dulu. Kegiatan ini bertujuan untuk mendiskusikan pandangan-pandangan dari masing-masing agama mengenai korupsi dan upaya penangu-

langannya. Diskusi dimaksudkan untuk mencari benang merah guna membuat langkah strategis bagi pengembangan gerakan antikorupsi. Setelah didiskusikan peserta membuat rencana tindak lanjut dengan kesepakatan bahwa korupsi dari perspektif apapun merupakan perbuatan yang merugikan kepentingan bersama sehingga harus diberantas. Pemberantasan korupsi tidak cukup dengan terus melakukan diskusi, menggali wacana dan seminar, tetapi diperlukan langkah riil untuk menyikapi kondisi korupsi yang terjadi. Pemberantasan korupsi harus dilakukan mulai dari lingkungan sekitar. Mengidealisasi pemberantasan korupsi secara serentak memerlukan periode panjang, karena kesadaran rakyat akan akibat korupsi belum sepenuhnya terpenuhi. Diperlukan upaya sosialisasi dan “indoktrinasi” tentang gerakan antikorupsi, dibutuhkan momentum dalam pemberantasan korupsi yang secara tidak langsung menggugah kesadaran kolektif rakyat untuk melawan korupsi, dan perlunya membangun jejaring (*networking*) dalam pemberantasan korupsi.

### 3. *Advokasi (Public Hearing)*

Advokasi bertujuan untuk mempresentasikan hasil yang telah dicapai program kepada para pengambil kebijakan di daerah maupun di pusat, sehingga dapat mengubah kebijakan pemerintah untuk memasukkan materi antikorupsi dalam matakuliah pendidikan agama.

Rencana awalnya, Koalisi akan melakukan dengar pendapat (*hearing*) dengan Menteri Agama, namun pihak Departemen Agama tidak bisa menerima. Mereka lalu memberi rekomendasi untuk bertemu Inspektur Jenderal (Irjen) Departemen Agama. Padahal, materi dengar pendapat tidak berhubungan langsung dengan Irjen. Selain dengan Departemen Agama, kami merasa perlu dengar pendapat dengan KPK, karena KPK merupakan lembaga strategis yang mempunyai tugas dalam pemberantasan korupsi.

Berdasar pengalaman bekerjasama penelitian bertema Kebijakan Pemerintah di Bidang Pendidikan dalam Perspektif Kerukunan Antarumat Beragama di DIY – yang dilakukan Majelis

Pendidikan Tinggi, Penelitian, dan Pengembangan Pimpinan Pusat Muhammadiyah dengan Asosiasi Perguruan Tinggi Katholik (AP-TIK) – serta berdasar dengar pendapat di Yogyakarta, diperoleh masukan, antara lain:

- a. DPRD Provinsi DIY sangat mendukung program yang telah dilakukan Koalisi Antarumat Beragama untuk Anti Korupsi, dan DPRD dengan kewenangannya akan mendorong Pendidikan Nasional Provinsi DIY untuk mengakomodasikan pendidikan antikorupsi sebagai matakuliah khusus,
- b. Kepala Dinas Pendidikan Nasional Provinsi DIY tidak bersepakat membentuk matapelajaran baru antikorupsi. Jika pelajaran antikorupsi itu diintegrasikan dalam matapelajaran tertentu – semisal di Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKN), Agama, dan Ekonomi – dimungkinkan. Untuk dimasukkan menjadi kurikulum, kata Kepala Diknas DIY, agak susah. Yang diusulkan adalah: Koalisi Antarumat Beragama untuk Anti Korupsi diberi waktu untuk memberikan pencerahan kepada forum kepala sekolah atau guru yang ada di bawah koordinasi Diknas,
- c. Departemen Agama Provinsi DIY juga berpendapat bahwa mengajarkan pelajaran antikorupsi lewat kurikulum susah, kecuali jika materi antikorupsi diselipkan lewat kegiatan Departemen Agama untuk membekali para pendidik agama dan para pengkhotbah. Katanya, Departemen Agama mempunyai cukup banyak guru agama dan pengkhotbah; jika diberi bekal antikorupsi, mereka akan menyebarkan kepada anak didik dan umatnya secara lebih luas dan akan menjadi garis depan dalam melakukan sosialisasi nilai-nilai gerakan antikorupsi,
- d. KPK menyambut baik inisiatif yang dilakukan Koalisi. Jika Koalisi dari Yogya melibatkan lima agama dan sudah menyusun modul serta model pendidikan antikorupsi, inisiatif tersebut dinilai luar biasa. Jika revolusi pemberantasan korupsi dimulai dari Sumatera Barat, KPK berpendapat bahwa revolusi pendidikan antikorupsi dimulai dari Yogyakarta. KPK menginginkan agar yang dihasilkan Koalisi Yogyakarta dapat disebarakan ke daerah lain dan KPK siap untuk mem-

- fasilitasi pertemuan nasional untuk merumuskan pendidikan antikorupsi yang bersifat nasional,
- e. Menteri Pendidikan Nasional tidak begitu antusias terhadap inisiatif yang telah dilakukan Koalisi, selain *hearing* itu dinilai terlambat. Instruksi presiden kepada Menteri Pendidikan Nasional untuk memasukkan pendidikan antikorupsi ke dalam kurikulum mulai dari yang paling dasar sampai ke pendidikan tinggi, katanya, sudah dirumuskan dan awal 2005 akan dikeluarkan keputusan menteri. Menteri bahkan mengomentari, jika yang disasar Koalisi hanya perguruan tinggi, organisasi nonpemerintah (ornop) malah terhitung kalah reformis dari pemerintah karena Departemen Pendidikan Nasional tengah menyusun kurikulum antikorupsi dan pelajaran antikorupsi, yang nantinya akan diberikan sejak pendidikan dasar. Hal itu tidak terlepas dari Inpres No.5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi yang telah diatur dalam butir kesebelas khusus kepada Menteri Pendidikan Nasional untuk menyelenggarakan pendidikan yang berisikan substansi penanaman semangat dan perilaku antikorupsi pada setiap jenjang pendidikan, baik formal maupun nonformal,
  - f. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) DPR RI sangat mengapresiasi inisiatif yang telah dilakukan Koalisi, bahkan anggota Fraksi PPP di komisi X akan mendorong pemerintah untuk mengakomodasi materi antikorupsi dalam pendidikan sekolah,
  - g. Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sangat antusias menyambut ide dan upaya yang telah dilakukan Koalisi. Katanya, sangat dibenarkan jika sisi pendidikan dimasuki untuk melakukan internalisasi nilai-nilai antikorupsi sejak dini. Dengan adanya pendidikan antikorupsi yang diberikan di sekolah, kita sudah menyelamatkan satu generasi.

### **Tiga Pembelajaran Pendidikan Antikorupsi**

Dalam pelaksanaan program ada beberapa hambatan yang

dialami, antara lain:

1. *Hambatan dalam Pelaksanaan Ujicoba Materi Pendidikan Antikorupsi*

a. Kompetensi Dosen

Materi buku pendidikan antikorupsi menimbulkan hambatan bagi dosen yang hendak mengimplementasikan materi yang tidak ada petunjuk penggunaan bukunya. Padahal dosen ujicoba materi penanaman nilai selayaknya mempunyai kompetensi yang memadai, misalnya dari kesiapan dan kemampuan memahami materi, penggunaan metode, serta aspek-aspek lain yang terkait dengan penanaman nilai. Untuk itu, selayaknya mereka memperoleh bekal yang memadai dan mendapat acuan kompetensi yang jelas.

Untuk mengatasi hal tersebut, dalam lokakarya implementasi pendidikan antikorupsi difasilitasi dengan memberikan bekal atau orientasi kepada calon dosen ujicoba secara sistematis dan terpadu.

b. Mahasiswa

Pada sebagian kelas, awalnya mahasiswa cenderung agak enggan membicarakan persoalan korupsi. Selain itu juga terjadi variasi pemahaman mengenai makna dan ruang lingkup korupsi.

Ada beberapa langkah yang dilakukan para dosen ujicoba terhadap mahasiswanya:

- Membangkitkan motivasi tentang pentingnya materi ini, misalnya melalui pemberian contoh kasus, ilustrasi, dan humor;
- Mendorong mahasiswa menyimak dan membaca hal-hal yang terkait dengan korupsi di Indonesia;
- Melakukan orientasi agar terjadi kesamaan pandangan di kalangan mahasiswa mengenai makna dan ruang lingkup korupsi.

c. Materi

Sebagaimana diketahui, ujicoba materi pendidikan antikorupsi dilaksanakan dengan model penyisipan pada matakul-

liah yang sudah ada, khususnya matakuliah yang bermuatan nilai-nilai, bukan menjadi matakuliah tersendiri. Bagi dosen ujjicoba, materi pendidikan antikorupsi dinilai sangat relevan dengan matakuliah yang diampunya, seperti matakuliah Pendidikan Agama (Islam, Budha, Protestan, Katholik, maupun Hindu), Kewarganegaraan, Pancasila, Moral Sosial, dan Patologi Sosial. Dalam hal ini belum ada informasi mengenai tingkat relevansinya dengan matakuliah Bimbingan Konseling, Hermeneutik, Winaya, dan Ketamansiswaan.

Untuk mengatasi hal ini, dosen ujjicoba bersepakat untuk melakukan terobosan agar materi dapat diterima dengan baik. Terobosan itu adalah:

- Dosen hendaknya mampu memilih dan melakukan prioritas atau penekanan materi dari modul/buku yang sudah ada sesuai dengan matakuliah yang diampu. Misalnya, jika materi ini diintegrasikan ke dalam matakuliah Kewarganegaraan atau Pancasila, maka materi yang perlu diperbanyak adalah aspek genealogi korupsi dan strategi antikorupsi. Sementara jika diintegrasikan ke dalam matakuliah Pendidikan Agama, materi yang perlu diperbanyak adalah tentang agama dan internalisasi nilai-nilai antikorupsi, serta peran umat beragama dalam sosialisasi antikorupsi;
- Dosen diharapkan mampu menggunakan metode yang bervariasi, tidak sekadar bersifat normatif, yakni membahas sebuah studi kasus, permainan, dan memecahkan persoalan;
- Pihak manajemen bekerjasama dengan pemimpin perguruan tinggi agar penyisipan materi pendidikan antikorupsi dapat semakin meluas, dan berlangsung secara terus-menerus dan berkesinambungan.

d. Metode

Dalam lembaran pedoman ujjicoba disebutkan beberapa metode yang disesuaikan dengan tujuan dan bahan pembelajaran, yaitu *brainstorming*, *sharing idea* dan pengalaman, penjelasan, kertas kerja kelompok, dan diskusi. Untuk

mengatasi kemungkinan hambatannya, maka metode yang digunakan beragam. Para dosen lantas menerapkan dua atau lebih metode dalam setiap pertemuan, kendati mereka tidak menerapkannya secara kaku. Bahkan ada yang menerapkan pendekatannya sendiri – misalnya dengan mendorong mahasiswa untuk mengetahui dan mengalami sendiri terlebih dahulu tentang persoalan korupsi melalui berbagai sumber – baru kemudian dilakukan *brainstorming* serta *sharing idea* dan pengalaman.

## 2. Hambatan Pelatihan Antikorupsi bagi Para Aktivis Agama

Secara umum, semua alumni pelatihan mengakui adanya manfaat pelatihan yang pernah mereka ikuti. Manfaat yang dirasakan, antara lain: pelatihan dapat menimbulkan kesadaran yang lebih terhadap tumbuhnya sikap antikorupsi. Namun, pelatihan sebanyak dua kali (pelatihan antikorupsi dan *Training of Trainers* antikorupsi) yang mereka ikuti dirasakan belum dapat dijadikan bekal sebagai seorang aktivis antikorupsi.

Pelatihan tahap kedua (ToT) secara umum dirasakan kurang efektif. Sebagian besar peserta belum mampu mengimplementasikan hasil pelatihan tahap kedua dalam berbagai aktivitas jaringan dan koalisi. Bahkan untuk membangun dan mempersuasi isu antikorupsi dalam komunitas masing-masing juga masih gamang. Kegamangan ini antara lain disebabkan oleh kurang dikuasanya keterampilan-keterampilan nyata.

Untuk mengatasi problem ini, dalam pelatihan tahap pertama dibentuk komunitas antikorupsi yang memperkuat isu dan sosialisasi di masing-masing umat beragama, dan alumni pelatihan ToT advokasi bersepakat untuk membentuk Koalisi Aktivis Muda Antarumat Beragama.

## 3. Hambatan Khotbah untuk Komunitas Umat Beragama

Dalam segmen ini, hambatan yang dihadapi berkaitan dengan relevansi dan konsistensi antara pendekatan dengan substansi materi. Keterbatasan waktu mengakibatkan ada ketidakkonsistenan dalam pendekatan dan substansi materi khotbah atau penyuluhan.

Secara formal, pendekatan yang dipakai dalam buku panduan cukup ideal dan sangat relevan dengan kebutuhan bagi proses penyadaran masyarakat, yaitu pendekatan moral atau pendekatan etis. Selanjutnya juga disebutkan bahwa pendekatan ini sesuai dengan strategi kultural yang tidak bisa dilepaskan dari proses aktualisasi nilai-nilai keagamaan dalam upaya pemberantasan korupsi, yang menitikberatkan pada definisi relijiusitas interpretatif, sosial relijius, korupsi sebagai dosa (karma), hukum korupsi, korupsi dalam tinjauan akhlak/moral, kisah-kisah teladan, pemberantasan korupsi, perubahan pola pikir, akibat-akibat korupsi, pembentukan sistem yang antikorupsi, sanksi bagi pelaku korupsi, pengetahuan terkini tentang pengawasan berkaitan dengan isu-isu korupsi, keberanian dalam khotbah antikorupsi yang diimplementasikan pada kegiatan pengajian dan kebaktian keagamaan yang diselenggarakan di rumah-rumah ibadah serta pertemuan-pertemuan keagamaan lainnya.

Dalam prakteknya, tidak semua pendekatan terwakili dalam muatan atau ruang lingkup pembahasan materi. Tentang sanksi bagi pelaku korupsi, pengetahuan terkini tentang pengawasan berkaitan isu-isu korupsi, dan keberanian dalam berkhotbah, belum banyak disentuh. Dengan demikian, pendekatan moral dan etis yang diidealkan dalam buku tersebut belum tercermin dalam muatan materi.

Muatan atau ruang lingkup materi, dinilai masih sangat terbatas. Mengingat hanya enam *item* pembahasan yang terakomodir, meskipun dari segi relevansi antara muatan materi atau ruang lingkup dengan peluang ujicoba sudah sesuai. Optimalisasi penyesuaian antara pendekatan dengan substansi materi belum dilakukan.

Untuk mengatasi hambatan ini, dalam prakteknya, pelaksanaan ujicoba dititikberatkan pada peningkatan kualitas dari pelaksanaan dan kompetensi penyuluh. Upaya pelaksanaan ujicoba materi khotbah yang dilaksanakan di berbagai forum keagamaan bertujuan untuk memberikan pemahaman, pemberdayaan, pembelajaran, dan penguatan dasar kultural yang strategis kepada umat, sehingga umat mampu melakukan perlawanan terhadap perilaku korupsi.



Sebagian penyuluh memiliki kualitas pemahaman keagamaan yang sangat baik dan sangat berkompeten di bidangnya, sehingga dapat disimpulkan bahwa tidak ada kendala dari segi metode maupun penguasaan materi. Terlebih lagi sebagai pemateri sekaligus penyuluh lebih memudahkan mereka untuk mengaplikasikan hasil rumusannya sendiri, yang tentu saja juga lebih tahu tentang tujuan, strategi, serta target yang ingin dicapai.

Sebagian penyuluh lain yang bukan penulis buku juga para penyuluh yang sudah berpengalaman dan cukup kreatif. Mereka diyakini memiliki wawasan konseptual tentang korupsi, sehingga mampu mengembangkan sendiri materi yang masih berupa acuan normatif, dengan memberikan contoh-contoh kasus kontekstual.

Tantangan yang dihadapi hingga saat ini adalah adanya perbedaan cara dan pendekatan yang dilakukan anggota koalisi dalam menyikapi dan merespon kasus korupsi. Di satu sisi ada beberapa anggota koalisi yang melihat bahwa cara efektif untuk merespon kasus korupsi adalah dengan menggerakkan kekuatan massa/umat untuk menekan para pengambil kebijakan yang terkait kasus korupsi, sedangkan di pihak lain ada yang mengatakan bahwa pendekatan massif bertentangan dengan ajaran agama yang antikekerasan. Untuk menjembatani ini, koalisi bersepakat untuk merespon kasus korupsi dengan melakukan dialog dan *hearing* dengan pejabat terkait serta mendorong komunitas agama lainnya untuk mengerahkan kekuatan massa atau umatnya.

Keberlangsungan dampak program ini hanya dapat dijaga melalui komitmen dari koalisi dengan membuat strategi rencana aksi ke depan. Nama Koalisi Antarumat Beragama untuk Anti Korupsi tetap digunakan dalam bentuk presidium atau forum komunikasi. Presidium atau forum komunikasi ini akan terus melakukan penguatan program yang sudah berjalan di tingkat basis masing-masing agama. Adapun langkah-langkah sosialisasi kepada umat, ajakan kepada masyarakat luas untuk asertif dan sensitif untuk ikut bersama-sama melawan korupsi, dan menjadikan lima agama sebagai dasar untuk memperkuat gerakan antikorupsi harus pula terus dilakukan untuk menjaga keberlang-

sungan program ke depan.

Tentu pula kerjasama dengan Dinas Pendidikan Nasional DIY dan Kantor Wilayah Departemen Agama DIY terus pula diteruskan untuk melatih guru dan/atau kepala sekolah dan juru dakwah untuk program antikorupsi. \*\*\*

**Isnaini Muallidin**, kelahiran Sumbawa, 25 Februari 1971, adalah Staf Peneliti pada Lembaga Penelitian dan Pengembangan Pendidikan (LP3) Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY), selain juga Manajer Program Membangun Gerakan Anti Korupsi Melalui Jalur Pendidikan di DIY. Menyelesaikan kuliahnya di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Hubungan Internasional di UMY (1989-1996), kini menempuh Pascasarjana di Jurusan Administrasi Negara di Universitas Gadjah Mada, sejak 2005.

**Lembaga Penelitian dan Pengembangan Pendidikan (LP3) Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY)** merupakan lembaga yang bergerak di bidang penelitian dan pengembangan pendidikan. Dalam kedudukannya sebagai sebuah lembaga di lingkungan UMY, LP3 mengemban dua bidang garap tersebut dalam spektrum yang luas. Pada lingkup intern UMY, LP3 menaruh perhatian khusus bagi peningkatan kualitas penelitian dan pengembangan pendidikan, baik gagasan maupun implementasinya. Sekaligus dengan itu, sebagai sebuah lembaga dalam lingkungan amal usaha Muhammadiyah, LP3 meluaskan cakrawala pandangnya pada persoalan di luar UMY, baik berhubungan dengan Persyarikatan Muhammadiyah khususnya maupun berkait dengan masyarakat pada umumnya.

Sejak masih dipimpin Prof. Dr. M. Amien Rais, LP3 UMY telah mencanangkan tema besar aktivitasnya, yaitu demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Dalam kerangka itulah saat ini LP3 UMY tengah berusaha keras memosisikan dirinya sebagai pusat pengembangan penelitian dan pendidikan UMY, Pusat Studi Muhammadiyah, dan Pusat Studi Masyarakat Madani. Semuanya dilakukan untuk sedapat mungkin memberi kontribusi – betapapun kecilnya – bagi upaya bersama guna mendukung demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

# BAGIAN 5

YA RELIJI  
YA KORUPSI...



IFED  
2005

# Ketika Kiai Mengontrol Anggaran Daerah<sup>1</sup>

A.S. Burhan

## Ya Reliji, Ya Korupsi

Hasil survei Transparansi Internasional perihal korupsi di berbagai negara-ra memang sudah sampai pada tahun terbaru, namun yang menjadi inspirasi Gerakan Anti Korupsi Berbasis Pesantren adalah hasil survei tahun 2002<sup>2</sup>. Gerakan antikorupsi dimulai pada akhir Desember 2002 – dan selesai Agustus 2004. Hasil survei tahun 2002 menunjukkan bahwa negara-negara berkembang dengan corak keagamaan yang cukup menonjol berada dalam posisi tertinggi dalam peringkat korupsi. Indonesia berada di urutan kedelapan di antara Bangladesh, Nigeria, Paraguay, Madagaskar, Angola, Kenya, Azerbaijan, Uganda, dan Moldova. Kenyataan ini setidaknya menegaskan dua kontroversi. Pertama, negara sekuler – yang tidak mendasarkan pada norma agama – merupakan negara yang relatif memiliki komitmen kuat derajat antikorupsinya. Kedua, Islam sebagai salah satu “acuan hidup” warga negara-negara terkorup tadi belum memberikan inspirasi bagi pemeluknya untuk memberi sumbangan signifikan bagi rendahnya tindak korupsi.

Konteks Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama Islam (87 persen), bahkan sebagian kalangan sedang dalam situasi

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan catatan empirik terhadap program “Anticorruption Movement Based on Pesantren,” yang berlangsung dari Desember 2002 sampai Agustus 2004. Program didanai oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership).

<sup>2</sup> Survei Transparansi Internasional tentang korupsi tahun 2004 terhadap 146 negara memperlihatkan posisi Indonesia di urutan kelima terkorup di dunia bersama Angola, Republik Demokratik Kongo, Pantai Gading, Georgia, Tajikistan, dan Turmenistan. Posisi ini naik satu tingkat dibandingkan tahun sebelumnya – berdasar survei terhadap 133 negara – yang mendudukkannya di posisi keenam.

yang getol memperjuangkan syariat Islam dalam hukum formal, nyatanya tidak cukup memberikan alasan kuat dalam menahan laju korupsi. Setelah robohnya sistem pemerintahan otoriter, perilaku korupsi justru kian menyebar, terjadi secara sistematis, dan cenderung dianggap sebagai budaya yang sulit diperangi.

Meski tingkat korupsi di negeri manapun tidak berkorelasi langsung dengan besarnya pengaruh keagamaan tertentu, tingginya korupsi di negeri dengan penganut agama yang kuat seperti Indonesia menunjukkan betapa selama ini kaum beragama di Indonesia abai dan kepekaan moralnya terhadap kejahatan korupsi bisa dikatakan rendah. Pertanyaan: selama ini, bagaimanakah posisi dan sumbangan (keyakinan) keberagamaan di negeri ini dapat menjadi landasan etik moral bagi penyelesaian problem-problem kemiskinan, ketidakadilan, atau musuh-musuh nyata agama - terutama korupsi? Tidak adakah hubungan kesalehan dalam keberagamaan dengan pengurangan tindak korupsi? Jan-jangan memang ada yang salah dalam corak keberagamaan kita, sehingga bisa dikatakan '*salat ya, korupsi jalan terus!*'

Pertanyaan-pertanyaan retorik sekaligus ironis yang kemudian muncul adalah: tidak mungkinkah kondisi macam ini menggugah kaum beragama untuk membangun corak keberagamaan yang peduli pada pemberantasan korupsi yang sudah membuat keterpurukan dan kebangkrutan bangsa di segala bidang ini?

Berkait dengan laku korupsi yang makin sistemik, orientasi gerakan antikorupsi setidaknya harus mendesakkan transparansi untuk mewujudkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Adanya transparansi, partisipasi, keadilan (termasuk berkeadilan gender), dan pertanggungjawaban kepada rakyat, harus menjadi bagian demokratisasi sistem politik dan ekonomi. Dalam jangka panjang, yang paling mendasar adalah adanya konsistensi reformasi hukum ketatanegaraan, sehingga dimungkinkan terjadinya pembagian kekuasaan, pembatasan, dan penyeimbangan dalam sistem politik. Pada sisi lain, rakyat – korban nyata penyalahgunaan kekuasaan – harus berinisiatif mengembangkan pengawasan massal. Caranya: melibatkan perantara masyarakat di semua lapisan sosial dan profesi, terma-

suk pesantren. Di sinilah keterlibatan dan pengawasan berbagai kelompok masyarakat – termasuk pesantren – menjadi penting dan strategis. Pemberantasan korupsi secara konvensional yang berdasar penegakan hukum dan perbaikan pengawasan melalui institusi kenegaraan – sebagaimana kini ditempuh pemerintahan – memang tak bisa dijadikan jaminan bahwa korupsi jadi makin berkurang.

Kebutuhan pengadaan program Gerakan Anti Korupsi (GAK) Berbasis Pesantren menemukan momentumnya karena sebelumnya sudah ada “gerakan-gerakan antikorupsi”. Lewat Musyawarah Nasional Nahdlatul Ulama (Munas NU) 2002 difatwakan bahwa koruptor yang meninggalkan tak perlu dishalati atau disembahyangi sebelum uang atau harta hasil korupsinya dikembalikan. Dalam pandangan syariat Islam, menurut alim-ulama NU, *ghulul* (korupsi) merupakan pengkhianatan berat terhadap amanat rakyat. Begitu juga perihal hibah yang diterima pejabat, tindakan ini dinilai haram karena termasuk kategori korupsi dan sebagai *riisywah* (suap), dan itu bertentangan dengan sumpah jabatan.

Menyusul fatwa ulama NU, muncul pula “gerakan” dari dua organisasi masyarakat besar – Muhammadiyah dan NU – yang mencoba menorehkan komitmennya untuk mengupayakan gerakan pemberantasan korupsi nasional berupa deklarasi kesepakatan bersama di berbagai kota.

Fatwa alim-ulama NU dan gerakan deklarasi oleh NU dan Muhammadiyah yang cukup keras terhadap korupsi ini bisa menjadi titik awal keterlibatan kaum agamawan melawan korupsi. Ini merupakan sikap keagamaan yang maju di tengah kondisi masyarakat yang masih permisif terhadap kejahatan korupsi.

Penting untuk disadari, meski korupsi tampak sarat dengan nuansa moral – jika dikaitkan dengan agama(wan) – langkah-langkah efektif untuk melawannya harus melampaui sisi pandang isu moral. Dengan melihat korupsi sebagai persoalan sosial-budaya, politik, dan hukum, barulah bisa dirancang suatu ikhtiar bersama, mulai dari penumbuhan pemahaman tentang hakikat korupsi, sebab-musababnya, sampai pada aksi sosial, politik, dan hukum untuk mengatasinya. Harus ada kesadaran etik yang

merata di masyarakat sekaligus kesadaran politik yang kuat di kalangan para pengambil keputusan untuk menyatakan perang melawan korupsi.

Karena itu, penetapan tujuan utama GAK Berbasis Pesantren pada dasarnya adalah mencoba mendorong terwujudnya kantong-kantong antikorupsi yang dimotori kalangan kiai dan nyai pesantren selaku pemuka agama dan masyarakat dalam bentuk partisipasi dan pengawasan terhadap kebijakan publik, termasuk memantau perilaku pejabat publik dalam penggunaan kekuasaan dan uang negara. Langkah-langkah yang dilakukan antara lain menumbuhkan kesadaran dan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai dampak korupsi, baik terhadap kelangsungan hidup negara maupun terhadap kesengsaraan rakyat, selain menyebarkan pesan-pesan antikorupsi dari pandangan keagamaan dan sosial kepada khalayak lewat berbagai instrumen yang “dekat” dengan masyarakat. Upaya-upaya ini dilakukan sebagai bagian tak terpisahkan dalam mendorong terwujudnya *good governance* di pemerintahan daerah.

Ada dua aspek strategis yang mendasari pesantren dijadikan sebagai markas perubahan. Pertama, sebagai lembaga pendidikan keagamaan yang berada di luar jangkauan negara, pesantren memiliki kemandirian dan kenetralan politik, selain juga memiliki kepekaan dalam mewakili kelompok *dbu'afa* dan kaum tertindas. Kedua, figur kiai-nyai sebagai pengasuh pesantren merupakan simbol moralitas yang memiliki kewibawaan dalam menegakkan etika publik, termasuk keterlibatannya sebagai agen kebudayaan dalam membangun kesadaran sosial. Singkatnya, para kiai/nyai pengasuh pesantren merupakan kelompok strategis yang menjadi rujukan masyarakat luas. Pengaruhnya yang kuat kepada masyarakat bawah telah memberikan posisi istimewa kepada mereka di mata para pengambil keputusan dan para penguasa dalam pemerintahan. Karenanya, dengan menggunakan wibawa dan pengaruh para kiai dan nyai diharapkan akan lebih efektif dalam menghadang perkembangan praktik korupsi yang dilakukan birokrasi atas kekuasaan dan uang publik.



## **Agama sebagai Inspirasi Antikorupsi**

Bagaimanakah gagasan Gerakan Anti Korupsi (GAK) Berbasis Pesantren dilakukan? Penting diketahui bahwa kalangan pesantren bukanlah komunitas yang sama sekali buta mengenai isu korupsi. Sebagaimana disebut, sebelumnya sudah muncul wacana mengenai perlunya sanksi sosial berupa tidak disembahyunginya koruptor yang mati. Wacana sanksi sosial keagamaan yang terbilang tegas dan maju ini sesungguhnya masih merupakan barang baru dan menyisakan beberapa pertanyaan. Secara keseluruhan, tingkat pemahaman yang berkait anatomi korupsi itu sendiri dan hubungannya dengan peran ajaran Islam, boleh dikata masih sangat sederhana. Korupsi biasanya hanya dikenal sebagai hal yang problematis. Korupsi sebagai problem bangsa yang sudah sangat parah itu biasanya juga dilihat hanya semata karena persoalan moral; karenanya penyikapannya biasanya jatuh pada permisivitas atau dianggap sebagai hal yang lumrah.

Pesan ajaran Islam pun masih dipahami secara normatif bahwa Islam melarang korupsi. Di saat yang sama, posisi pesantren dengan peran dan pengaruh kiainya terhadap persoalan sosial yang melingkupinya belum diaktualkan. Perhatian besar kalangan ini lebih menonjol dengan isu-isu moral seperti gugatan-gugatan pada praktik maraknya minuman keras dan judi. Bukannya isu minuman keras dan judi tidak penting, namun problem korupsi yang telah membuat bangsa demikian terpuruk, yang sesungguhnya juga merugikan semua rakyat, termasuk kalangan pesantren, mestinya juga membutuhkan peranserta kalangan agamawan ini.

Berangkat dari kondisi demikian, setidaknya ada 3 langkah strategis yang dilakukan program GAK Berbasis Pesantren. Langkah pertama, menggarap sisi kognitif berkaitan dengan pemberian wawasan mengenai anatomi korupsi serta bagaimana peran ajaran Islam. Dalam agenda ini program GAK mencoba mengantarkan pada analisis kritis mengenai akar persoalan korupsi di negeri ini beserta dampaknya yang parah bagi kepentingan dan pemenuhan hak-hak ekonomi, hak sosial, dan hak budaya warga. Lalu, bagaimana realitas yang memprihatinkan ini dilihat serta dipahami oleh Islam – maksudnya: agamawan dan/atau kalangan

pesantren – serta bagaimana demokrasi dan/atau ajaran doktrin Islam memberikan konsepsi resolusi. Yang dimaksud dengan doktrin Islam itu bisalah disebut *fiqh* (fikih) yang merupakan pegangan kalangan pesantren.

Pada langkah ini, yang dikembangkan adalah upaya penafsiran-ulang (reintreprestasi) doktrin di tingkat teologis yang memaknai kembali bahwa pemberantasan korupsi bukan hanya tugas biasa yang bersifat profan, tetapi merupakan tugas suci atau panggilan (*beruf*) keagamaan. Demikian juga halnya dengan uang yang selama ini dipahami sebagai uang negara, sesungguhnya merupakan uang rakyat yang dipungut dari pajak. Karena itu, mengawasi atau mengontrol distribusi anggaran – khususnya yang berkait sektor publik – merupakan kewajiban setiap warga negara, termasuk masyarakat pesantren. Rumusan ini – di samping menjadi acuan moral dan landasan inspirasi bagi kalangan pesantren dalam bergerak – diharapkan dapat difatwakan dan disebarluaskan (*diseminasi*) lewat *newsletter* dan media radio melalui agen-agen kesadaran seperti masjid-masjid, majelis-majelis taklim, yang langsung bersentuhan dengan masyarakat.

Upaya reintreprestasi ini diwujudkan melalui diseminasi tentang betapa kokoh dan inspiratifnya basis moral agama Islam (dasar teologis) bagi pemberantasan korupsi. Berbagai kegiatannya antara lain penerbitan buku, pembuatan stiker dan teks khotbah antikorupsi, serta berbagai lokakarya dan seminar. Keluaran pokok yang menonjol dari kegiatan-kegiatan ini antara lain berupa rumusan tegas tentang pendasaran atau ketetapan keagamaan yang lebih memadai atas larangan korupsi. Semacam fatwa dan atau penetapan *fiqhiyah*, menyangkut definisi, respon kasus, dan hukum. Suatu upaya berkaitan dengan penegasan ini telah dilakukan dengan menyelenggarakan kegiatan *bahtsul masail* kiai pesantren tingkat nasional di Jakarta, pada 2004. Dalam kegiatan ini, yang

---

<sup>3</sup> Lihat buku Korupsi di Negeri Kaum Beragama: Ikhtiar Membangun Fiqh Anti Korupsi, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, Jakarta, Juni 2004; buku Memerangi Korupsi: Geliat Agamawan atas Problem Korupsi di Indonesia, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, Jakarta, Juni 2004; serta buku Menolak Korupsi Membangun Kesalehan Sosial : Kumpulan Teks Khutbah Jumat, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, Jakarta, Mei 2004.

utama dibahas adalah “membangun *fiqh* antikorupsi”.<sup>3</sup> Berbagai hasilnya telah dibukukan dan disebarakan ke seluruh pesantren.

Pendasaran *fiqh* ini penting, karena dalam tradisi pesantren kedudukan *fiqh* cukup sentral sebagai sebuah acuan dalam menghadapi permasalahan sosial yang berkembang di kalangan *nahdliyin* (warga NU) khususnya dan umat Islam umumnya

Selain itu, didorong pula kegiatan yang mewacanakan interpretasi baru atas konsep zakat. Zakat – yang memiliki kedudukan penting sebagai ajaran salah satu dalam lima rukun Islam – dirumuskan sebagai acuan “moral politik perpajakan dan penganggaraan yang menjunjung tinggi prinsip keadilan, kemaslahatan umum, dan pemihakan pada rakyat lemah.” Pajak dimaknai sebagai fungsi ilahiyah yang hanya berhak dipungut “Tuhan”, sementara penyelenggara negara hanyalah distributor yang wajib menyalurkan pajak itu pada kelompok yang paling lemah – sebagaimana disebutkan Alquran, fungsi penataan politik-ekonomi-sosial yang adil dan bebas korupsi, kontrol pada jalannya sistem tersebut, dan pendistribusian hasil pajak, menjadi *fardlu a’in* (*imperative categories*) atas setiap warga negara.

Lebih 10 tahun sudah, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M) memang mengusung penafsiran progresif atas ajaran zakat sebagai acuan moral dan basis inspirasi kalangan agamawan untuk menumbuhkan kepedulian terhadap masalah-masalah sosial. Di sini agama digelar di wilayah publik sebagai upaya “mengotorkan” tangan Tuhan untuk menggeluti problem-problem empirik di masyarakat terhadap musuh agama yang paling nyata: ketidakadilan, kemiskinan dan seperti problem korupsi ini. Organisasi agama sebagai penjaga moral diletakkan di luar wilayah negara untuk mengoptimalkan fungsi kontrol sosial; bukan sebaliknya – organisasi agama sebagai alat legitimasi bagi apapun kebijakan penguasa, atau sekadar menjadi pemenuhan kepentingan-kepentingan eksklusif (primordial) pemeluknya dengan mengabaikan kepentingan bersama.

### **Revitalisasi Bahtsul Masail**

Langkah strategis berikutnya, program GAK mencoba mengajak keterlibatan nyata kalangan pesantren dalam pemberantasan

korupsi. Agenda garapan ini mencoba melakukan terobosan di kalangan pesantren untuk membangun gerakan strategis pemberantasan korupsi yang berpijak kuat pada akar agen gerakan itu sendiri, yakni melalui rekonstruksi tradisi yang dimilikinya. Hal ini dilakukan dengan secara khusus melibatkan para kiai sebagai corong perubahan kesadaran masyarakat untuk terlibat secara agresif – terutama melalui *bahtsul masail* – yang dipersiapkan secara sistematis, selain dalam menfatwakan perihal pentingnya pemberantasan korupsi melalui khotbah Jumat dan pengajian-pengajian majelis taklim.

Tradisi dan institusi *Bahtsul Masail* yang sudah sangat dikenal di kalangan kiai NU dan pesantren sebagai wahana untuk memecahkan masalah-masalah yang muncul – baik isu-isu agama *mahdloh* dan/atau kehidupan umat dipilih sebagai media praksis gerakan. Di sini forum *Bahtsul Masail* yang selama ini menekankan kajian agama dikembangkan menjadi media kajian dengan semangat kepedulian sosial. Forum *Bahtsul Masail* akhirnya juga mengangkat dan menilik secara kritis berbagai isu sosial, khususnya isu korupsi dan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan para penguasa dalam produk kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jadinya, *Bahtsul Masail* dirumuskan sebagai kekuatan kontrol dengan seruan dan opini-opini yang tegas atas isu ketidakadilan dan antikorupsi.

Kontrol atas APBD itu berupa kritik dan tuntutan pemenuhan APBD di masing-masing daerah agar benar-benar memihak rakyat lemah. Caranya, antara lain: forum *Bahtsul Masail* yang terdiri para kyai-nyai pesantren tersebut mengeluarkan tausiyah (rekomendasi) mendesakkan APBD menuju keberimbangan alokasi dana (minimal 70 persen dari total anggaran) untuk kepentingan nyata pemberdayaan masyarakat. Rinciannya adalah untuk pengembangan ekonomi kerakyatan (peningkatan sektor pertanian, pengembangan usaha kecil-menengah, dan koperasi), peningkatan pelayanan publik (pelayanan kesehatan dan pendidikan yang baik dan murah serta terjangkau); jaminan pengaman perlindungan sosial (beras untuk penduduk miskin). Sisanya, 30 persen, untuk keperluan rutin.

Pengadaan forum *bahtsul masail* sebagai bentuk upaya kontrol

ini telah dilangsungkan di 12 kota, meliputi Cianjur, Tasik, Garut, Ciamis (Jawa Barat); Cirebon-Kuningan, Brebes, Jepara, dan Pati (Jawa Tengah); Lamongan, Ponorogo, Blitar, dan Sumenep (Jawa Timur). Sayangnya, dengan kapasitas program yang terbatas, pengadaan forum ini baru bisa dilakukan sekali di 12 kota tersebut.

Perhatian gerakan revitalisasi *Bahtsul Masail* oleh kiai-ulama pesantren dengan fokus pada “politik anggaran daerah” ini sangat penting digalakkan dan didesakkan mengingat realitas APBD selama ini sebagian besar anggaran (hampir 80 persen) tersedot untuk fasilitas, tunjangan, uang pesangon, dan perjalanan dinas. Padahal, banyak rakyat di daerah bersangkutan yang kesulitan untuk tetap dan meneruskan sekolah sampai tingkat sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA) apalagi ke perguruan tinggi. Mereka juga kesulitan membiayai kesehatan ketika sakit. Hasil olahan para petani atau nelayan juga makin tak cukup untuk hidup mereka sendiri.

Demikian corak kegiatan *Bahtsul Masail* yang dikembangkan P3M dalam paket program GAK Berbasis Pesantren ini. Terlihat memang forum keagamaan ini ditransformasikan pada gerakan keagamaan yang kritis terhadap problem sosial yang ada, dalam hal ini menyangkut usulan kepada penguasa daerah untuk anggaran yang berpihak pada kepentingan publik serta bebas korupsi. Hal ini agak berbeda dibandingkan dengan *Bahtsul Masail* konvensional yang biasanya hanya menyangkut isu hukum ibadah dan persoalan privat.

Langkah strategis berikut dan penting adalah yang berkaitan dengan pembangunan kapasitas dan jaringan GAK Berbasis Pesantren itu sendiri sebagai sebuah gerakan. Untuk arah kegiatan ini dipilih para santri senior atau kiai muda dari daerah yang lantas diberikan peningkatan kapasitas, sekaligus dimaksudkan sebagai *community organizer* (CO) GAK. Kepada mereka diberikan pelatihan khusus atau pendidikan keahlian terbatas tentang pengetahuan teknis melakukan analisis APBD dan audit keuangan secara sederhana. Analisis dan audit ini diperkenalkan sebagai instrumen untuk melakukan investigasi. Para CO juga mendapatkan pendidikan mengenai teknik advokasi dan pengorganisasian

gerakan, terutama berkait dengan proses-proses mempersiapkan dan memperkuat revitalisasi *bahtsul masail*. Sementara pada tingkat kelembagaan, penguatan jaringan dibangun, khususnya dengan kelompok-kelompok strategis seperti Nahdlatul Ulama sebagai organisasi keagamaan, para lembaga swadaya masyarakat lokal yang telah bergerak dalam pemberantasan korupsi, para mahasiswa, para politikus lokal yang belum terkontaminasi atau masih memiliki idealisme, serta dan para pengelola – dan wartawan – pers lokal.

Selain ketiga langkah pokok dan strategis ini, program GAK adalah menetapkan berbagai kegiatan turunan lainnya seperti penerbitan buku, seminar, pelatihan, dan *workshop* yang melibatkan kalangan agamawan – semuanya untuk diseminasi atau sosialisasi pemberantasan korupsi.

Semua kegiatan tersebut diharapkan menjadi suatu gerakan yang mendorong kesadaran kalangan pesantren untuk mencegah serta membuat aturan dan kontrol terhadap timbulnya tindak korupsi. Dari sini, yang disasar adalah sebuah gerakan yang lebih sistematis, yang tidak sekadar reaksioner. Atau dengan kata lain: memanfaatkan lembaga keagamaan (pesantren) sebagai pusat perubahan.

### **Kuasa Struktural dan Kultural**

Sebagai dikatakan sebelumnya, program Gerakan Anti Korupsi Berbasis Pesantren putaran pertama ini berlangsung dari akhir Desember 2002 hingga Agustus 2004. Program berlangsung sepenuhnya atas dukungan sumberdaya yang dimiliki P3M dan pendanaan dari Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership). Di tingkat lapangan, pelaksanaan program juga mendapat banyak dukungan dari para intelektual di tingkat nasional maupun daerah, serta bantuan dari jaringan P3M yang ada. Secara informal dukungan juga didapat dari lembaga NU.

Kendati demikian, sebetapapun program telah menetapkan strategi yang cukup tepat selain adanya banyak unsur pendukung, tetap disadari bahwa untuk sampai pada capaian yang ditetapkan bukanlah hal mudah. Apalagi hal yang digagas dari program ini secara umum adalah membangun pesantren sebagai pusat

perubahan dalam arti basis gerakan antikorupsi di satu pihak dan sekaligus di pihak lain adalah adanya perubahan nyata pada kebijakan politik penganggaran daerah yang memihak rakyat dan bebas korupsi. Karena itu, memang bukan hal aneh jika dalam pelaksanaan program masih banyak ditemui kendala dan hambatan. Beberapa hambatan itu, antara lain:

Pertama, pada aspek yang berkaitan dengan agen gerakan itu sendiri, khususnya bagi kalangan kiai pesantren yang kurang memiliki kemandirian, baik secara ekonomi maupun politik. Relasi para kiai yang terlalu dekat dengan kekuasaan, dalam kenyataannya sangat mengganggu perannya secara optimal sebagai pusat keteladanan dan penegakan kewibawaan untuk ikut menegakkan otoritas moral (kuasa kultural). Demikian juga kedekatan NU sebagai organisasi masyarakat keagamaan dengan kekuasaan juga cukup menjadi keterpaksaan atas efektivitas pemberantasan korupsi lewat lembaga ini. Di kota-kota tempat GAK Berbasis Pesantren diberlangsungkan, keterpaksaan itu cukup tampak dan tergantung pula pada tingkatannya.<sup>4</sup>

Kedua, pada aspek yang berkaitan dengan kapasitas kalangan kiai muda pesantren dan CO, yakni berkait dengan kapasitas untuk penguasaan analisis anggaran sebagai senjata kontrol korupsi APBD. Tradisi mereka selama ini berkisar pada teks (bukan angka), bahkan minus manajemen. Di sini menjadi penting penataran atau pelatihan untuk peningkatan cara membaca APBD serta sistem operasi anggaran dan operasi kuasa.

Selain itu, sebagai modal sosial, kalangan pesantren juga belum terhubung dengan kuat dalam sinergisitas dan jaringan gerakan antikorupsi yang lain (seperti NGO lokal, akademisi). Pada kenyataannya, sampai sekarang, memang belum ada kekuatan lokal yang cukup mampu dan terjaga staminanya sebagai kekuatan kontrol kebijakan publik (termasuk praktik korupsi) dan sebagai penanding hegemoni. Peningkatan hubungan dan saling

---

<sup>4</sup> Untuk lebih rinci melihat perbandingan keterpaksaan itu di tiap kota, lihat laporan final evaluasi lapangan yang dilakukan peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, atau juga baca *Memerangi Korupsi: Geliat Agamawan atas Problem Korupsi di Indonesia*, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, Jakarta, Juni 2004.

kerjasama menjadi kunci bagi penyelesaian problem ini.

Hal lain yang menjadi kendala adalah yang berkait dengan kompleksitas problem korupsi di daerah itu sendiri. Ini menyangkut penggunaan kekerasan dan pemanfaatan preman oleh pelaku, serta lemahnya penegakan hukum di daerah bagi tindak korupsi (kuasa struktural). Di sini selain diperlukan perubahan struktural pada penegakan hukum di daerah juga dibutuhkan kecerdasan dan keuletan untuk menarik semua potensi kekuatan penggilas korupsi, termasuk yang dari pusat seperti Komisi Pemberantasan Korupsi dan semacamnya.

### **Mengawasi Korupsi Secara Aktif**

Dari pelaksanaan program yang cukup singkat itu, kini, komunitas pesantren dan para *community organizer* yang telah dilatih mulai memiliki inisiatif untuk penguatan masyarakat madani (*civil society*). Mereka menyadari fungsi dan perlunya pembentukan forum-forum kajian kritis untuk mengawasi dan memantau APBD agar bebas korupsi serta besarnya alokasi anggaran untuk pemberdayaan rakyat. Yang menarik, internal kelompok kalangan pesantren telah melahirkan berbagai embrio kelembagaan – dengan terbentuk kantong-kantong untuk pengawasan anggaran daerah – yang dimotori kiai muda. Hampir di semua pesantren yang melaksanakan program ini muncul beberapa forum lanjutan untuk mengusung GAK Berbasis Pesantren. Di Pati, Jawa Tengah, terbentuk Lajnah Kajian Kebijakan Publik (LK2P), di Lamongan, Jawa Timur, terbentuk Forum Kajian Ilmiah dan Bahtsul Masail (FKIBM), di Brebes, Jawa Tengah, terbentuk Pusat Transparansi Kebijakan Publik (Pusaka). Juga terbentuk Forum Masyarakat Jeparu untuk Keadilan (FMJK), selain di Cianjur terbentuk Jaringan Kerja untuk Kedaulatan Rakyat (Jagat). Di tempat lain seperti Ciamis, Garut, Cianjur, Sumenep, dan Blitar berkembang pula *lajnah-lajnah* Kajian Kebijakan Publik.

Selain lahir embrio kelembagaan *civil society*, pasca- *Bahtsul Masail* juga berlahir kajian di berbagai kota untuk APBD yang adil dan memihak rakyat lemah – misalnya di Kuningan, Lamongan, dan Sumenep. Beberapa *community organizer* juga diajak untuk terlibat merumuskan APBD 2005 yang adil – sebagaimana



di Brebes dan Tasikmalaya.

Kalangan pesantren kemudian merasa butuh menumbuhkan komitmen antikorupsi dengan menekan dan mendesak pencegahan korupsi serta mendorong penanganan kasus-kasus korupsi ke meja pengadilan. Hingga program putaran pertama berakhir, keterlibatan kiai muda dan *community organizer* alumni pelatihan terlibat dalam gerakan pengajuan kasus korupsi ini dengan beraliansi bersama organisasi nonpemerintah (ornop) dan kalangan lain. Itulah yang setidaknya terjadi di Ciamis, Garut, Jepara, dan Pati.

Sebagaimana digambarkan, proyek GAK Berbasis Pesantren dapat dikatakan telah cukup berhasil dalam membangun kesadaran sosial baru atas pentingnya pemberantasan korupsi dalam perspektif teologis, dan hal ini dalam tataran yang cukup luas juga terimplementasi dalam bentuk gerakannya yang khas. Walau demikian, tampak bahwa keberlanjutan gerakan pemberantasan korupsi oleh kalangan pesantren ini secara umum masih sangat tergantung seberapa jauh lingkungan sosial-keagamaan yang ada kondusif untuk melakukan gerakan itu.

Dalam kaitan ini lemah atau kuatnya tindakan lanjutan itu juga masih tergantung pada berbagai hal. Pertama, seberapa jauh dunia pesantren (terutama para kiainya) dan/atau Nahdlatul Ulama sebagai lembaga keagamaan memiliki kemandirian politik dan kemandirian ekonomi. Dalam banyak kasus, sebagaimana dinyatakan hasil evaluasi lapangan yang telah dilakukan oleh Anas Saidi – peneliti senior Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia – dan kawan-kawan, netralitas itu seringkali terganggu oleh relasi antara agama dan politik yang diperankan oleh kedua lembaga tersebut (NU dan pesantren). Rumitnya pertalian kepentingan itulah agaknya yang secara permanen akan menjadi persoalan utama atas efektif dan tidaknya pesantren dijadikan agen perubahan sosial (dalam konteks ini: gerakan pemberantas korupsi). Perkembangan gerakan GAK di beberapa kota seperti Blitar, Brebes, Jepara, dan untuk sebagian Sumenep kiranya masih cukup kuat dilingkupi problem demikian.

Kedua, kesinambungan tindakan gerakan antikorupsi dalam kenyataannya juga sangat tergantung pada kemampuan dan

komitmen para CO. Baik yang berkaitan dengan keahlian CO dalam menganalisis anggaran, pemahaman atas *legal drafting* yang berkaitan dengan APBD maupun kemampuannya dalam menjalin hubungan dengan kelompok strategis lainnya, khususnya LSM lain dan pers.

Akhirnya, harus disadari, capaian program GAK mungkin masih kecil. Tetapi gagasan ini setidaknya merupakan upaya inisiasi terhadap kalangan kiai-nyai pesantren selaku pemuka agama dan masyarakat untuk membangun kantong-kantong dalam bentuk partisipasi dan pengawasan masyarakat terhadap kebijakan publik, serta memantau perilaku pejabat publik dalam penggunaan kekuasaan dan uang negara. Lebih tepatnya, ini merupakan langkah rintisan untuk mendorong kiai pesantren dengan visi keadilannya – melalui revitalisasi *Bahtsul Masail* – agar dapat mendorong pembesaran angka alokasi anggaran untuk berpihak pada pemberdayaan masyarakat lemah/miskin, selain distribusi anggaran APBD benar-benar tidak dikorup dan sampai ke kelompok lemah tersebut.

Karena itu, selain disadari bahwa program ini masih membutuhkan evaluasi, kritik, dan proses yang panjang serta tak mudah, langkah rintisan ini jelas memerlukan keberlanjutan dan perluasan.

Waktunya untuk bekerja kembali!\*\*\*

**A.S. Burhan**, kelahiran Batang, Jawa Tengah, 4 Mei 1968, aktif di Perhimpunan Pengembangan Pesantren & Masyarakat (P3M), Jakarta. Sejak 2003, menjadi *Project Officer* Program Gerakan Anti Korupsi Berbasis Pesantren, setelah sebelumnya menjadi *Project Officer* Program Penguatan Demokrasi dan Hak Asasi Manusia untuk Kalangan Pesantren (1999-2003) di lembaga yang sama. Sejak tahun 2000, juga bergabung sebagai anggota Dewan Eksekutif dan Peneliti pada Masyarakat Santri untuk Advokasi Rakyat (Syarikat) Indonesia.

**Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat** atau P3M adalah lembaga nonpemerintah yang didirikan para kiai pengasuh pesantren di Jawa dan luar Jawa sebagai wadah aktualisasi tanggungjawab para ulama/kiai terhadap kehidupan masyarakat dan bangsa.

Sejak 1980-an, P3M menaruh perhatian pada penyadaran dan pemberdayaan kalangan pesantren dan masyarakat dalam mengakses gagasan dan metodologi yang mengantarkan pada perubahan. Untuk itu, ada empat prioritas kegiatan P3M: pendidikan dan pelatihan untuk mengembangkan kesadaran kritis dan kemampuan aksi-aksi perubahan, kajian dan penelitian untuk memahami problem-problem sosial kemanusiaan dan strategi-strategi perubahannya, penyebaran informasi untuk membangun partisipasi publik yang luas bagi aksi-aksi perubahan, dan pendampingan untuk membangun sinergi sosial di kalangan masyarakat bawah dalam memecahkan problem mereka sendiri.

Tiga isu utama yang menjadi perhatian P3M: Islam, pluralisme, dan demokrasi; gerakan antikorupsi berbasis pesantren; serta Islam dan visi emansipatoris.

# BAGIAN 6

ANGGARAN INI  
SUDAH LAYAK  
DAN PATUT  
DIPERTAHANKAN !

BAPAK ITU  
MAU BIKIN ANGGARAN  
ATAU MAU NGERAMPOK  
UANG RAKYAT, SIH?



# Wakil Rakyat Menjarah Uang Rakyat<sup>1</sup>

Saldi Isra

## Pemerasan Negara oleh Politisi

Perubahan paradigma hubungan pusat dan daerah merupakan sebuah keniscayaan dalam melakukan reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari segi politik ketatanegaraan, perubahan paradigma itu mesti terjadi dari pemerintahan yang bercorak *highly centralized* menjadi pola yang lebih terdesentralisasi. Tujuannya, mencegah terulangnya praktik *strong state and weak society* yang menutup ruang terhadap aspirasi masyarakat. Salah satu strategi perubahan tersebut, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22/1999) memberikan kekuasaan politik yang lebih besar kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan memisahkan secara tegas posisi legislatif daerah (DPRD) dengan eksekutif daerah (kepala daerah).

Di luar pemisahan itu, ada beberapa bukti yang dapat dikemukakan bahwa UU No. 22/1999 memberikan kekuasaan yang berlebih kepada DPRD, berupa kewenangan DPRD untuk menentukan kata-putus dalam proses pemilihan kepala daerah. Perubahan yang terjadi, memberikan DPRD posisi tawar yang lebih dominan dalam menentukan pemimpin daerah. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Ketentuan ini memberikan kesempatan kepada

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan hasil dan dampak dari kegiatan Forum Peduli Sumatra Barat (FPSB) dan Pusat Kajian Hukum Wilayah Barat Universitas Andalas (PKHWP Unand) yang didukung oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership) pada tahun 2002-2003. Saat ini PKHWP dan FPSB sedang menjalankan program lanjutan yang didukung oleh Partnership Program yang dilakukan oleh FPSB telah berhasil membentuk Kaukus Anggota DPRD Anti Korupsi di Sumatra Barat.

DPRD untuk memberhentikan kepala daerah di tengah masa jabatan. Hal ini dapat terjadi kalau laporan pertanggungjawaban tahunan (*annual report*) dan pertanggungjawaban untuk hal tertentu (seperti melakukan tindak pidana) ditolak DPRD.<sup>2</sup>

Pada awalnya, perubahan yang dibawa UU No. 22/1999 terhadap posisi DPRD diharapkan akan memberikan nilai positif dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Tetapi dalam praktiknya, yang terjadi justru sebaliknya, yakni sebagian besar anggota DPRD kehilangan kepekaan dalam menyahuti kepentingan publik yang lebih luas. Misalnya, mengemukanya isu praktik politik uang (*money politics*) dalam hampir setiap pemilihan kepala daerah, serta munculnya kekisruhan dalam pertanggungjawaban kepala daerah.

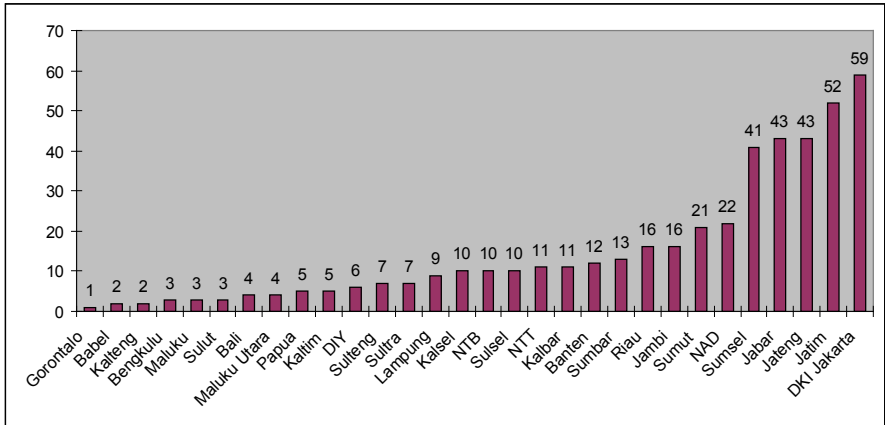
Menarik apa yang ditulis Andrinof A. Chaniago. Katanya, anggota DPRD yang seharusnya berperan mengontrol tindakan eksekutif justru berkembang ke arah pemerasan negara oleh politisi. Para politikus lembaga legislatif daerah cenderung menggunakan kesempatan untuk menekan eksekutif agar mau melakukan penggerogotan keuangan negara lewat proses pengajuan Rancangan Anggaran Pembangunan Daerah dan lewat mekanisme laporan pertanggungjawaban kepala daerah.<sup>3</sup> Dalam hal ini patut pula disimak laporan Indonesia Corruption Watch (ICW), yang mencatat bahwa selama kurun waktu 2004 terdapat 432 kasus korupsi yang meliputi hampir di semua wilayah Indonesia (*lihat tabel*). Dilihat dari sisi aktor, laporan ICW menunjukkan, 432 kasus korupsi yang terjadi pada 2004 menyeret mayoritas dua elit lokal di daerah, yakni anggota DPRD (124 kasus) dan kepala daerah (83 kasus).

Melihat meluasnya praktik korupsi di daerah, selama pancawarsa pertama perubahan paradigma hubungan pusat dan

---

<sup>2</sup> Saldi Isra, "Potret Lembaga Perwakilan Rakyat", dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 18, Jakarta, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2002.

<sup>3</sup> Andrinof A. Chaniago, "Rintangan-rintangan Demokratisasi di Indonesia", dalam Maruto MD & Anwari MWK (edit.), Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi, Jakarta, LP3ES, 2002.



Sumber: *Otonomi Daerah, Lahan Subur Korupsi, Laporan Akhir Tahun 2004 ICW*

daerah, desentralisasi dimaknai oleh sebagian elit politik sebagai desentralisasi korupsi. Dalam pandangan TA Legowo, terdapat tiga hal yang menjadi penyebab terjadinya desentralisasi korupsi pada era otonomi daerah. Pertama, program otonomi daerah hanya terfokus pada pelimpahan wewenang dalam pembuatan kebijakan, keuangan, dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah, tanpa disertai pembagian kekuasaan kepada masyarakat. Kedua, tidak ada institusi negara yang mampu mengontrol secara efektif penyimpangan wewenang di daerah. Ketiga, legislatif gagal dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga kontrol. Justru sebaliknya, terjadi kolusi yang erat antara pemerintah daerah dan DPRD, sehingga kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terjadi, sementara kontrol dari kalangan masyarakat sipil masih lemah.<sup>4</sup>

Banyak contoh tindakan menyimpang berupa pemerasan negara oleh politisi. Misalnya, kontroversi sekitar uang *kadendeuh* yang terjadi di DPRD Provinsi Jawa Barat telah membuka mata banyak orang, bagaimana anggota dewan di daerah mengakali mata anggaran untuk menambah pendapatan pribadi. Atau permintaan “uang pensiun” yang dilakukan anggota DPRD Provinsi Jawa

<sup>4</sup> Indonesia Corruption Watch, *Daerah, Lahan Subur Korupsi, Laporan Akhir Tahun 2004*, Jakarta, 2004.

Tengah. Contoh lain di Sumatera Barat, setiap anggota dewan mendapat premi asuransi lebih dari Rp2,5 juta setiap bulan dan setiap tahun setiap anggota DPRD mendapat “dana aspiratif” lebih dari Rp200 juta.<sup>5</sup>

Penyimpangan yang terjadi seperti ini dapat memberi citra buruk dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Meskipun demikian, menurut Maswadi Rauf, eksekutif yang muncul dapat dimengerti mengingat otonomi daerah diberlakukan di tengah-tengah krisis ekonomi yang amat parah. Di samping itu, otonomi daerah diberlakukan dalam situasi euforia masyarakat yang berkebar-kobar. Suasana kejiwaan seperti ini juga diwarnai oleh rasa kebebasan yang besar sehingga otonomi daerah diberlakukan di tengah-tengah kekacauan dan ketidakpastian hukum.<sup>6</sup>

Sekiranya perubahan paradigma hubungan eksekutif-legislatif terjadi dalam suasana normal, maka eksekutif yang muncul tidak akan serumit yang terjadi sekarang ini. Desentralisasi politik lebih banyak membuka akses bagi elit lokal pada sumber-sumber daerah yang sangat rawan terjadinya penyimpangan dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Perubahan yang terjadi dalam suasana transisi menjadi sulit untuk dikendalikan. Kondisi ini diperparah karena tidak adanya ketentuan hukum yang memberi peluang kepada masyarakat untuk mengawasi dan mengontrol semua pusaran aktivitas yang ditimbulkan dari perubahan paradigma hubungan eksekutif-legislatif daerah.

Karena itu, tidaklah mengherankan jika kemudian perubahan tersebut memunculkan dua kutub kekuasaan. Di eksekutif adalah sebagai pengelola dan pengendali keuangan daerah dengan kekuasaan politik yang terbatas. Di sisi lain, legislatif muncul sebagai supremasi yang memegang kendali politik dengan sumber keuangan yang amat tergantung bagi eksekutif. Dua kutub kekuasaan itu memberi peluang kepada eksekutif dan legislatif

<sup>5</sup> Saldi Isra, “Kolusi Eksekutif-Legislatif Daerah”, dalam *Harian Media Indonesia Edisi Khusus Akhir Tahun*, Jakarta, 20 Desember 2002.

<sup>6</sup> Maswadi Rauf, “Pemerintah Daerah dan Konflik Horisontal”, dalam Syamsuddin Haris (edit), *Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIP) dan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership), 2002.



dalam melakukan sinergi negatif untuk melakukan kolusi. Formulasinya sederhana: dominasi kekuasaan politik menjadi lebih “mudah” jika diimbangi sumber keuangan yang dikelola dan dikendalikan eksekutif.

Dengan demikian, posisi dan kelebihan yang dipunyai kedua kutub itu terjebak pada pemeliharaan untuk mempertahankan kepentingan masing-masing. Penguatan peran DPRD yang ditujukan untuk menciptakan keseimbangan horisontal melalui mekanisme *checks and balances* terperangkap dalam pola hubungan kolusif antara eksekutif dengan legislatif. Legislatif benar-benar meraih keuntungan dalam perubahan paradigma hubungan eksekutif-legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Robert E. Jaweng menyindir, DPRD menikmati manisnya buah kekuasaan, juga kekayaan yang mengikutinya.<sup>7</sup>

### **Merekayasa Pendapatan**

Dalam kasus penyimpangan penyusunan anggaran DPRD, dengan dalih UU No. 22/1999 yang memberi hak untuk menentukan anggaran sendiri, sebagian besar anggota DPRD mulai menyasiasi penyusunan anggaran daerah (APBD) untuk memperkaya diri sendiri. Praktik yang terjadi, anggota dewan merasa tidak perlu tunduk kepada peraturan yang dikeluarkan pemerintah pusat. Bagi mereka, pos dan besaran anggaran cukup ditentukan dengan peraturan tata tertib DPRD.

Landasan yuridis yang dikedepankan DPRD adalah: pertama, pasal 34 ayat (3) huruf g, ayat (4) huruf c, dan ayat (5) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, dan DPRD (UU No. 4/1999) yang menyatakan bahwa anggota DPRD mempunyai hak menentukan anggaran, keuangan/administrasi yang pelaksanaannya diatur dalam tata tertib. Kedua, pasal 19 ayat (1) huruf g dan pasal 21 ayat (1) huruf c UU No. 22/1999 yang menyatakan bahwa anggota DPRD mempunyai hak untuk menentukan anggaran belanja, keuangan/administrasi yang pelaksanaannya diatur

---

<sup>7</sup> Robert E. Jaweng, “Thwal Hubungan Kepala Daerah-DPRD, Apa yang Salah?”, dalam Harian Kompas, 23 September 2002, Jakarta.

dengan peraturan tata tertib.

Padahal, kalau anggota DPRD mau berpedoman pada aturan yang ada secara komprehensif, tidak akan terjadi pendewaan peraturan tata tertib dalam menyusun anggaran DPRD. Anggota DPRD harus terikat dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang ada. Pasal 86 ayat (4) UU No. 22/1999 menegaskan, pedoman tentang penyusunan, perubahan, dan penghitungan APBD ditetapkan Peraturan Pemerintah (PP). Tidak hanya itu, kehadiran PP merupakan perintah pasal 5 ayat (1) UUD 1945, yakni: presiden menetapkan PP untuk menjalankan undang-undang. Selain itu, pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (PP No. 105/2000) menyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Ditambah lagi, pasal 52 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 01 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD (PP 01/2001) menegaskan, jenis dan biaya kegiatan DPRD ditetapkan sesuai dengan PP tentang Kedudukan dan Keuangan DPRD.

Semua ketentuan di atas mengisyaratkan, kehadiran PP untuk mengatur keuangan penyelenggara pemerintahan daerah – baik keuangan kepala daerah maupun keuangan DPRD – merupakan sebuah keniscayaan. Untuk ini, pemerintah pusat telah mengesahkan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PP No. 109/2000), dan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD (PP No. 110/2000). Khusus untuk keuangan DPRD, pasal 2 PP No 110/2000 secara eksplisit menentukan bahwa penghasilan tetap pemimpin dan anggota DPRD terdiri dari (a) uang representasi, (b) uang paket, (c) tunjangan jabatan, (d) tunjangan komisi, (e) tunjangan khusus, dan (f) tunjangan perbaikan penghasilan. Kemudian, ditambah dengan (a) tunjangan kesejahteraan, (b) uang duka, dan (c) tunjangan pakaian dinas.

Kalau diikuti secara benar, melihat rincian penghasilan yang

ditentukan dalam PP No. 110/2000, sulit bagi anggota DPRD untuk ramai-ramai menjarah uang rakyat. Apalagi PP No. 110/2000 menentukan secara eksplisit persentase setiap mata anggaran DPRD. Misalnya, besarnya uang representasi bagi Ketua DPRD, paling tinggi 60 persen dari gaji pokok gubernur, atau besarnya tunjangan perbaikan penghasilan sama dengan ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri sipil (PNS).

Berdasarkan pengamatan dan kajian intensif di daerah, anggota DPRD Sumatera Barat adalah salah satu DPRD yang tidak mau tunduk pada aturan yang terdapat dalam PP No. 110/2000. Ada beberapa kiat yang dilakukan anggota DPRD dalam menjarah uang rakyat untuk mempertebal kantong pribadi mereka. Pertama, di daerah ini tata tertib dijadikan panduan yang paling utama dalam menyusun keuangan DPRD. Jenis penghasilan anggota DPRD jauh lebih banyak dibandingkan dengan yang ditentukan dalam PP No. 110/2000. Kemudian, jenis itu mereka tambah dengan jenis penghasilan yang terdapat dalam PP No. 110/2000. Penghasilan yang mereka terima adalah akumulasi dari jenis penghasilan yang terdapat dalam tata tertib dan yang terdapat dalam PP No. 110/2000. Perhitungan Forum Peduli Sumatera Barat (FPSB), dalam APBD 2002, anggota DPRD Sumatera Barat mempunyai 27 jenis penghasilan. Bahkan untuk jenis mata anggaran tertentu, anggota DPRD memecahnya menjadi beberapa sub-anggaran. Misalnya, tunjangan kesehatan dipecah ke dalam tiga sub-anggaran, yaitu (1) tunjangan pemeliharaan kesehatan, (2) premi asuransi kesehatan, dan (3) biaya *check-up*.

Kedua, melakukan duplikasi mata anggaran. Misalnya, berdasarkan ketentuan pasal 10 PP No. 110/2000 dinyatakan bahwa untuk pemeliharaan kesehatan dan pengobatan diberikan tunjangan kesehatan. Tunjangan itu diberikan dalam bentuk jaminan asuransi. Yang terjadi, meskipun APBD 2002 telah menyediakan biaya pemeliharaan kesehatan Rp367.014.000, namun kemudian muncul lagi anggaran untuk premi asuransi Rp1.562.672.000.

Ketiga, membuat jenis penghasilan lainnya. Misalnya, dana tunjangan kehormatan (Rp600.000.000), tunjangan beras (Rp62.832.000), biaya penunjang kegiatan dalam rangka pembinaan daerah asal pemilihan (Rp137.500.000), biaya penunjang

kegiatan untuk pimpinan dan anggota (Rp330.000.000), bantuan kegiatan fraksi (Rp660.000.000), paket studi banding luar daerah (Rp797.500.000), dan lain-lain.

Sebenarnya, kalau ada pemahaman komprehensif yang diiringi itikad baik, anggota DPRD tidak akan semena-mena menentukan anggaran mereka. Hal demikian hanya mungkin timbul kalau ada pemahaman bahwa sebagian besar APBD Sumatera Barat berasal dari dana pemerintah pusat (APBN). Karena itu, pemerintah pusat berwenang menentukan koridor penggunaan keuangan daerah. Kalau tidak, otonomi akan dimaknai sebagai kebebasan menggunakan keuangan daerah tanpa terikat ketentuan yang lebih tinggi.

Kalangan pemerhati hukum banyak yang berpendapat bahwa keengganan anggota DPRD menerima PP No. 110/2000 bukan karena produk hukum tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi namun lebih dikarenakan hilangnya kebebasan mereka untuk menjarah uang rakyat. Karena itu, menjadi sangat masuk akal jika kemudian muncul protes berkelanjutan di berbagai daerah.

### **Pengalaman FPSB**

Meski secara resmi baru dibentuk pada awal tahun 2002, kehadiran Forum Peduli Sumatera Barat (FPSB) sangat terkait dengan proses pemilihan Gubernur Sumatera Barat periode 2000-2005, yakni sejak penghujung 1999 sampai awal 2000. Ketika itu, beberapa elemen masyarakat berpartisipasi mengawal proses pemilihan gubernur Sumatera Barat. Mereka tidak hanya berupaya memberikan masukan agar DPRD hasil pemilihan 1999 mampu memilih seorang gubernur yang dapat menjawab kebutuhan Sumatera Barat tetapi juga berupaya membongkar indikasi praktik politik uang yang terjadi selama proses pemilihan gubernur. Sayang, perjuangan itu “kandas.” Hasilnya tidak hanya gagal mendapatkan gubernur dari “generasi baru” tetapi juga tidak mampu membongkar indikasi praktik politik uang yang terjadi pada saat pemilihan gubernur.

Setelah pemilihan gubernur, beberapa aktivis ditambah elemen masyarakat lain mulai melakukan serangkaian pertemuan

untuk mendiskusikan dan menyikapi hasil pemilihan gubernur. Dari beberapa kali pertemuan, disimpulkan bahwa mayoritas anggota DPRD hasil pemilihan umum 1999 tidak jauh berbeda dibandingkan dengan anggota DPRD periode-periode terakhir era Orde Baru. Kesimpulan itu memunculkan pertanyaan baru: apakah yang harus dilakukan untuk menyikapi ketidakpedulian mayoritas anggota DPRD terhadap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat? Suara-suara yang berkembang sepanjang beberapa pertemuan menandakan bahwa semua elemen masyarakat harus mengawasi anggota DPRD, selain pengawasan difokuskan pada penggunaan fungsi anggaran.

Tindak lanjut hasil pertemuan itu, sejak pertengahan 2000 mulai dilakukan diskusi dan pembahasan struktur keuangan anggota DPRD. Hasil beberapa kali pertemuan awal mulai mengindikasikan adanya penyusunan anggaran yang tidak wajar. Salah satu mata anggaran yang mendapat sorotan tajam adalah pos “Dana Aspiratif” sebanyak Rp200 juta/tahun yang dikelola oleh masing-masing anggota DPRD. Pada tahun 2001, beberapa elemen yang terlibat dalam serangkaian diskusi<sup>8</sup> penggunaan anggaran DPRD sepakat untuk mengajukan gugatan *standing NGO* ke Pengadilan Negeri (PN) Padang. Setelah beberapa kali sidang, dengan alasan tidak berwenang, PN Padang menolak gugatan yang diajukan.

Hasil gugatan *standing NGO*, pada salah satu sisi, memberikan kepercayaan yang sangat besar kepada anggota DPRD untuk melanjutkan langkah mereka menyusun anggaran yang semakin menjauh dari PP No. 110/2000, sementara di sisi lain hasil itu justru mendorong pihak-pihak yang sedari awal terlibat dalam rangkaian diskusi penggunaan anggaran DPRD untuk melakukan langkah yang lebih sistematis. Keinginan untuk melakukan langkah yang lebih terukur dan terarah berbarengan dengan dimulainya proses persiapan penyusunan RAPBD tahun 2002. Untuk memperkuat gerakan mengkritisi RAPBD 2002, sejak

---

<sup>8</sup> Hampir semua rangkaian pertemuan dilakukan di Kantor Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang.

penghujung tahun 2001 muncul gagasan untuk membentuk wadah yang betul-betul berkonsentrasi dalam menghadapi dan melakukan berbagai langkah strategis untuk menghadapi proses penyusunan anggaran 2002. Maka, pada awal tahun 2002, Forum Peduli Sumatera Barat resmi dibentuk guna mewadahi pembahasan RAPBD “di luar” DPRD.

Untuk melanjutkan pembahasan yang sudah berlangsung, FPSB melakukan serangkaian kegiatan berikut: Pertama, melakukan pembahasan secara akademik RAPBD tahun 2002 dengan melibatkan banyak pihak seperti (1) pakar-pakar yang pernah terlibat dalam proses penyusunan Program Pembangunan Daerah Sumatera Barat, (2) ahli keuangan daerah dari beberapa perguruan tinggi terkemuka di Kota Padang, terutama dari Universitas Andalas dan Universitas Negeri Padang, dan (3) ahli hukum keuangan daerah. Selama diskusi, yang terlibat tidak hanya anggota FPSB namun juga kalangan penegak hukum, tokoh masyarakat, mahasiswa, praktisi, dan lain-lain. Dari hasil diskusi diketahui, struktur dan besarnya mata anggaran tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan itu bertentangan dengan PP No 110/2000.

Kedua, hasil diskusi itu disampaikan kepada anggota DPRD dengan harapan mereka mau melakukan perbaikan sesuai dengan besaran dan jenis mata anggaran yang terdapat dalam PP No. 110/2000. Bahkan untuk memudahkan anggota DPRD, FPSB juga menawarkan struktur dan besaran anggaran yang disusun berdasarkan PP No. 110/2000. Sayangnya, pihak DPRD tidak merespons usulan perbaikan FPSB. Mayoritas anggota DPRD tetap yakin bahwa struktur anggaran yang mereka susun tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada.

Setelah tidak mendapat perhatian dari anggota DPRD, FPSB coba meyakinkan beberapa perguruan tinggi untuk melakukan telaah RAPBD dan menyampaikan hasilnya ke DPRD. Gagasan ini disambut positif beberapa perguruan tinggi di Padang. Buktinya, Universitas Andalas dan Universitas Negeri Padang melakukan telaah RAPBD 2002. Sebagian besar hasil telaah itu sama dengan hasil FPSB. Sayangnya, ketika hasil itu sekali lagi disampaikan,

DPRD tetap tidak mau melakukan perbaikan sesuai dengan hasil kajian yang dilakukan oleh kedua perguruan tinggi tersebut.

Ketiga, karena tidak berhasil meyakinkan anggota DPRD, FPSB menyampaikan masalah penyimpangan penyusunan keuangan DPRD kepada Gubernur Sumatra Barat. Dalam suatu pertemuan dengan gubernur, FPSB tidak hanya menjelaskan penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan tetapi juga mendorong gubernur untuk menjelaskan kepada DPRD agar struktur keuangan anggota DPRD disesuaikan dengan PP No. 110/2000. Dalam pertemuan itu, FPSB juga meminta gubernur untuk tidak menandatangani RAPBD 2002 jika tidak ada perubahan yang signifikan dari DPRD. Anehnya, jangankan menerima gagasan FPSB, gubernur bahkan berusaha meyakinkan FPSB bahwa anggaran itu sudah disusun sesuai dengan ketentuan yang ada.<sup>9</sup>

Keempat, gagal meyakinkan gubernur, FPSB melanjutkan upaya koreksi, yaitu datang ke Departemen Dalam Negeri<sup>10</sup> dengan meminta Menteri Dalam Negeri agar menggunakan kewenangan yang dimilikinya – yaitu: memerintahkan DPRD merevisi APBD 2002. Sama dengan upaya-upaya sebelumnya, usaha FPSB ini tidak mendapat jawaban dari Departemen Dalam Negeri.

Setelah “gagal” melakukan upaya di atas, FPSB baru melakukan langkah hukum, yaitu melaporkan penyimpangan penyusunan APBD kepada pihak berwenang. Sebelum melaporkan, ada tiga persolan mendasar yang sempat didiskusikan agak dalam, yaitu (1) ke institusi mana (kepolisian atau kejaksaan) indikasi korupsi yang dilakukan anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat akan dilaporkan, (2) siapa yang akan dilaporkan: apakah eksekutif, legislatif, atau eksekutif dan legislatif sekaligus, dan (3) identitas pelapor.

Untuk masalah pertama, FPSB menyepakati melaporkan penyimpangan penyusunan keuangan anggota DPRD dalam APBD 2002 kepada Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat. Pertimbangannya,

---

<sup>9</sup> Dalam pertemuan itu, penulis menyampaikan, kalau gubernur tidak mengingatkan DPRD, gubernur dapat dikatakan turut serta (bersekongkol) dengan DPRD.

<sup>10</sup> Perwakilan Forum Peduli Sumatera Barat yang datang ke Departemen Dalam Negeri tidak berhasil bertemu dengan Menteri Dalam Negeri.

melaporkan ke kejaksanaan sudah memangkas satu tahap proses penyelesaian kasus-kasus korupsi. Tidak hanya itu, selama proses diskusi-diskusi awal, beberapa aparat kejaksanaan sudah pernah mengikuti diskusi yang diselenggarakan FPSB. Asumsinya, beberapa aparat kejaksanaan sudah memahami sebagian persoalan yang terjadi dalam proses penyusunan APBD 2002.

Perdebatan agak dalam terjadi dalam masalah kedua, yakni tentang siapa yang akan dilaporkan. Akhirnya, FPSB menyepakati, prioritas yang akan dilaporkan adalah pihak DPRD. Ketika FPSB memberikan prioritas melaporkan indikasi korupsi dalam penyusunan APBD tahun 2002 kepada kejaksanaan tinggi, muncul pertanyaan: mengapa yang dilaporkan hanya anggota-anggota DPRD. Padahal, eksekutif juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam pembahasan RAPBD. Tambah lagi, RAPBD tidak akan pernah menjadi APBD kalau tidak disahkan oleh kepala daerah.

Di samping strategi, pertimbangan mendahulukan anggota DPRD sangat terkait dengan fungsi kontrol lembaga legislatif terutama dalam memerangi praktik korupsi. Semestinya, dalam proses penyusunan anggaran, legislatif harus mampu melakukan koreksi terhadap anggaran yang dibuat eksekutif guna mencegah kemungkinan adanya penyimpangan di kemudian hari. Nyatanya, fungsi kontrol diabaikan dan mereka bahkan sibuk merekayasa keuangan sendiri.

Dalam konteks pemberantasan korupsi, sebagian anggota legislatif gagal memelihara integritas personal dan integritas institusi. Mereka masuk ke dalam jebakan eksekutif untuk mendapatkan kemewahan fasilitas dan finansial. Padahal, menghindari jebakan itu sangat penting agar anggota legislatif mampu menjadi aktor yang kredibel untuk mengerem laju korupsi. Kegagalan menjaga integritas menjadikan penyusunan APBD sebagai wahana untuk membagi-bagi uang rakyat dalam rangka memperkaya diri sendiri. Mereka tidak saja gagal menggunakan jenjang ketinggian otoritas DPRD untuk menyahuti aspirasi yang berkembang di tingkat publik dalam memberantas korupsi, tetapi juga mereka gagal melaksanakan fungsi kontrol. Apalagi sebagai wakil rakyat, anggota DPRD wajib menindaklanjuti aspirasi yang berkembang



pada masyarakat, termasuk menyahuti aspirasi publik dalam memberantas tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, menjadi sangat wajar kalau bidikan awal proses hukum ditujukan kepada anggota legislatif.

Dalam hal identitas pelapor, pada mulanya ada pemikiran untuk menyembunyikan identitas. Pemikiran itu didasarkan pada pertimbangan tidak adanya undang-undang yang melindungi pelapor dari kemungkinan serangan balik pihak terlapor. Tetapi karena pertimbangan untuk memudahkan konfirmasi (terutama dari media massa) terhadap perkembangan laporan, identitas sengaja dipublikasikan secara luas. Keberanian membuka identitas hanya didasarkan pada landasan hukum yang tidak terlalu kuat, yaitu pasal 41 ayat (2) huruf e Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 (yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001) tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa masyarakat yang melaporkan adanya indikasi tindak pidana korupsi berhak untuk memperoleh perlindungan hukum.

Dengan pertimbangan-pertimbangan di atas, pada 9 Februari 2002 FPSB melaporkan kasus indikasi korupsi di DPRD Sumatera Barat ke Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat. Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam pasal 41 ayat (2) huruf d Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, pelapor berhak mendapatkan jawaban atas laporan yang diberikan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Sayangnya, sesuai dengan batas waktu yang ditentukan, Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat tidak memberikan jawaban terhadap laporan FPSB.

Ketika batas waktu 30 hari sudah terlewati, FPSB melakukan langkah “lain”, yaitu mensomasi Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat. Somasi itu juga tidak jelas nasibnya. Dalam ketidakpastian itu, Komisi Ombudsman Nasional (KON) mengadakan kegiatan Persiapan Pembentukan Ombudsman Daerah dengan Pusat Kajian Hukum Wilayah Barat Universitas Andalas di Padang. Kesempatan ini digunakan FPSB untuk melaporkan Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat ke KON. Ketika itu, laporan FPSB diterima langsung oleh ketua dan anggota KON Antonius Sudjata dan Teten Masduki. Dalam kesempatan tersebut, KON menjanjikan akan menelaah laporan itu secepat mungkin. Kemudian, dalam

tenggat waktu sekitar dua minggu, FPSB menerima tembusan surat KON kepada Jaksa Agung tentang laporan FPSB.

Entah karena kedua langkah di atas atau karena Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat sudah tidak mungkin lagi menunda-nunda laporan yang ada, sekitar April 2002 mulai kelihatan upaya kejaksaan menindaklanjuti laporan FPSB. Salah satu langkah awal yang dilakukan Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat adalah menyampaikan hasil telaah kejaksaan terhadap laporan FPSB kepada DPRD Provinsi Sumatera Barat. Berikut petikan surat dimaksud.

Dalam lampiran surat di atas<sup>11</sup>, Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat mengemukakan 10 pendapat terhadap laporan FPSB. Dari semua pendapat tersebut, pendapat ketujuh hingga kesepuluh memperlihatkan pendirian kejaksaan bahwa tindakan yang dilakukan oleh anggota DPRD Provinsi Sumatra Barat memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi.

Berikut hasil telaah dimaksud.

“*Ketujuh*, bahwa Keputusan DPRD Provinsi Sumatera Barat No. 02/SB/2002 tanggal 31 Januari 2002 tentang Persetujuan DPRD Provinsi Sumatera Barat terhadap Rancangan Perda tentang APBD tahun 2002 untuk ditetapkan menjadi Perda,

**KEJAKSAAN TINGGI SUMATERA BARAT, PADANG**

Nomor : B-662/N.3/Fd.1/04/2002 Padang, 24 April 2004  
Sifat : Biasa  
Lampiran : 1 (satu) exemplar  
Perihal : Telaahan Laporan FPSB

Kepada Yth:  
KETUA DPRD PROPINSI  
SUMATERA BARAT  
DI PADANG

Bersama ini kami sampaikan hasil telaahan terhadap laporan Forum Peduli Sumatera Barat (FPSB, foto copy terlampir), yang didasarkan kepada surat Forum Peduli Sumatera Barat tertanggal 9 Februari 2002 perihal Informasi dan Laporan Tindak Pidana Korupsi yang terjadi dalam proses penyusunan APBD Sumatera Barat tahun 2002.

Demikian disampaikan agar Bapak maklum dan menjadi perhatiannya.

KEPALA KEJAKSAAN TINGGI SUMATERA  
BARAT

dto

**HALIUS HOSEN, SH.**

JAKSA UTAMA MADYA NIP. 230013341

TEMBUSAN:

1. Yth Bapak Jaksa Agung RI (sebagai laporan)
2. Yth Bapak Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus di Jakarta
3. Yth Bapak Jaksa Agung Muda Intelijen di Jakarta
4. Yth Sdr Gubernur Sumatera Barat di Padang

isinya melanggar PP No. 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD.

*Kedelapan*, bahwa untuk menentukan apakah pelanggaran tersebut merupakan perbuatan melawan hukum yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, atas adanya perbedaan penafsiran dalam penyusunan keuangan DPRD, di mana DPRD

<sup>11</sup> Lampiran surat yang berisi (1) hasil telaah, (2) pendapat, dan (3) saran ditandatangani oleh Asisten Tindak Pidana Khusus Berlin Sinaga, SH.

Provinsi Sumatera Barat menggunakan tata tertib DPRD No. 18/SB/1999 tanggal 21 Desember 1999 sebagai pelaksanaan Pasal 19 Ayat (1) dan Ayat (2) UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan PP No 110/2000 sebagai pelaksanaan Pasal 39 UU No 4 tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR dan DPRD. Yang dalam pembuktiannya perlu didukung oleh keterangan ahli oleh karenanya diperlukan keterangan ahli, untuk menjelaskan persoalan tersebut di atas.

*Kesembilan*, dengan adanya Pasal 16 Ayat (2) PP No 110/2000 yang pada pokoknya menyebutkan bahwa Perda yang mengatur penyediaan anggaran untuk kegiatan DPRD di luar yang ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 110 tahun 2000 dapat dibatalkan, maka apa yang sudah dilakukan oleh DPRD melalui Keputusan DPRD Nomor : 02/SB/2002 tanggal 31 Januari 2002 tidak dapat dikualifikasikan sebagai percobaan karena ketentuan perundang-undangan melalui Pasal 16 Ayat (2) PP No 110/2000 memberi peluang untuk dilakukannya pembatalan Perda yang mengatur APBD yang di dalamnya antara lain mengatur mengenai penyediaan anggaran DPRD Sumatera Barat.

*Kesepuluh*, apabila Perda tentang APBD sudah ditetapkan dan tidak juga dilakukan pembatalan melalui Menteri Dalam Negeri sehingga para pimpinan dan anggota DPRD menerima penghasilan sesuai Perda tentang APBD yang bertentangan dengan PP No 110/2000, kasus/masalah ini dapat ditindaklanjuti sesuai UU No 31/1999 *jo* UU No 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.”

Dari hasil telaah itu, Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat menyarankan dua langkah penting, yaitu (1) apabila rancangan peraturan daerah tentang APBD tahun 2002 sudah ditetapkan menjadi Perda, Gubernur Sumatera Barat harus segera mengusulkan pembatalan kepada Menteri Dalam Negeri, dan (2) bila tidak dilakukan pembatalan, pimpinan serta anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat menerima penghasilan sesuai dengan Perda, maka kasus/masalah tersebut dapat ditindaklanjuti berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang

Nomor 20 Tahun 2001.

Ketika tidak ada perkembangan dengan saran (baca: rekomendasi) di atas dan hampir semua anggota DPRD sudah menerima pendapatan berdasarkan APBD tahun 2002, Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat mulai meminta keterangan beberapa orang anggota DPRD. Langkah penyidikan kejaksaan semakin terfokus ketika meminta keterangan (kesaksian) dari beberapa orang anggota FPSB. Puncak dari proses penyidikan terjadi ketika Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat menahan Masfar Rasyid<sup>12</sup>, Wakil Ketua DPRD Sumatera Barat dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan pada 5 Februari 2003 (*Kompas*, 6 Februari 2003). Setelah melalui masa penyidikan sekitar satu tahun, pada April 2003 kasus penyimpangan penyusunan keuangan DPRD dalam APBD 2002 kemudian dilimpahkan ke pengadilan.

Selain langkah “zig-zag” yang dilakukan untuk mendesak kejaksaan menindaklanjuti laporan FPSB, peran media massa dan mahasiswa begitu signifikan dalam pengungkapan kasus penyimpangan penyusunan APBD Provinsi Sumatera Barat tahun 2002. Peran sentral media massa (terutama media cetak) tidak hanya memberitakan secara luas setiap langkah yang dilakukan FPSB tetapi juga menyediakan ruang bagi anggota FPSB untuk menulis opini populer mengenai isu-isu penting seputar proses penyusunan dan substansi APBD 2002. Pemberitaan yang begitu luas di media massa amat membantu FPSB dalam membentuk opini public, terutama untuk mendapatkan dukungan masyarakat. Sementara itu, peran mahasiswa tidak hanya dalam bentuk demonstrasi tetapi juga menjadi “perpanjangan tangan” FPSB untuk menyampaikan isu-isu strategis ke tengah masyarakat.<sup>13</sup>

### **Virus Antikorupsi dari Sumatra Barat**

Setelah kasus itu dilimpahkan ke pengadilan, pertanyaan mendasar yang mungkin hadir di kepala sebagian besar masyarakat Sumatera Barat adalah: mampukah pengadilan menyelesaikan

---

<sup>12</sup> Proses penahanan ini dipimpin Kepala Seksi Prapenuntutan Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat Khaidir Ramli, SH. Sejak 24 Februari 2004, Khaidir Ramli dikaryakan di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

kasus ini sesuai dengan rasa keadilan masyarakat – terutama dalam konteks semangat pemberantasan tindak pidana korupsi? Belajar dari beberapa kasus korupsi yang sudah sampai ke pengadilan, pertanyaan ini menjadi sangat penting karena hakim berpotensi mereduksi hakikat korupsi ke dalam pemahaman yang amat legalistik. Apalagi indikasi korupsi yang dilakukan anggota DPRD mempunyai komplikasi hukum yang sangat rumit.

Setelah melalui proses persidangan sekitar satu tahun, kekawatiran bahwa pengadilan akan mereduksi makna korupsi dalam kasus penyimpangan penyusunan APBD Provinsi Sumatera Barat 2002 tidak terbukti. Pada pertengahan Mei 2004, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Padang menyatakan: 43 orang anggota DPRD Sumatera Barat bersalah. Putusan itu tidak hanya sekadar menorehkan sejarah tetapi juga mampu memberikan daya dorong yang luar biasa dalam menindaklanjuti kasus korupsi berjamaah anggota parlemen di daerah lain. Buktinya, dalam rentang waktu kurang dari satu bulan, pengungkapan kasus korupsi di lingkungan legislatif terus bermunculan. Misalnya, aparat hukum di Jawa Barat, Lampung, dan Nanggroe Aceh Darussalam memperlihatkan kemajuan pesat dalam membongkar kasus korupsi yang dilakukan para anggota legislatif.

Melihat perkembangan di beberapa daerah, banyak kalangan melihat munculnya harapan baru dalam pemberantasan korupsi. Begitu besarnya harapan itu, Tajuk Rencana *Kompas* dengan nada optimis menulis “Pemberantasan Korupsi itu Dimulai dari Sumbar” (8 Juni 2004):

Rasanya, optimisme editorial atau Tajuk Rencana *Kompas* di atas tidaklah berlebihan. Meskipun Pengadilan Negeri Padang dinilai telah melakukan terobosan besar dalam agenda pemberantasan korupsi, dalam pemeriksaan di tingkat banding, Pengadilan Tinggi Padang mengoreksi vonis PN Padang. Kalau di PN Padang majelis hakim membebaskan 43 orang anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat dari dakwaan primer (karena yang ter-

<sup>13</sup> Di antara agenda strategis yang dilakukan mahasiswa adalah menyebarkan sekitar 10.000 leaflet ke beberapa pasar di kota Padang dan menyebarkan ribuan brosur penolakan terhadap APBD tahun 2002.

bukti adalah dakwaan subsidair)<sup>14</sup>, maka Pengadilan Tinggi Padang membatalkan vonis PN Padang dan “mengadili sendiri” dengan menyatakan bahwa 43 orang anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama sebagaimana didakwakan dalam dakwaan primer.<sup>15</sup>

**“KETIKA** Pengadilan Negeri Padang menjatuhkan hukuman penjara kepada 43 anggota DPRD Sumatera Barat karena kasus korupsi, mungkin kita bisa menyebutnya sebagai sebuah kasus khusus. Tetapi ketika Ketua DPRD Kota Payakumbuh Chin Star dan 24 anggota lainnya menghadapi proses pemeriksaan atas tuduhan korupsi, kita pantas berharap pemberantasan korupsi sedang dimulai dari Sumatera Barat.

Mengapa kita baru berani mengatakan berharap? Karena proses penegakan hukum terhadap dugaan tindakan korupsi masih dalam tahap awal. Kita masih harus menunggu hasil akhir dari semua proses hukum tersebut....

Kita berharap agar apa yang terjadi di Sumbar bisa lebih riil menghukum para pelaku tindak korupsi. Dengan itu kita sama-sama berharap agar apa yang terjadi di Sumbar menciptakan efek bola salju ke daerah-daerah lain.

KITA sangat membutuhkan adanya keseriusan dalam memerangi tindak korupsi. Perilaku korupsi yang terjadi bukan hanya telah menciptakan ketidakadilan, tetapi juga merusak perekonomian dan moral bangsa.

Banyak yang menyebutkan, yang sedang terjadi di negara ini adalah korupsi yang struktural. Semua orang melakukan tindak korupsi, hanya gradasinya yang berbeda....

Satu hal yang membanggakan dan patut kita puji, gerakan pemberantasan korupsi itu berasal dari masyarakat Sumbar sendiri. Forum Peduli Sumatera Barat, yakni kelompok masyarakat Sumbar yang peduli akan perbaikan kehidupan bersama, merupakan kelompok yang ikut mende-sakkan upaya memerangi tindak korupsi di daerah itu. Sikap

untuk terus menyuarakan pentingnya kehidupan masyarakat yang bersih dari penyalahgunaan kekuasaan mendorong pihak penegak hukum untuk bertindak.

Hasilnya adalah vonis hukuman penjara kepada 43 anggota DPRD Sumbar, yang terbukti memperkaya diri dari uang rakyat. Kini Ketua DPRD Payakumbuh dan 24 anggota DPRD lainnya sedang menjalani pemeriksaan dengan tuduhan yang sama, yakni menyalahgunakan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

EFEK bola salju dari apa yang terjadi di Sumbar memang tidak akan serta-merta. Tetapi kita segera melihat hal yang sama terjadi di daerah lain, seperti Nanggroe Aceh Darussalam, Jawa Barat, dan Lampung.

Kita sangat mendambakan bahwa keadilan dan penegakan hukum segera datang. Itulah satu-satunya jalan yang bisa menyelamatkan negeri ini dari malapetaka.”

Di tingkat kasasi, pada 2 Agustus 2005 Mahkamah Agung menolak kasasi anggota DPRD dan mengukuhkan vonis Pengadilan Tinggi Padang (*Padang Ekspres*, 3 Agustus 2005). Artinya, secara hukum, dengan penolakan Mahkamah Agung tersebut, kasus korupsi 43 orang anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat dalam penyalahgunaan APBD 2002 sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*).

Dengan adanya putusan kasasi di atas, virus pemberantasan korupsi dari Sumatera Barat mesti ditularkan ke daerah lain yang tersangkut dengan kasus korupsi penyelewengan APBD. Tidak hanya itu, bagi aparat yang tengah melakukan proses hukum terhadap anggota legislatif, proses itu harus diteruskan kepada pihak eksekutif, terutama kepala daerah.

<sup>14</sup> Karena yang terbukti adalah dakwaan subsider, Pengadilan Negeri Padang menghukum pemimpin DPRD Provinsi Sumatera Barat, masing-masing dua tahun enam bulan penjara dan anggota masing-masing dua tahun penjara.

<sup>15</sup> Karena yang terbukti adalah dakwaan primer, Pengadilan Tinggi Padang menghukum pemimpin DPRD Provinsi Sumatera Barat masing-masing lima tahun penjara dan anggota masing-masing empat tahun penjara.



Terkait hal tersebut, dalam tulisan “Korupsi di Negeri Busung Lapar” (*Kompas*, 28 Mei 2003), saya menyatakan: karena dalam proses lahirnya APBD legislatif tidak sendiri tetapi juga melibatkan eksekutif, maka kejaksaan harus menyidik kepala daerah. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, tidak mungkin ada APBD tanpa persetujuan kepala daerah. Artinya, unsur turut serta (*deelneming*) kepala daerah sangat mudah dibuktikan dalam proses lahirnya APBD. Dalam teori penyertaan, semua pihak yang turut serta melakukan tindak pidana tidak mungkin menghindari dari kemungkinan ancaman pidana. Keterlibatan bisa bermacam-macam, baik orang yang melakukan (*pleger*), menyuruh melakukan (*doen plegen*), maupun turut melakukan (*medepleger*).

Sekalipun sudah *inkracht*, dalam konteks pemberantasan korupsi, kasus korupsi yang menimpa 43 anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat periode 1999-2004 belum dapat dikatakan selesai. Yang sedang ditunggu banyak kalangan adalah pelaksanaan eksekusi terhadap putusan pengadilan. Tanpa eksekusi, semua langkah yang telah dilakukan akan kehilangan makna dalam menghentikan laju praktik korupsi.

### **Pelajaran Penting**

Lalu, pelajaran apa yang bisa diambil dari pengalaman di atas? Membongkar kasus korupsi harus dilakukan dengan langkah yang sistematis dan tidak pernah menyerah. Kalau satu upaya gagal, secara kreatif harus ditemukan cara lain. Prinsipnya, karena pelaku korupsi tidak tunggal, membongkar kasus korupsi harus dilakukan secara berjamaah.

Catatan terakhir, pengalaman FPSB hanya sebagai contoh. Artinya, tidak semua upaya membongkar kasus korupsi mesti sama dengan pengalaman FPSB. Apalagi tulisan ini lebih merupakan pemahaman pribadi saya terhadap gerakan yang dilakukan FPSB. Bisa jadi, teman-teman saya lainnya punya pemahaman dan penceritaan yang berbeda dari tulisan ini. Yang terpenting, kita tidak boleh berhenti melawan korupsi.\*\*\*

### **Kepustakaan**

Andrinof A. Chaniago, “Rintangan-rintangan Demokratisasi di Indonesia”, dalam Maruto MD & Anwari MWK (edit), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat: Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, Jakarta: LP3ES, 2002.

Indonesia Corruption Watch, *Daerah, Laban Subur Korupsi: Laporan Akhir Tahun 2004*, Jakarta, 2004.

Maswadi Rauf, “Pemerintah Daerah dan Konflik Horisontal”, dalam Syamsuddin Haris (edit), *Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPPI) dan Partnership for Governance Reform, 2002.

Robert E. Jaweng, “Ihwal Hubungan Kepala Daerah-DPRD, Apa yang Salah?”, dalam Harian *Kompas*, 23 September 2002.

Saldi Isra, “Kolusi Eksekutif-Legislatif Daerah”, dalam Harian *Media Indonesia* Edisi Khusus Akhir Tahun 20 Desember 2002.

Saldi Isra, 2002, “Potret Lembaga Perwakilan Rakyat”, dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 18, Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2002.

Saldi Isra, “Korupsi di Negeri Busung Lapar”, dalam Harian *Kompas*, 28 Agustus 2003.

**Saldi Isra**, mengajar matakuliah Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang. Direktur Pusat Kajian Hukum Wilayah Barat (PKHWB) di Universitas Andalas (2002-2006) ini menyelesaikan jenjang Sarjana Hukum di Universitas Andalas (1995) dengan predikat *Summa Cumlaude*, sementara Master of Public Administration (MPA) dirampungkan di University of Malaya, Kuala Lumpur (2001). Mengikuti Course on Law and Governance in Developing Countries di Van Vollenhoven Institute Faculty of Law di Leiden University (2003) dan Chevening Fellow di University of Birmingham, UK (2006).

Koordinator Forum Peduli Sumatera Barat pada pertengahan 2003 hingga Oktober 2004 ini pada 2004 diganjar anugerah Bung Hatta Anti-Corruption Award dan Award of Achievement for People Who Make a Difference dari The Gleitsman Foundation, Amerika Serikat (2004).

**Forum Peduli Sumatera Barat (FPSB)**, berdiri pada bulan Januari 2002 di Kota Padang, Sumatra Barat. FPSB mempunyai visi mewujudkan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik dan bersih, dengan menjalankan misi a) mendorong demokratisasi penyelenggaraan tata pemerintahan; b) mendorong penyelenggaraan tata pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, nepotisme, c) mendorong terjadinya transformasi sosial dalam mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Di awal pendiriannya, FPSB menyoroti APBD Provinsi Sumatra Barat sampai dengan mengadukan Anggota DPRD Provinsi Sumatra Barat ke Kejaksaan Tinggi Sumatra Barat atas tuduhan Korupsi terhadap APBD tahun 2002. Saat ini, FPSB tengah mengerjakan Program Kaukus Anggota Parlemen Antikorupsi di Sumatra Barat. Dalam menyikapi tertundanya eksekusi terhadap Anggota DPRD yang telah divonis oleh Mahkamah Agung, FPSB menelusuri kendala yang terjadi dan berusaha mengumpulkan informasi serta dukungan kepada Lembaga-lembaga terkait agar eksekusi tersebut dapat dilaksanakan sesuai putusan Mahkamah Agung RI.

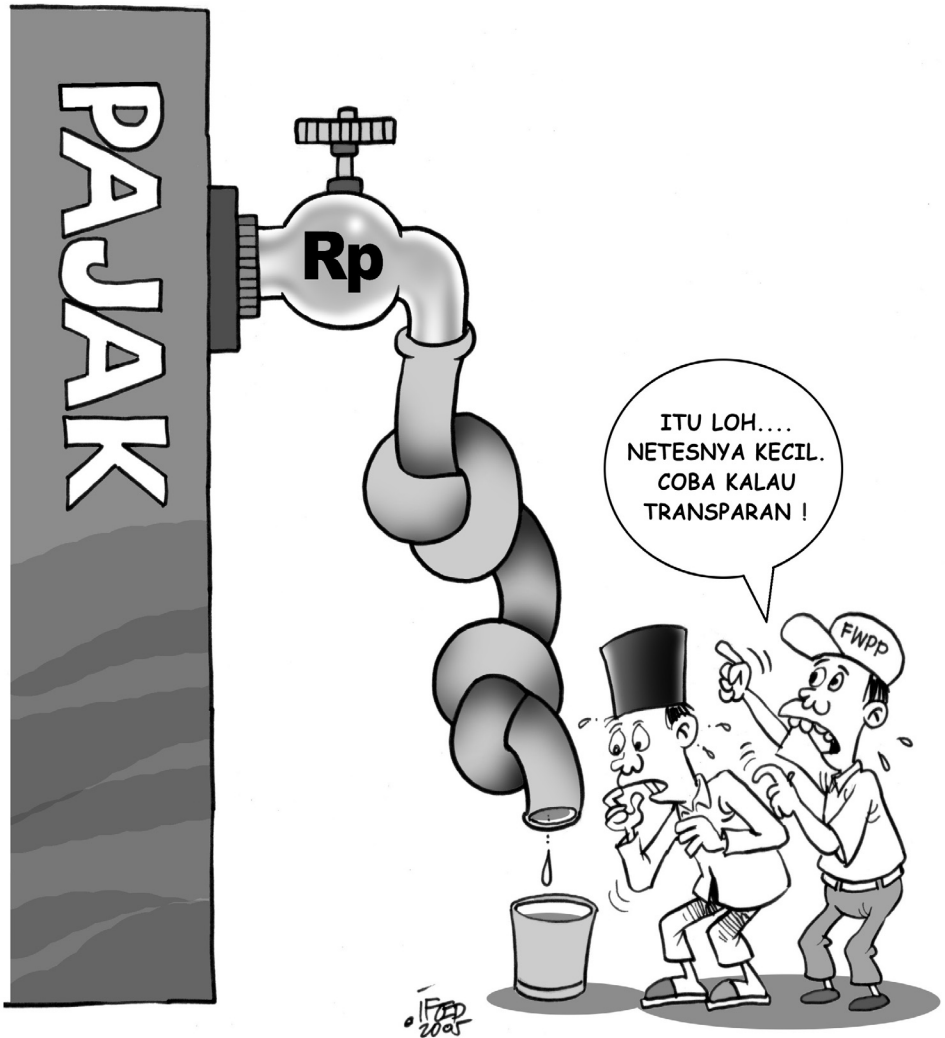
**Pusat Kajian Hukum Wilayah Barat (PKHWB) Universitas Andalas**, didirikan pada tahun 1999, melalui Keputusan Rektor Universitas Andalas. PKHWB bertujuan untuk; 1) melakukan kajian dan penelitian dalam upaya mendorong pembangunan hukum; 2) melakukan peningkatan kapasitas dan integritas dalam penegakan hukum; 3) meningkatkan kapasitas dan pengembangan pendidikan hukum, terutama dalam konteks pembangunan hukum nasional.

PKHWB telah beberapa kali terlibat dalam berbagai kegiatan yang sesuai dengan tujuannya, antara lain; a) penelitian kesadaran hukum masyarakat bekerjasama dengan Departemen Kehakiman; b) workshop dan pelatihan bekerjasama dengan Komisi Ombudsman Nasional dalam rangka pembentukan Ombudsman Daerah; c) workshop “Pengembangan Sistem Koordinasi yang Ideal dan Fungsi Lembaga Penegak Hukum di Sumatra Barat”; d) Sosialisasi Undang-Undang Pemilu; e) Eksaminasi PP 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD. Saat ini, PKWHB tengah melaksanakan Proyek *Strengthening Regulations, Enforcement, Integrity Assurance and Public Participation on Local Budget in West Sumatra*, kerjasama dengan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership).

PKHWB didukung oleh dosen-dosen Universitas Andalas dengan struktur terdiri dari Ketua, Direktur Eksekutif, Sekretaris Eksekutif, ditambah dengan Bidang Pengembangan, Bidang Penelitian dan Pengabdian, dan Bidang Pelatihan.



# BAGIAN 7



# Melacak Dana Pajak Untuk Rakyat Banyak<sup>1</sup>

Heni Yulianto

## Program Lima Wilayah

Pengetahuan masyarakat terhadap permasalahan perpajakan di Indonesia sangat rendah. Salah satu penyebabnya: tidak ada media informasi tentang perpajakan dan retribusi. Walaupun ada, sangat minim dan keberadaannya tidak disediakan secara terus-menerus. Akibatnya, rakyat tidak memahami berapa, di mana, dan – terutama – untuk apa saja dana pajak digunakan pemerintah. Padahal dana publik – dari pajak dan retribusi – yang berasal dari rakyat seharusnya diperuntukkan bagi pemenuhan kebutuhan pelayanan umum yang cukup dan berkualitas.

Dana publik dari pajak dan retribusi, yang berdasarkan objek pajaknya, antara lain terdapat Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPn), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) serta beberapa pajak yang lain. Dari otoritas kewilayahan, contoh pajak di atas dikategorikan sebagai pajak pusat, sedangkan pajak provinsi antara lain Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Untuk wilayah kabupaten, pemerintah kabupaten antara lain memiliki kewenangan memungut Pajak Hotel dan Restoran (PHR), pajak bahan tambang/galian golongan C, serta macam-macam retribusi (pasar, keamanan, hiburan). PBB adalah jenis pajak yang paling dikenal masyarakat, karena dibayar oleh hampir semua lapisan masyarakat, dari kelas paling bawah sampai kelas paling atas.

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan catatan empirik atas program “Proyek Penerapan Sistem Integritas Lokal untuk Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana PBB dan Proses Pengadaan Barang dan Jasa” yang berlangsung dari 2 Januari 2004 sampai 30 November 2005 dan didanai oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership).

Tidak adanya kemauan pemerintah untuk memberikan informasi perpajakan secara jelas dan gamblang menyebabkan rendahnya pemahaman masyarakat tentang perpajakan. Kondisi ini berdampak aktivitas tuntutan rakyat terhadap akuntabilitas pengelolaan dana pajak yang dijalankan pemerintah juga rendah. Apalagi dalam setiap kebijakan yang diambil, pemerintah jarang melibatkan rakyat.

Sebagai contoh, banyak data dan informasi yang tercantum dalam surat pemberitahuan pajak tahunan (SPPT) tidak sesuai lagi dengan kondisi yang sebenarnya di lapangan. Misalnya, cukup sering terjadi pembayar pajak pada tahun lalu memiliki lahan seluas satu hektar, pada tahun berikutnya tanahnya telah terjual, sehingga tersisa menjadi setengah hektar. Namun dalam surat pemberitahuan pajak tahunan luas tanah ditulis tetap senilai satu hektar. Dalam kasus lain yang kerap terjadi, cukup banyak para pembayar pajak yang menerima tagihan SPPT lebih dari satu kali. Pada Maret misalnya, seseorang menerima tagihan SPPT, sementara pada September orang yang sama mendapatkan tagihan dengan nilai yang sama untuk tahun yang sama pula.

Para pembayar pajak sering menemukan permasalahan lain, misalnya ke mana mereka harus mengajukan komplain? Di lapangan, cukup banyak ditemukan para pembayar pajak tidak tahu lokasi keberadaan kantor pajak. Kalaupun ada yang mengetahuinya, lokasi kantor tersebut cukup jauh. Sebagai contoh di Kabupaten Kotabaru, salah satu lokasi pelaksanaan program ini, kantor pajak ada di Banjarmasin, yang jaraknya sekitar 12 sampai 15 jam perjalanan. Bahkan biaya untuk menuju kantor pajak tersebut bisa 10 kali lipat dari nilai pajak yang akan mereka permasalahkan. Meskipun sejak pertengahan tahun 2005 (atas rekomendasi TI Indonesia) telah dibuka Kantor Perwakilan Pajak guna mendekatkan pelayanan kepada warga, tetap saja jarak tempuh ke Pelaihari sekitar enam sampai sembilang jam dari Kotabaru. Kondisi ini tak hanya dijumpai di lokasi pelaksanaan program, namun juga terjadi di hampir seluruh wilayah di Indonesia.

Jika situasi ini dibiarkan dalam waktu lama maka akan bertambah banyak rakyat yang semakin enggan atau apatis untuk



membayar pajak, karena memunculkan sikap apriori bahwa dana tersebut hanya akan dikorupsi oleh aparat pemerintah, akibat tidak ada pemberitahuan akan hal tersebut. Padahal kebutuhan negara untuk mengelola roda pemerintahan yang bersumber pada rakyat semakin besar.

Realitas tersebut menjadi latar belakang Transparansi Internasional Indonesia (TI Indonesia) melakukan program untuk pembaruan sistem perpajakan. Program ini dirancang untuk meningkatkan kemampuan pembayar pajak dalam melihat secara kritis penggunaan setiap rupiah dana pajak yang mereka bayarkan. Apalagi dari tahun ke tahun dana pajak telah menjadi sumber utama anggaran negara. Untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2004, sumbangan dana pajak kepada anggaran negara bahkan mencapai 80 persen dari total anggaran.

Mengingat besar dan luasnya wilayah Indonesia, maka aktivitas program dirancang sebagai Pilot Program, yang dilaksanakan di lima wilayah Indonesia, yaitu Kabupaten Tanah Datar (Sumatera Barat), Wonosobo (Jawa Tengah), Jakarta, Kotabaru (Kalimantan Selatan), dan Bulukumba (Sulawesi Selatan).

### **Layanan Publik Masyarakat Kecil**

Untuk pembaruan sistem pengelolaan pajak di Indonesia, melalui proyek ini, upaya yang dilakukan antara lain mendorong dilakukannya perubahan Undang-undang Perpajakan agar lebih berpihak pada hak-hak pembayar pajak, terutama kalangan masyarakat kecil. Alasan difokuskan pada kalangan masyarakat kecil mengingat merekalah yang tidak mendapatkan pelayanan publik paling mendasar secara memadai. Adapun pelayanan publik paling mendasar itu meliputi pangan, sandang, papan, pendidikan, dan kesehatan. Untuk itu, dilakukan penyusunan draf rancangan undang-undang (RUU) oleh tim hukum dengan melibatkan pakar dan beberapa konsultan pajak yang sangat menguasai permasalahan perpajakan.

Sampai tulisan ini disusun, Oktober 2005, draf RUU Pajak versi masyarakat telah diselesaikan dan disampaikan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam waktu yang hampir bersamaan, draf RUU Pajak versi pemerintah – disusun

Tim Penyusun RUU Dirjen Pajak Departemen Keuangan – juga diserahkan presiden kepada pimpinan DPR. Dengan adanya draf RUU Pajak dari TI Indonesia, hal tersebut dapat dijadikan bahan masukan bagi penyempurnaan RUU pajak versi pemerintah.

Beberapa hal mendasar yang ingin disampaikan oleh draf RUU versi masyarakat (TI Indonesia) antara lain adalah: perubahan paradigma pajak, dari wajib pajak menjadi pembayar pajak, penyederhanaan prosedur pelayanan, adanya institusi independen pengawas pajak, keseimbangan hak dan kewajiban antara fiskus dan pembayar pajak. Dengan paradigma rakyat sebagai pembayar pajak dan bukan wajib pajak, maka kedudukan rakyat dan negara menjadi lebih seimbang. Dengan demikian dana pajak yang dibayarkan rakyat mendapatkan penggantian dari negara dalam bentuk pemenuhan dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Upaya juga dilakukan dengan cara mendorong Direktorat Jenderal Pajak untuk memperbarui sistem pelayanan perpajakan, antara lain dalam pelayanan PBB, dengan pola kerja Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (KPPBB) yang lebih mendekati diri pada masyarakat. Maksudnya, agar pembayar pajak dapat lebih aktif menyampaikan keluhan karena tidak susah payah mencapai kantor tersebut. Sebaliknya, Kantor Pelayanan Pajak dapat segera menindaklanjuti setiap keluhan dan laporan dari masyarakat.

Saat ini, terutama di lima wilayah pelaksanaan program, lokasi keberadaan KPPBB rata-rata jauh dari para pembayar pajak. Aktivitas dilakukan dengan cara melakukan lobi dan pendekatan intensif kepada pemimpin wilayah (eksekutif dan legislatif), baik tingkat pusat (nasional), provinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa/nagari, mengenai betapa pentingnya KPPBB bagi masyarakat.

Pembaruan lain yang harus dilakukan Ditjen Pajak adalah memisahkan rekening berdasarkan sumber perolehan dana publik sekaligus transparansi penggunaan dana publik tersebut, antara lain dipisahkannya rekening berbagai jenis pajak dan retribusi yang dipungut pemerintah daerah. Dari sana diharapkan sumber dana, keberadaan dana, dan penggunaan dana publik dapat dengan mudah diketahui masyarakat.

Upaya pembaruan juga dilakukan dengan mendorong aparatur perpajakan dan pemerintah setempat untuk senantiasa mengikutsertakan rakyat dalam penyusunan anggaran dan perumusan kebijakan pemerintah. Termasuk di dalamnya mendorong pemerintah setempat untuk mengalokasikan sejumlah anggaran demi perbaikan sistem pengelolaan pajak di wilayahnya.

Guna menjaga kinerja aparatur pelayanan pajak tetap optimal, para pembayar pajak harus mampu menjadi pengawas aparat pajak di wilayah tempat tinggal mereka. Untuk merancang aktivitas dan meningkatkan kualitas pengawasan, penguatan warga melalui pertemuan warga dan paket-paket pelatihan kepada warga dilakukan secara periodik. Saat ini di lima wilayah program telah terbentuk Forum Warga Pembayar Pajak (FWPP), yang merupakan hasil dari proses panjang oleh staf lapangan yang andal, benar-benar memahami situasi dan kondisi wilayah, berintegritas, dan memiliki kredibilitas tinggi sehingga dipercaya masyarakat.

### **Relasi Segitiga**

Faktor keterbukaan dan saling memahami menjadi kunci bagi relasi segitiga antara pelaksana program (TI Indonesia) dengan pemerintah kabupaten, pemerintah kabupaten dengan warga masyarakat, dan antara warga dengan TI Indonesia. Pengalaman sampai terbentuknya FWPP di wilayah pelaksanaan program adalah pelajaran betapa pentingnya aspek ini.

FWPP adalah forum lintas pelaku (*multistakeholder*) yang dibentuk secara khusus untuk meninjau secara kritis setiap kebijakan pajak dan anggaran. Forum dibentuk sejak program ini dilaksanakan pada tahun 2004, di lima wilayah pelaksanaan program – sebagai awalan – dengan harapan menyebar ke wilayah lain. Agar aktivitas terpadu dan saling terkait, forum dirancang dan dikoordinasikan dalam satu simpul Jaringan Kerja Pemantau Perpajakan (JKPP) dengan simpul di Jakarta demi efektivitas proses koordinasi.

Pembentukan FWPP tidak mudah dan singkat. Sesuai dengan hasil studi transparansi dan akuntabilitas pajak pada tahun 2002-2003, untuk membicarakan permasalahan pajak, di dalam setiap komunitas sesungguhnya masyarakat telah memiliki ak-

tivitas rutin berupa pertemuan di antara warga. Pertemuan ini juga digunakan untuk membahas permasalahan lain warga secara bersama-sama. Karena itu, sampai terbentuknya forum ini, aktivitas awal pertemuan sengaja menyesuaikan media yang telah ada di setiap komunitas.

Di Wonosobo, misalnya, pertemuan warga untuk membahas persoalan pajak menyesuaikan jadwal *selapanan* (pertemuan warga setiap tigapuluh enam hari). Namun demikian di antara jadwal pertemuan tersebut, pertemuan informal untuk meningkatkan intensitas kedekatan personal dengan warga terus menerus dilaksanakan. Di Kabupaten Tanah Datar, jadwal dan aktivitas kegiatan dirancang menyesuaikan dengan agenda dari ketua adat yang berada dalam Balai Kerapatan Adat Nagari (BKAN) dan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM).

Tingkat pendidikan, pengetahuan masyarakat, ditambah pemasangan hak berorganisasi bagi setiap individu yang dilakukan rezim Orde Baru di masa lalu menjadi kendala dan faktor penting dalam proses pembentukan forum ini. Faktor lain yang tidak dapat diabaikan adalah sikap dan dukungan pemimpin wilayah setempat. Di era sesudah tumbanganya Orde Baru, warga masyarakat ternyata masih memiliki ketakutan untuk berkumpul dan berorganisasi, meskipun itu untuk kepentingan mereka sendiri. Jika pemimpin daerah – bupati, misalnya – tidak menerima keberadaannya, maka FWPP tidak akan terbentuk dan tidak akan kuat. Warga desa atau warga nagari tidak akan berani hadir dan bergabung jika keberadaan forum tersebut dianggap belum atau tidak diketahui pemerintah setempat.

Pengalaman dalam pembentukan organisasi masyarakat sipil (OMS) sebelum FWPP dibentuk, karena pimpinan daerah kurang menerima keberadaannya, organisasi sulit berkembang dan sulit menambah jumlah anggota. Awalnya, hubungan kerjasama antara TI Indonesia dengan pemerintah kabupaten belum terjalin secara intens. Kesepakatan bekerjasama baru sebatas perizinan untuk melakukan studi transparansi dan akuntabilitas pajak di wilayah tersebut. Karena itu, dalam pendekatan awal, tokoh-tokoh masyarakat yang cukup “vokal” menjadi target utama untuk membentuk OMS. Mereka dirancang untuk bersikap kritis terhadap

kebijakan pemerintah, terutama dalam bidang perpajakan. Dari pertemuan yang dilakukan secara intensif setiap minggu selama tiga bulan di 10 nagari, pada umumnya para warga masyarakat masih belum berani bergabung dalam pertemuan.

Perasaan takut para warga ternyata cukup beralasan. Beberapa lama setelah pertemuan warga berjalan cukup intensif, TI Indonesia merealisasikan kerjasama dengan pemerintah kabupaten untuk mempersiapkan lokakarya yang akan mengundang seluruh elemen masyarakat, termasuk perwakilan masyarakat sipil. Pada saat inilah, TI Indonesia makin memahami kekhawatiran para warga. Untuk mengundang para tokoh masyarakat berbagai nagari dalam lokakarya, bupati menyatakan tidak dapat menerima kehadiran para tokoh perwakilan OMS. Termasuk juga belum dapat menerima keberadaan OMS di wilayahnya. Menurut bupati, beberapa tokoh kunci di OMS tersebut adalah mantan kepala desa – pada masa Orde Baru – yang pada saat ini dinilai tidak mendukung program kerja pemerintah kabupaten. Dari paparan inilah semakin jelas penyebab kekhawatiran para warga yang enggan dan khawatir bergabung dalam beberapa pertemuan. Mereka takut dicurigai oleh pemimpin wilayah dan aparat pemerintah kabupaten, karena beberapa tokoh penting OMS adalah orang-orang kritis yang kurang disukai pemimpin daerah.

Di sisi lain, dalam perspektif sejarah, terutama untuk wilayah Sumatera Barat, pada masa lalu terkenal adanya peristiwa heroik Perang Paderi yang dipimpin Tuanku Imam Bondjol. Perang ini merupakan upaya penolakan *landrente* atas tanah dan bangunan yang menjadi milik dan tempat tinggal warga.

Belajar dari pengalaman ini, demi pencapaian target pengorganisasian, upaya penguatan warga dilakukan dengan memodifikasi strategi pembentukan Forum Warga. Pembentukan FWPP di berbagai nagari – yang selama ini pada dasarnya telah dilakukan pertemuan – dimulai dengan pendekatan kepada bupati, camat, dan wali nagari (kepala desa), serta tokoh-tokoh formal dari setiap nagari. Dalam proses pembentukannya, FWPP diawali dengan diskusi tentang perolehan pajak di setiap nagari dan ditutup dengan peresmian FWPP setiap desa (nagari) oleh bupati atau pejabat penting di setiap kabupaten.

Dari proses ini, anggota FWPP bertambah secara signifikan dengan cepat. Dampak positif lainnya, karena para pejabat sendiri yang meresmikan FWPP, maka setiap kemunculan anggota FWPP – sebagai perwakilan organisasi masyarakat sipil – dalam berbagai acara pemerintah tidak ditolak lagi oleh pemerintah kabupaten.

Untuk memperkuat FWPP, di samping pertemuan rutin dan intensif dari desa ke desa, dilakukan juga kampanye dan memberikan paket-paket pelatihan, antara lain pelatihan untuk membaca secara kritis anggaran dan kebijakan pajak, teknik lobi dan advokasi, pelatihan jurnalistik, dan beberapa paket pelatihan yang lain.

Keluaran (*output*) aktivitas pelatihan sangat terlihat pada saat siaran interaktif di radio sebagai salah satu aktivitas kampanye hak-hak pembayar pajak, selain pemutaran film komedi-situasi perpajakan, penayangan iklan layanan masyarakat, pembuatan komik, *news letter*, dan lain sebagainya. Dalam siaran interaktif, warga mengajukan pertanyaan secara langsung pada narasumber yang berasal dari pemimpin instansi pemerintah kabupaten maupun aparatur pajak yang dihadirkan di radio. Aspek yang mendasari keberhasilan kampanye adalah pemilihan tenaga ahli yang selain mampu merancang aktivitas dan bahan kampanye, juga harus mampu menjalin kerjasama dengan mitra kerja jaringan media massa (cetak dan elektronik).

Sebelum mengikuti pelatihan, pertanyaan yang diajukan anggota FWPP dalam siaran interaktif masih berkisar pada persoalan administratif dan teknis PBB. Setelah menerima materi pelatihan dan informasi lain dari materi kampanye, pertanyaan makin meluas, antara lain tentang untuk apa dana pajak digunakan, kenapa gedung sekolah rusak tidak diperbaiki, pelayanan kesehatan mahal, dan sebagainya, padahal pajak terus menerus dibayar rakyat.

### **Partisipasi dan Hak Warga**

Penolakan aparat pemerintah dan warga masyarakat selalu dijumpai pada saat awal pelaksanaan program. Apalagi tema perpajakan dan anggaran merupakan permasalahan yang cukup sensitif. Bagi pemerintah, pajak adalah sumber keuangan pemer-

intah daerah, sehingga tidak boleh diketahui masyarakat umum; sebaliknya, warga masyarakat beranggapan bahwa membicarakan masalah pajak sama saja hanya mencari perkara, karena dapat menimbulkan permasalahan baru bagi mereka.

Dengan pendekatan intensif, semua kendala dapat diatasi. Kepada pejabat dan pemimpin daerah, pendekatan dilakukan dengan metode lobi dan secara aktif mengikuti setiap undangan kegiatan yang dilaksanakan pemerintah kabupaten. Dalam forum kegiatan tersebut, dengan tekun dan sabar TI Indonesia senantiasa menyampaikan gagasan dan usulan tentang pentingnya pembaruan pemerintahan, transparansi, dan senantiasa mengikutsertakan masyarakat dalam pengambilan kebijakan, jika pemimpin daerah ingin mendapatkan dukungan rakyat.

Kepada warga, pendekatan tentang pentingnya partisipasi warga dalam pembangunan disampaikan dalam diskusi dan pertemuan-pertemuan yang telah berjalan secara periodik. Dalam setiap pertemuan, TI Indonesia menyampaikan bahwa masyarakat harus mengawasi jalannya roda pemerintahan dan aktivitas pembangunan oleh pemerintah kabupaten – seperti pembangunan jembatan, jalan, irigasi, gedung sekolah, dan lain-lain – namun tanpa menyertakan sikap anarkis. Titik pijaknya: semua proses pembangunan pada dasarnya adalah milik masyarakat sendiri, yang bersumber dari dana pajak yang dibayar pula oleh mereka.

Aktivitas program ini berhasil mendorong pemerintah kabupaten, terutama seluruh pemerintah kabupaten wilayah pelaksanaan program, untuk mengalokasikan sejumlah dana bagi perbaikan informasi perpajakan dan memisahkan rekening perolehan dana pajak berdasarkan jenis pajak. Program ini juga berhasil mendorong masyarakat sipil untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana pajak dalam APBD.

Tema dan permasalahan perpajakan – terutama PBB – juga telah menjadi isu penting yang selalu menjadi topik pembicaraan di setiap daerah pelaksanaan program. Dengan demikian makin banyak masyarakat yang mulai menyadari bahwa dari pajak yang mereka bayarkan, mereka berhak atas pelayanan publik yang berkualitas dari pemerintah. Di lokasi pelaksanaan program,

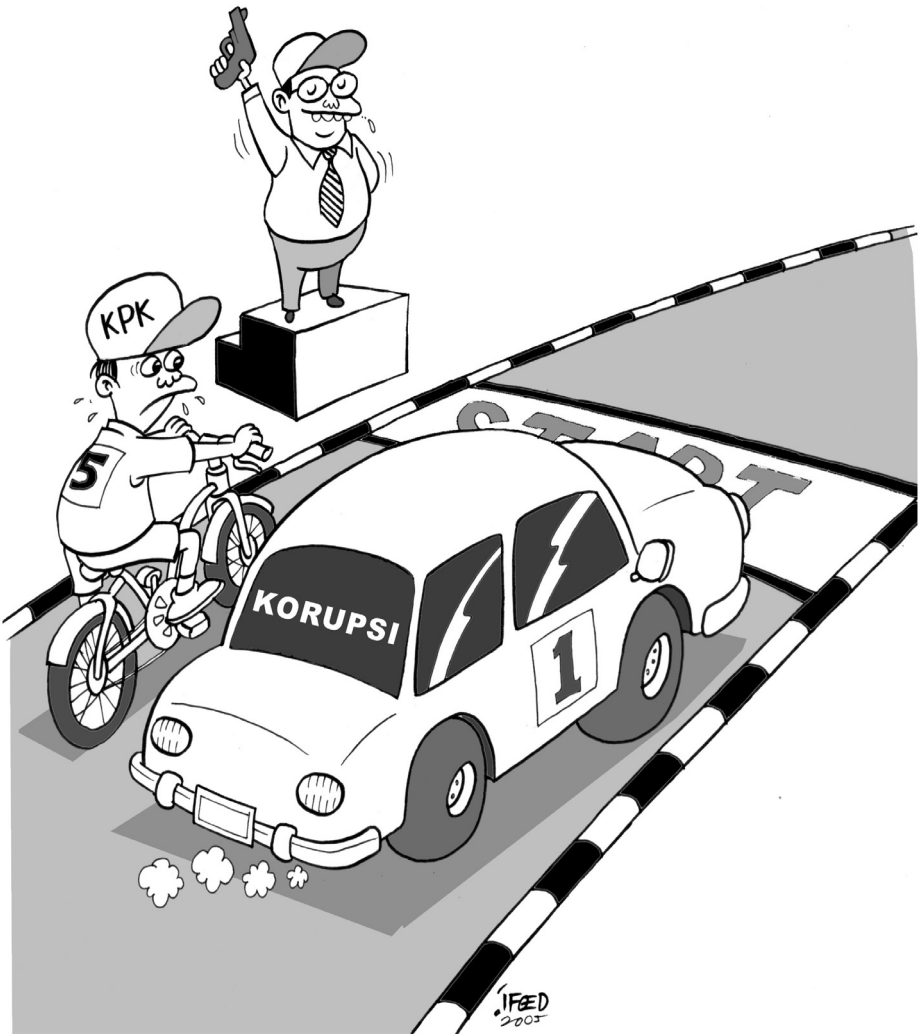
peran FWPP makin terlihat secara signifikan. Di Kabupaten Tanah Datar, Wonosobo, dan Bulukumba, FWPP makin intensif mempertanyakan ketidakakuratan informasi dan data SPPT PBB. Sebagai contoh, banyak warga yang masih selalu menerima tagihan dua kali, padahal tagihan tersebut telah mereka bayar.

Dengan realitas tersebut, penguatan FWPP harus dilakukan secara terus menerus, dengan menggunakan berbagai sumber daya – media informasi, dana, sumberdaya manusia, dan lain-lain – agar di masa datang, atas desakan rakyat, pemerintah dengan rela memberikan kejelasan informasi besaran mata anggaran dalam APBD, terutama yang dialokasikan untuk penyediaan dan peningkatan kualitas pelayanan umum bagi rakyat, selain kemudahan rakyat dalam mencukupi kebutuhan pangan, sandang, dan papan.\*\*\*



**Heni Yulianto**, kini adalah Program Manager TI Indonesia, setelah sebelumnya menjadi Project Officer khusus Program Transparansi dan Akuntabilitas Pajak. Bergabung dengan Transparency International Indonesia sejak tahun 2002, sebelumnya menjadi Koordinator Divisi Monitoring Pembangunan dan Utang Luar Negeri sekaligus anggota Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch (ICW).

# BAGIAN 8



# Langkah Awal Membangun Komisi Pemberantasan Korupsi<sup>1</sup>

Erry Riyana Hardjapamekas

## Latar Belakang Dibentuk KPK

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera – berdasar Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 – pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal. Karena itu pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan mengingat korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional.

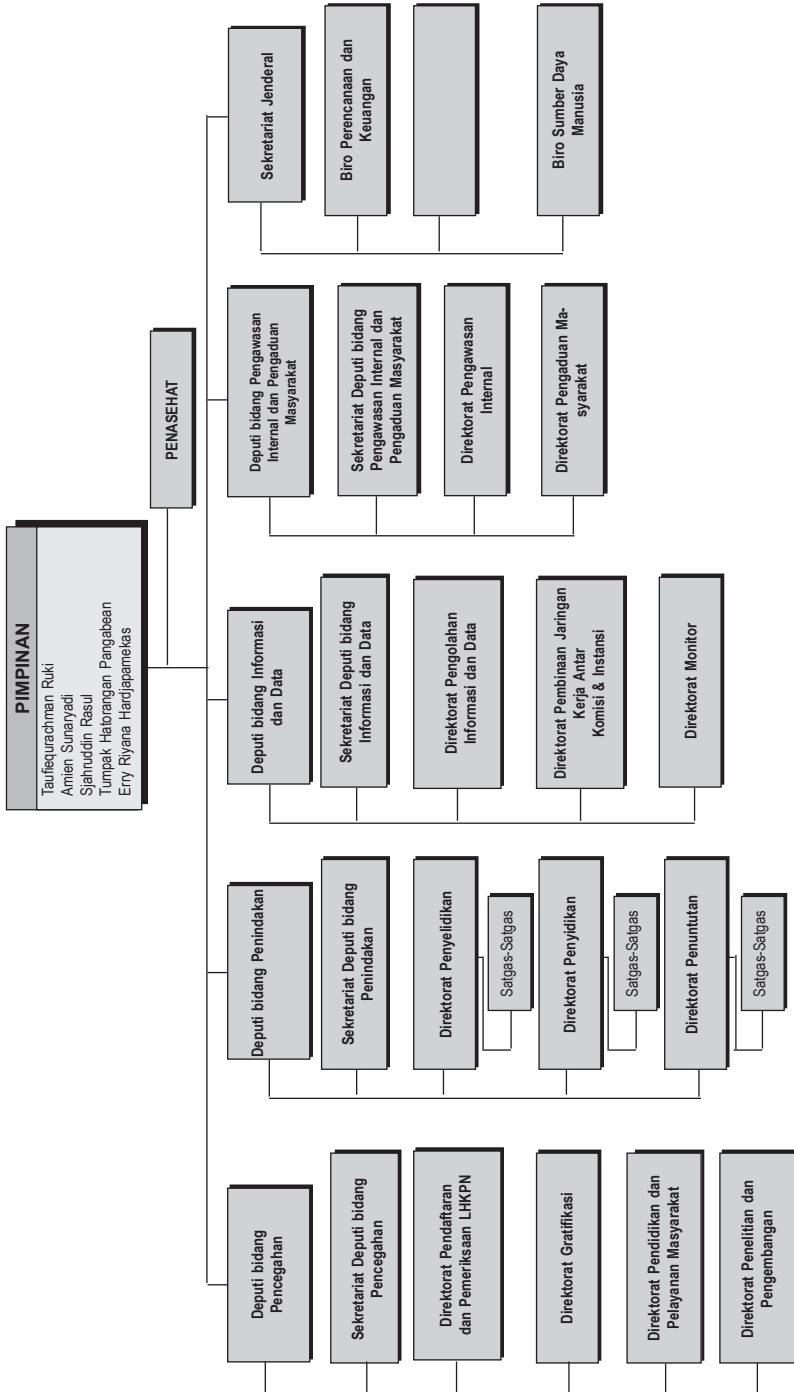
Di lain pihak lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Dengan latarbelakang macam inilah kemudian dibentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan korupsi. Konkretnya, sebagai ujud konkretnya, pada 27 Desember 2002 pun diundangkan Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Ada lima tugas komisi ini, yakni:

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan catatan empirik atas program “Intial Start-up Support” yang berlangsung dari 14 Januari 2004 sampai 30 Juli 2004 dan didanai oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership). Program ini dilanjutkan dengan program penyusunan Prosedur Standar Operasional (SOP) yang dukungannya bekerja sama dengan Asian Development Bank (ADB). Saat ini, program yang sedang berjalan atas dukungan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership)/Uni Eropa adalah KPK “Crash Program” (September 2005-September 2006).

# Struktur Organisasi



1. Koordinasi dengan instansi berwenang dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi,
2. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi,
3. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi,
4. Melakukan tindakan pencegahan tindak pidana korupsi, dan
5. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Setahun setelah diundangkan UU No. 30/2002, tepatnya pada 29 Desember 2003, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah memilih para pemimpin KPK, yang kemudian dilantik presiden. Lima jajaran pemimpin KPK itu adalah Taufiequrachman Ruki (mantan Irjen Polisi), Erry Riyana Hardjapamekas (mantan Direktur Utama PT Timah dan Ketua Pengurus Transparency International Indonesia), Sjahrudin Rasul (mantan Deputy di Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan /BPKP), Tumpak Panggabean (mantan Sekretaris Jaksa Agung Muda Bidang Pidana Khusus), dan Amien Sunaryadi (mantan manager di Price Waterhouse Coopers dan auditor BPKP).

Kelima pemimpin mengemban tugas membawa kapal KPK beserta awak kapalnya untuk memenuhi harapan masyarakat dalam pemberantasan korupsi. Untuk itu, diperlukan sumberdaya, struktur, dan proses. Sumberdaya itu meliputi manusia, fisik, maupun finansial, struktur organisasi yang mewadahi sumberdaya manusia, serta sistem dan proses dalam melakukan pekerjaannya.

### **Merintis dari Meja Restoran**

Sesaat setelah mengucapkan sumpah pada 29 Desember 2003, kami – para pemimpin KPK – mulai bekerja. Menyadari beragamnya latar belakang lima orang yang hendak menahkodai sebuah lembaga antikorupsi – yang dibentuk dengan setumpuk harapan – yang pertama harus dilakukan adalah mencoba saling memahami, membangun kebersamaan, dan tentu saja menyamakan persepsi. Ini merupakan pengalaman baru yang sangat menarik

mengingat organisasi besar ini harus dibangun dari titik nol.

Seperti umumnya lembaga yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan belanja Negara (APBN), proses pencairan dana serta untuk mendapatkan fasilitas perkantoran pun memakan waktu lama dan rumit. Namun semangat untuk mewujudkan harapan masyarakat, lima pemimpin KPK tidak surut gara-gara keterbatasan perkantoran beserta peralatannya.

Alih-alih bekerja di kantor yang lengkap dengan segenap peralatan dan staf yang siap membantu, pekerjaan inipun dilakukan dari meja restoran satu ke meja restoran lainnya. Dari waktu ke waktu, janji-janji pertemuan bahkan dibuat lewat telepon genggam dan layanan pesan singkat (*short message service*), untuk kemudian mendiskusikan rancangan sebuah organisasi yang disebut-sebut sebagai *superbody* dengan kewenangan luar biasa. Syukurlah, akhirnya datang tawaran untuk meminjam-pakai separuh gedung di Jalan Veteran III. Di sanalah akhirnya kami dapat kembali menggelar diskusi-diskusi panjang.

Di samping sumberdaya, struktur, sistem, dan proses, sebuah organisasi harus mempunyai visi, misi, serta objektifnya. Karena KPK merupakan organisasi yang bertugas memberantas korupsi, maka keberadaan standar dan kode etik menjadi sangat penting.

KPK sebagai organisasi yang baru lahir dengan segala keterbatasannya memerlukan bantuan pihak lain yang independen untuk memfasilitasi agar proses terbentuknya organisasi yang profesional cepat terwujud.

Di saat seperti itulah bantuan datang dari Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (*Partnership for Governance Reform in Indonesia*). Ada lima hal penting yang dibantu lembaga ini untuk KPK, yaitu:

1. Memfasilitasi pembuatan visi, misi, kode etik, dan rencana strategi KPK
2. Pengembangan sistem manajemen dan panduan sumberdaya manusia untuk KPK
3. Pengembangan sistem teknologi komunikasi dasar bagi internal KPK
4. Pengembangan komunikasi dengan publik, dan

5. Integrasi Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) ke dalam organisasi KPK.

### **Visi, Misi, Kode Etik, dan Rencana Strategi**

Pada Januari 2004, setelah semua peserta pertemuan mengalami Amien Sunaryadi, pemimpin termuda KPK – yang kebetulan berulangtahun – masing-masing pemimpin KPK menuliskan visi – sebuah impian perihal sebuah organisasi bernama Komisi Pemberantasan Korupsi – dalam secarik kertas, dan diskusipun mulai mengalir dengan penuh semangat.

Sebagai pemimpin dari sebuah lembaga negara yang dianggap memiliki kewenangan di luar dari kebiasaan yang ada, muncullah kesadaran untuk memiliki satu aturan yang mengikat perilaku. Dari sana diharapkan jajaran petinggi KPK mempunyai batas-batas yang jelas antara yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan. Lima kepala dengan latarbelakang yang berbeda tentu saja berbeda pula dalam memandang bagaimana seharusnya suatu peraturan disusun. Di sinilah peran fasilitator dari Amrop Hever yang disediakan Kemitraan diperlukan.

Bersamaan dengan disusunnya cikal-bakal rencana strategis KPK, disusun pula kode etik pemimpin KPK. Kode etik ini mengatur apa saja yang menjadi kewajiban dan larangan, lengkap dengan sanksinya jika dilanggar.

Berkait dengan kode etik pemimpin KPK, ada kewajiban dan ada larangan untuk mereka. Khusus kewajiban, pemimpin KPK berkewajiban:

- melaksanakan ibadah dan ajaran agama yang diyakininya,
- taat terhadap aturan hukum dan etika,
- menggunakan sumberdaya publik secara efisien, efektif, dan tepat,
- tegas dalam menerapkan prinsip, nilai, dan keputusan yang telah disepakati,
- menarik garis tegas tentang apa yang patut, layak, dan pantas dilakukan dengan apa yang tidak patut, tidak layak, dan tidak pantas dilakukan,
- tampil ketika keputusan sulit harus diambil,
- tidak berpikah dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan we-

wenangnya,

- berani menghadapi dan menerima konsekuensi keputusan,
- tidak berhenti belajar dan mendengar,
- mampu bertindak tegas tanpa beban,
- meningkatkan kinerja yang berkualitas,
- menanggalkan kebiasaan kelembagaan masa lalu yang negatif,
- menghilangkan sifat arogansi individu dan sektoral,
- mengidentifikasi setiap benturan kepentingan yang timbul atau kemungkinan benturan kepentingan yang akan timbul, dan memberitahukan kepada pemimpin lainnya sesegera mungkin,
- memberikan komitmen dan loyalitas kepada KPK di atas komitmen dan loyalitas kepada teman sejawat,
- mengesampingkan kepentingan pribadi atau golongan demi tercapainya tujuan yang ditetapkan bersama,
- menahan diri terhadap godaan yang berpotensi mempengaruhi substansi keputusan,
- memberitahukan kepada jajaran pemimpin lainnya mengenai pertemuan dengan pihak lain yang akan dan telah dilaksanakan, baik sendiri atau bersama, baik dalam hubungan dengan tugas maupun tidak,
- menolak dibayari makan, biaya akomodasi, dan bentuk kesenangan (*entertainment*) lainnya oleh atau dari siapapun,
- independensi dalam penampilan fisik antara lain diwujudkan dalam bentuk tidak menunjukkan kedekatan dengan siapapun di depan publik,
- membatasi pertemuan di ruang publik seperti di hotel, restoran, atau lobi kantor atau hotel, atau di ruang publik lainnya,
- memberitahukan kepada pemimpin yang lain mengenai keluarga, kawan, dan pihak-pihak lain yang secara intensif masih berkomunikasi.

**Lalu, berkait larangan, para pemimpin KPK dilarang:**

- menggunakan sumberdaya publik untuk kepentingan pribadi atau golongan,



- menerima imbalan yang bernilai uang untuk kegiatan yang berkaitan dengan fungsi KPK,
- meminta kepada atau menerima bantuan dari siapapun dalam bentuk apapun yang memiliki potensi benturan kepentingan dengan KPK, dan
- bermain golf dengan pihak atau pihak-pihak yang secara langsung atau tidak langsung berpotensi menimbulkan benturan kepentingan sekecil apapun.

Jika pemimpin KPK melakukan pelanggaran atau penyimpangan terhadap kode etik ini dikenakan sanksi sesuai tingkat kesalahannya.

- Penjatuhan sanksi akan ditentukan oleh Komite Etik yang terdiri dari gabungan pemimpin dan penasihat KPK, serta seorang atau lebih narasumber yang berasal dari luar KPK. Narasumber tersebut ditentukan oleh gabungan pemimpin dan penasihat KPK.

Dengan adanya kesamaan tujuan dan semangat yang tinggi, serta kemauan untuk saling mendengar dan memahami dari masing masing pemimpin, dibantu fasilitator, maka dalam dua hari lahirlah draf Rencana Strategis KPK (dan rencana jangka pendeknya), Kode Etik Pimpinan KPK, draf Struktur Organisasi KPK, serta anggaran sementara KPK.

### **Sistem Manajemen dan Panduan**

Bagi organisasi manapun, sumberdaya manusia merupakan salah satu kunci keberhasilan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran. Kelima pemimpin KPK menginginkan KPK menjadi institusi yang didukung oleh SDM yang kuat, berintegritas, profesional, dan kompeten. Untuk itu, proses rekrutmen harus dilakukan secara hati-hati dan benar. Pemimpin KPK berpendapat bahwa apabila institusi KPK tidak mendapatkan personel yang benar, hasilnya juga tidak akan maksimal. Selanjutnya, setelah pegawai direkrut, program pengembangan dan sistem kepegawaian lainnya pun juga harus dikelola dengan baik.

Kemitraan dan KPK sepakat untuk bekerjasama mengembangkan rincian kerja dan spesifikasi kerja berdasarkan struktur

organisasi KPK serta tugas pokok dan fungsi (tupoksi) untuk mencapai visi dan misi, mengembangkan kriteria perekrutan dan materi ujian, serta melaksanakan perekrutan. Implementasi kerangka kerjanya adalah sebagai berikut:

- Mempelajari struktur organisasi dan tupoksi (Tugas Pokok dan Fungsi) seperti yang telah ditetapkan oleh rencana kinerja dan rencana strategis,
- Mengembangkan rincian kerja dan spesifikasi kerja (kompetensi, kualifikasi, perekrutan, pengetahuan, keahlian, dan sikap) untuk setiap divisi. Rincian kerja dan spesifikasi kerja harus dapat menampung kebutuhan-kebutuhan KPK dalam mencapai visi dan misi, serta amanat yang diembannya dalam penegakan hukum,
- Mengembangkan kriteria perekrutan dan modul ujian,
- Pelaksanakan modul ujian berdasarkan rincian dan spesifikasi kerja yang telah dirumuskan, dan
- Melakukan studi tentang sistem pengajaran.

Dalam pelaksanaannya, proses perekrutan deputy dan direktur dimulai dengan pemasangan iklan di surat kabar pada Mei 2004. Lebih dari seribu seratus orang melamar untuk mengabdikan dirinya dalam organisasi KPK. Setelah melalui proses seleksi ketat dengan serangkaian tes dan eksaminasi oleh beberapa penilai yang dikoordinasikan Daya dimensi Indonesia (DDI), pada Oktober 2004 telah terpilih tiga deputy dan tujuh direktur. Komposisi direktur dan deputy terdiri dari tujuh orang dari sektor swasta dan tiga orang pegawai negeri.

Sementara itu, dengan adanya ketentuan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) bahwa penyidik harus seorang polisi atau jaksa, maka KPK melakukan rekrutmen khusus untuk polisi dan jaksa. Proses ini dimulai dengan meminta pihak Kejaksaan Agung dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) untuk melakukan seleksi kepada personelnya agar dapat dipekerjakan sebagai penyidik KPK.

Pada awal tahun 2004 setelah pemimpin KPK terpilih, pemimpin KPK mendapatkan tenaga bantuan sementara dari beberapa institusi, di antaranya adalah dari BPKP, Departemen

men Keuangan, Sekretariat Negara, dan lain-lain. Dan dengan dibubarkannya institusi Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) pada pertengahan tahun 2004 – yang sebelumnya menangani pengelolaan administrasi daftar kekayaan penyelenggara negara – maka seluruh pegawai KPKPN bergabung dengan institusi KPK. Namun untuk mendapatkan pegawai yang profesional dan berintegritas sesuai dengan yang dibutuhkan, ditetapkan bahwa seluruh pegawai bantuan sementara dan limpahan pegawai dari KPKPN tersebut harus mengikuti seleksi ulang.

Proses eksaminasi tenaga bantuan sementara dan pegawai mantan institusi KPKPN dilakukan pada akhir 2004, dan pada Januari 2005 lebih dari 80 pegawai dikembalikan ke instansi awalnya karena mereka dianggap lebih tepat bekerja di instansi asal.

Dengan selesainya proses rekrutmen untuk tingkat deputy dan direktur serta seleksi ulang untuk pegawai tingkat pelaksana, total jumlah pegawai KPK sekitar 120 personel. Jumlah tersebut masih jauh dari kebutuhan KPK. Untuk itu proses perekrutan di tingkat pelaksana dilakukan lagi mulai Juli 2005. Pada saat laporan ini ditulis, September/Oktober 2005, pelamar yang mendaftar sejumlah 16.500 calon. KPK sendiri masih membutuhkan tambahan sebanyak 150 orang.

Dengan dibuatnya rincian kerja, spesifikasi kerja, kriteria rekrutmen, modul ujian, serta pelaksanaan proses rekrutmen yang dilakukan secara transparan dan terbuka, maka KPK mampu menjaring tenaga profesional baik dari kalangan pemerintah maupun swasta.

### **Sistem Pengembangan Sumberdaya**

Setelah pegawai-pegawai berhasil direkrut, diperlukan suatu sistem pengelolaan sumberdaya manusia agar pegawai yang telah direkrut bisa bekerja secara optimal. Sementara itu, sistem manajemen sumberdaya manusia dan panduan yang selama ini digunakan pegawai negeri sipil tidak memungkinkan KPK untuk mencapai misinya. Demikian juga model sistem manajemen swasta yang lengkap pun tidak tepat untuk KPK mengingat KPK merupakan

bagian dari agen publik, sehingga suatu sistem manajemen sumberdaya manusia harus dikembangkan agar memungkinkan KPK untuk dapat mencapai misinya.

Untuk itu, beberapa hal yang dikerjakan adalah:

- Mengembangkan kebijakan-kebijakan sumberdaya manusia dan panduannya berdasarkan penerapan-penerapan terbaik sektor swasta dan sektor publik,
- Mengidentifikasi konflik di antara kebijakan-kebijakan dan panduan di atas pada satu pihak dan kebijakan-kebijakan dan peraturan pegawai negeri sipil pada pihak lain, Mengembangkan dasar-dasar pertimbangan untuk modifikasi kebijakan-kebijakan dan panduan bagi KPK, atau untuk memodifikasi dan mengubah kebijakan dan peraturan pegawai negeri sipil, dan
- Mematangkan kebijakan-kebijakan sumberdaya manusia dan panduan-panduan berdasarkan berbagai penyesuaian.

Hal lain yang dilakukan adalah studi tentang sistem penggajian sumberdaya manusia KPK. Pemimpin KPK sepakat bahwa metode penggajian pegawai negeri yang saat ini berlaku di Indonesia tidak mendukung terbentuknya budaya kerja yang kondusif, selain tidak mampu memotivasi pegawai untuk berproduksi secara optimal.

Mengacu kepada Undang-undang No. 30 tahun 2002 bahwa KPK mempunyai kewenangan yang luas dan kuat, agar KPK dapat melaksanakan wewenangnya dengan benar serta untuk melindunginya dari penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya, sistem dan metode penggajian untuk KPK harus dirancang dengan benar, sehingga nanti pada saatnya bisa dipakai sebagai acuan dasar dalam perbaikan sistem kepegawaian pegawai negeri secara keseluruhan (reformasi birokrasi).

Sistem penggajian harus mengikuti sistem yang berdasarkan kepastian agar personel KPK dapat mempertahankan kinerja perseorangan yang optimal dan mempunyai tingkat gaji yang wajar dibandingkan dengan pesaing-pesaing lain yang menarik perhatian pekerja-pekerja terbaik agar tetap tinggal di KPK. Tetapi juga disadari bahwa tingkat gaji yang tinggi tidak akan dapat diterima

oleh masyarakat dan pemerintah, karena itu sistem gaji yang paling tepat harus dirancang dan diimplementasikan untuk KPK.

Tujuan sederhana dari kegiatan ini adalah untuk mengidentifikasi komponen gaji, struktur, dan tingkatan yang tepat, yang akan diaplikasikan untuk pemimpin dan staf KPK.

Implementasi masalah penggajian ini antara lain dengan:

- Mempelajari kembali komponen gaji, struktur, dan tingkatan yang berlaku saat ini pada pegawai negeri sipil (PNS),
- Melakukan penelitian terhadap komponen gaji, struktur, dan tingkatan dari sektor perusahaan swasta di Indonesia, yang tipe, risiko, dan beban/banyaknya pekerjaan sebanding dengan KPK,
- Melakukan penelitian terhadap komponen gaji, struktur, dan tingkatan dari institusi yang sama di negara-negara lain, termasuk membandingkannya dengan agen-agen pemerintahan dari negara tersebut,
- Mengembangkan komponen gaji dan struktur untuk KPK pada tingkat gaji yang paling tepat berdasarkan hasil penelitian dan hasil studi tersebut di atas, dan
- Perkembangan tersebut harus diarahkan pada kondisi yang memungkinkan KPK untuk mencapai misinya berdasarkan Undang-undang No. 30 tahun 2002.

Dalam perkembangannya, setelah hampir 22 bulan semenjak terbentuknya KPK, sampai saat ini Peraturan Pemerintah untuk sistem kepegawaian KPK belum disetujui. Hambatan birokrasi dan keengganan instansi lain untuk membuat suatu perubahan belum terlihat secara nyata.

Untuk mengatasi kekosongan selama peraturan pemerintah mengenai kepegawaian KPK belum disetujui, pemimpin KPK mengajukan izin prinsip untuk membayarkan uang persekot. Kekurangan atau kelebihan uang persekot terhadap nilai yang disetujui dalam Peraturan Pemerintah akan diperhitungkan di kemudian hari. Alhamdulillah, izin prinsip uang persekot pegawai telah disetujui Menteri Keuangan – dan untuk sementara dipakai sebagai acuan penggajian.

Sistem penggajian KPK yang diusulkan merupakan sistem

penggajian mencakup gaji dan tunjangan menjadi satu, namun di lain pihak pegawai dilarang menerima honor lain, umpamanya uang rapat, honor proyek, uang pembicara, dan lain sebagainya. Walaupun tidak bisa bersaing dengan sektor swasta, namun diharapkan besaran gaji ini tetap mampu menarik orang-orang terbaik yang ingin berbakti di KPK.

Dari berbagai kegiatan sosialisasi yang meminta pegawai KPK sebagai narasumber, pegawai KPK secara tegas menolak uang honor sebagai pembicara, uang pengganti transportasi, dan uang akomodasi. Ini membuat beberapa penyelenggara terheran-heran dan merasa aneh. Begitu pula uang rapat, uang konsinyasi, dan uang honor dari keanggotaan kelompok kerja, pegawai KPK menolaknya, karena pegawai KPK hanya akan menerima gaji dari KPK.

### **Sistem Komunikasi Internal**

Praktik korupsi yang terjadi semakin hari semakin canggih. Untuk itu KPK harus mengembangkan organisasinya dengan melengkapinya dengan peralatan mutakhir, di antaranya teknologi sistem komunikasi. Ini menjadi penting karena KPK harus menyediakan dua alat bukti yang valid sebelum kasus korupsi dilimpahkan ke pengadilan. Tentunya, metode kerja mutakhir yang dilengkapi peralatan dan keahlian teknologi informasi akan menolong KPK dalam menghadapi tantangan dalam menerima kasus-kasus korupsi yang dijalankan dengan perlengkapan teknologi informasi yang canggih. Dengan bantuan program Kemitraan, KPK dapat membangun jaringan intranet (*local area networks*) di lingkungan kantor KPK, dan ini sangat membantu beroperasinya kegiatan-kegiatan KPK.

Seperti layaknya sebuah organisasi modern dan memasuki era *virtual office*, ke mana pun deputy dan direktur pergi senantiasa membawa-bawa komputer jinjing yang bisa tersambung dengan jaringan internet KPK. Di manapun berada, mereka selalu mampu mengakses jaringan KPK dan berkomunikasi dengan staf di kantor. Manajemen nirkertas (*paperless management*) bisa dijalankan dengan baik, walaupun pemimpin yang terbiasa dilayani dan terbiasa dengan dokumen kertas (*hardcopy*) akhirnya

juga harus menyesuaikan diri dengan era surat-elektronik (*e-mail*) dan *e-filing*. Suatu keadaan yang jarang ditemui di kantor-kantor pemerintahan.

Selanjutnya, dalam pengungkapan kasus penyyuapan, sampai Oktober 2005, KPK telah menangkap basah kasus penyyuapan yang dilakukan anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), pengacara tersangka korupsi Abdullah Puteh, dan pengacara kasus kasasi, serta pegawai Mahkamah Agung.

Sebuah metode baru yang dilakukan instansi penegak hukum, dan hal itu hanya bisa dilakukan dengan bantuan teknologi modern ditambah dedikasi tinggi pegawai.

### **Integrasi KPKPN ke KPK**

Jauh sebelum pemimpin KPK dipilih, telah ada Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). KPKPN dibentuk tahun 2001 atas dasar Undang-undang Nomor 28 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Tugasnya adalah melakukan pemantauan dan klarifikasi atas harta kekayaan penyelenggara negara, meneliti laporan atau pengaduan masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau instansi pemerintah tentang dugaan adanya korupsi, kolusi, dan nepotisme dari para penyelenggara negara, selain melakukan penyelidikan atas inisiatif sendiri mengenai harta kekayaan penyelenggara negara.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK mengamatkan bahwa peran dan fungsi KPKPN menjadi salah satu tugas KPK (dan tugas ini menjadi bagian dari strategi pencegahan KPK). Kemitraan juga berperan membantu proses integrasi KPKPN ke dalam KPK, antara lain dengan menggunakan jasa Fakultas Psikologi Universitas Indonesia. Peran mereka sedikit banyak telah mampu menekan tingkat penolakan perubahan (*resistance to change*) yang selalu ada dalam proses seperti ini.

Masalah integrasi KPKPN ke dalam KPK dipengaruhi oleh perilaku dan motivasi dari mantan staf KPKPN dalam menghadapi proses integrasi ini. KPK menemui kesulitan untuk menjelaskan bahwa integrasi KPKPN ke dalam KPK akan menimbulkan efek positif dalam memerangi korupsi. Proses integrasi dapat dilakukan

dengan mudah setelah KPK mengumpulkan keluhan-keluhan dari para mantan staf KPKPN. Keluhan-keluhan tersebut kemudian dihimpun KPK.

Bantuan dari pihak ketiga tersebut terbukti efektif. Hal ini dapat terlihat dari banyaknya dukungan yang diterima dan perubahan perilaku dari staf KPKPN setelah mereka mendapatkan penerangan dari Fakultas Psikologi Universitas Indonesia.

### **Mengubah Paradigma dan Konsultasi Publik**

Menyadari bahwa para pemimpin KPK berasal dari latar belakang yang sangat beragam – ada yang dari kepolisian, ada dari kejaksaan, pegawai negeri, dan sektor swasta – selain tingkat usia yang juga beragam – ada yang termuda 45 tahun, sementara tertua berusia 62 tahun – sangat dibutuhkan penyesuaian agar terjadi kesalingpahaman dan kesamaan persepsi dalam upaya pemberantasan korupsi yang akan mereka kembangkan dan laksanakan bersama-sama.

Rencana untuk melaksanakan pelatihan bagi jajaran pemimpin KPK telah dimodifikasi, mengingat kegiatan masing-masing yang padat. Kegiatan pertama adalah merumuskan perencanaan strategis dan kode etik pemimpin KPK. Hal tersebut diselesaikan dengan mengadakan diskusi secara intensif antara pemimpin KPK dengan para relawan, pada akhir Januari 2004. Kegiatan kedua, pembahasan pelatihan yang sederhana, yang telah dilakukan melalui pembahasan visi selama setengah hari yang juga terintegrasi dalam kegiatan pengembangan sistem manajemen sumberdaya manusia. Ini dilakukan konsultan dari Daya Dimensi Indonesia (DDI).

Program Kemitraan juga membantu penyelenggaraan kegiatan *outbound* bagi para pemimpin KPK yang bermaksud untuk mempercepat konsolidasi dan kerjasama antar individu. Di samping itu setelah deputy terpilih melalui proses seleksi ketat, pemimpin, deputy, dan sekretaris jenderal melakukan program *mindsetting*, yakni program yang meminta kesediaan peserta untuk mengubah suatu paradigma. Dengan melakukan program-program bersama tersebut, di antara pemimpin, deputy, dan sekretaris jenderal didapatkan kesamaan cara pandang dalam mengelola organisasi



ke depan. Dengan mengikuti program tersebut keinginan untuk saling mendengar dan mendapatkan sinergi meningkat. Sementara sejalan dengan dinamika kasus dan ekspektasi masyarakat yang selalu meningkat, maka program-program sejenis perlu dilakukan secara rutin.

Program serupa, yang melibatkan semua pegawai KPK, dari pemimpin sampai pegawai satuan keamanan bersama-sama melakukan program *outbond* di kawasan Puncak, Jawa Barat, pada 18-19 September 2005. Hasilnya? Ada berjarak nilai yang dihormati bersama, yaitu: integritas, profesionalitas, produktivitas, relijiusitas, transparansi, *teamwork*, dan inovasi. Kekompakan dan semangat dirasakan meningkat setelah mengikuti program tersebut.

Peranserta aktif masyarakat tidak bisa tidak merupakan kebutuhan vital bagi keberhasilan upaya pemberantasan korupsi. Untuk itu diskusi-diskusi dengan beberapa kelompok publik yang kemungkinan besar dapat memberikan masukan dan umpan balik, dilakukan di lima daerah, yaitu Medan, Jakarta, Denpasar, Makassar, dan Balikpapan. Konsultasi publik difokuskan pada penyebaran rencana strategis KPK dan kode etik pemimpin KPK. Diskusi mengarah pada pengumpulan masukan dan komentar terhadap rencana KPK dari berbagai sudut pandang yang berbeda.

Untuk mendukung upaya penyediaan informasi bagi publik, telah diidentifikasi kebutuhan untuk membangun sebuah ruangan pers di kantor KPK. Ruang pers ini sebagai markas kolega pers yang dengan setia menunggu setiap proses pemeriksaan, dimulai dari pemeriksaan Abdullah Puteh dan anggota KPU yang diduga melakukan tindak penyuapan serta menerima pembayaran kembali dari pemasok KPU.

Seperti disebutkan sebelumnya, memerangi korupsi tidak akan berhasil jika dikerjakan hanya oleh Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Usaha ini harus melibatkan partisipasi dari semua komponen. Semua masukan selama proses konsultasi publik, diolah dan dipertimbangkan serta dipakai untuk mempertajam rencana strategis dan seterusnya dipakai sebagai acuan dalam pembuatan program kerja masing masing direktorat.

DALAM perkembangannya, konsultasi publik yang semula hanya dimaksudkan untuk mendapatkan masukan terhadap visi, misi KPK, dan rencana strategis, belakangan dikembangkan menjadi salah satu akses untuk melibatkan partisipasi publik dalam program pemberantasan korupsi.

Jumlah pengaduan masyarakat meningkat sangat tajam. Hingga akhir September 2005, jumlah pengaduan yang masuk mencapai 7.000 lebih. Ini menunjukkan bagaimana harapan masyarakat begitu besar terhadap KPK untuk memerangi korupsi di negeri ini. Disadari bahwa tidak setiap pengaduan mempunyai delik-delik korupsi – umpamanya seorang pegawai yang dipecat, kalah dalam proses tender pengadaan, kalah dalam proses persidangan, dan sebagainya.

Para pengadu mempunyai berbagai keragaman baik dalam motif maupun kualitas pengaduannya. Salah satu contohnya, terdapat pengaduan yang sudah matang sehingga tinggal mencari bukti pendukung berikutnya, namun juga terdapat pengaduan yang berasal dari guntingan klipings koran untuk kemudian dikirim ke koran. Ada juga pengadu yang datang ke kantor KPK dengan sangat hati-hati dan sangat menjaga kerahasiaan, namun juga ada pengadu yang datang komplet dengan kru televisi untuk kemudian disiarkan menjadi berita televisi.

Semua pengaduan tersebut ditelaah dan dipilah-pilah. Ada pengaduan yang berbobot korupsi, ada pula yang minim bobot korupsinya. Tidak semua pengaduan yang masuk merupakan kewenangan KPK. Hasil dari telaahan pengaduan, penanganan selanjutnya di samping ditindaklanjuti KPK sendiri, juga terdapat pengaduan yang diteruskan ke instansi lain, umpamanya Badan Pengawas Daerah (Bawasda), Inspektorat Jenderal, kepolisian, dan kejaksaan. Untuk kasus-kasus yang dilimpahkan ke instansi lain, selanjutnya KPK melakukan fungsi supervisi dan koordinasi.

Pengadu mempunyai hak untuk menanyakan perkembangan telaah dan penyelidikan yang dilakukan KPK. Untuk itu KPK selalu siap memberikan laporan perkembangannya.

Emosi pengadu juga beragam, mungkin karena tidak sabar akan perkembangan penelaahan yang dilakukan dan masing masing pengadu menganggap delik aduannya sangat penting. Ada di

antara mereka yang datang ke kantor KPK sudah dengan emosi tinggi dan marah-marah.

Pegawai KPK menyadari bahwa partisipasi masyarakat sangat penting dalam upaya pemberantasan korupsi. Untuk itu, semangat mereka juga harus dijaga, mengingat kualitas pengaduan yang sangat beragam juga menjadikan KPK untuk kemudian memberikan pelatihan internal dan eksternal.

Di samping membekali kemampuan teknis agar penelaahan bisa menjadi lebih cepat, pegawai KPK juga dilatih untuk menghadapi pengadu yang datang dengan emosi tinggi. Itu contoh pelatihan internal. Sedangkan pelatihan eksternal berupa sosialisasi mengenai pengaduan yang memenuhi persyaratan, penyebaran *leaflet*, memberikan pelatihan bagaimana melakukan penyelidikan awal, dan seterusnya.

Dalam rangka mengerahkan sumberdaya yang dibutuhkan, pada tanggal 4 Maret 2004 KPK mengadakan pertemuan koordinasi penyumbang. Seiring meningkatnya pembahasan mengenai pemberantasan korupsi di Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) dan APEC, kesediaan donor dalam upaya pemberantasan korupsi juga meningkat. Pendekatan tersebut dilakukan mengingat KPK menyadari keterbatasan sumberdaya yang dimiliki pemerintah serta komitmen internasional untuk mendukung gerakan antikorupsi, sehingga dukungan dari penyumbang akan menjadi sumberdaya yang harus dikerahkan untuk mempercepat usaha-usaha pemberantasan korupsi. KPK selalu mendapatkan dukungan dari donor, termasuk Kemitraan untuk *initial start up support*, selain pembuatan *standard operating procedure* (bersama Asian Development Bank dan Kemitraan), *on-the-job overseas training* (ASEM Trustfund/Bank Dunia), Pencegahan Korupsi dengan penguatan kapasitas legislator (Danida-Denmark), *crash program* dari Kemitraan yang programnya sedang dimulai pada saat tulisan ini dibuat, dan dukungan untuk operasional KPK di Aceh dari Asian Development Bank, dan seterusnya.

### **Pembelajaran yang Didapat**

Keberhasilan *Initial Start Up Support* ini, menurut pengalaman,

tergantungan pada beberapa hal, antara lain:

- KPK sebagai penerima hibah mengetahui secara pasti sumber daya yang dibutuhkan,
- KPK sebagai penerima hibah dapat mengutarakan dan merumuskan kebutuhan-kebutuhannya ke dalam anggaran, perencanaan, dan jadwal. Anggaran, perencanaan, dan jadwal harus dapat mengikuti dinamika operasi penerima hibah. Contohnya, proyek ini merevisi perincian anggaran dan lingkup pekerjaan sebanyak dua kali karena aktivitas dan operasi-operasi KPK yang dinamis,
- Proyek diimplementasikan secara tegas dan akuntabel sesuai rencana dan neraca anggaran.

Sebagai lembaga negara baru, KPK menghadapi begitu besarnya harapan masyarakat dalam pemberantasan korupsi. Harapan itu tidak mudah dipenuhi manakala KPK sendiri belum mampu menyelesaikan seluruh agenda internal kelebagaannya. Kegiatan perumusan dan penyepakatan visi, misi, kode etik, dan rencana strategis KPK ibarat meletakkan fondasi yang kokoh bagi bangunan organisasi KPK. Diharapkan dengan fondasi yang kokoh ini nantinya mampu menopang pelaksanaan fungsi KPK ke depan.

Dalam kaitan dengan usaha untuk memenuhi harapan masyarakat, sambil menata kelebagaannya, KPK juga harus mulai merespons kasus-kasus korupsi yang menjadi perhatian publik. Memang tidak mudah menjalankan dua agenda besar ini dalam waktu yang bersamaan. Ibarat orang harus berlayar sambil menyelesaikan pembuatan perahu.

Keuntungan KPK sebagai lembaga baru adalah adanya peluang sekaligus tantangan yang begitu besar untuk membangun paradigma organisasi yang betul-betul sanggup memberantas korupsi di Indonesia secara berkelanjutan. Oleh karena itu, dukungan untuk kegiatan-kegiatan pengembangan kelembagaan KPK sungguh strategis karena melalui kegiatan-kegiatan itulah KPK mampu membangun karakter dan kultur organisasi yang tepat sesuai dengan tuntutan perannya. \*\*\*

**Erry Riyana Hardjapamekas,** komisioner di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) – sejak Desember 2003 – sebelumnya pernah menjadi Direktur Utama PT Timah Tbk serta Ketua Pengurus Transparency International Indonesia.

# BAGIAN 9



# Menggerakkan Masyarakat Papua Menghadapi Korupsi<sup>1</sup>

Bambang Sugiono, Maftuh Effendi, dan Yusak E. Reba

## Undang-undang Tanpa Peraturan Pelaksanaan

Sejak 21 November 2001, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus) diberlakukan untuk Provinsi Papua – dulu bernama Irian Jaya. Dalam undang-undang ini termaktub, antara lain: (1) pembagian kewenangan antara pusat dengan daerah, melalui kebijakan desentralisasi yang lebih memadai; (2) pengakuan identitas dan hak warga asli (*indigenous people*) yang menjadi kelompok rentan di Papua untuk membangun keragaman relasi kehidupan yang sehat; dan (3) peningkatan alokasi dana pembangunan dalam rangka pemulihan dan peningkatan kapasitas ekonomi masyarakat, terutama kelompok rentan di Papua.

Undang-undang ini menjadi dasar hukum dan sarana kebijakan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas dan khusus kepada pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota untuk mengatur dan mengurus diri sendiri. Kewenangan tersebut meliputi proses penyelenggaraan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam untuk peningkatan kualitas hidup masyarakat, terutama bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur fisik, dan ekonomi kerakyatan.

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan catatan empirik terhadap program “Penguatan Organisasi Masyarakat Sipil dan Elemen Birokrasi dalam Mencegah dan Memberantas Praktik Korupsi dalam Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Provinsi Papua” (April 2003-Februari 2005). Tiga penyandang dana untuk program ini adalah: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership) terutama untuk komunikasi dengan institusi legislatif dan eksekutif daerah, CSSP untuk advokasi partisipasi masyarakat sipil, dan ICCO untuk pendidikan masyarakat melalui kampanye media cetak dan elektronik.

Konsekuensinya, alokasi dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk Provinsi Papua harus ditingkatkan dalam jumlah signifikan, selain harus ditingkatkan pula pengelolaan sumber daya alam, terutama sumber daya hutan dan laut, agar meningkat pula penerimaan pendapatan daerah.

Selanjutnya, untuk menjalankan kebijakan UU Otsus di Papua, harus dibentuk 20 Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) dan 11 Peraturan Daerah Khusus (Perdapus). Padahal, berdasar Pasal 75, peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut ditetapkan selambatnya dua tahun sejak diundangkan.

Kini, sudah lebih tiga tahun, belum satupun Perdasi dan Perdapus dihasilkan, terutama peraturan pelaksanaan tentang penggunaan dana Otsus dan pengawasan sosial. Akibatnya, penggunaan dana Otsus 2 persen per tahun dari Dana Alokasi Umum (DAU) nasional, ditentukan tanpa melalui *need assessment* maupun parameter yang objektif, yakni berdasar rumus 60 persen untuk provinsi dan 40 persen untuk kabupaten/kota. Sesuai amanat undang-undang, dana tersebut diperuntukkan pendidikan dan kesehatan. Belum adanya peraturan pelaksanaan memberi peluang – bahkan membawa implikasi – terjadinya penyalahgunaan dana publik tanpa pengawasan politik dan sosial yang efektif dan memadai. Sungguh sebuah situasi dan kondisi yang justru mengancam tercapainya tujuan kebijakan Otsus. Hasil investigasi yang dimuat harian *Cenderawasih Pos*, Jayapura, 23 April 2003, memperlihatkan bahwa pada tahun 2003 ditemukan 22 kasus yang diindikasikan sebagai penyelewengan dana pembangunan yang dilakukan pemimpin dan bendahara proyek.

Menyikapi situasi dan kondisi tersebut, The Institute for Civil Society Strengthening (ICS) – bersama beberapa organisasi masyarakat sipil (OMS) di Papua – memandang perlu diwujudkan upaya sistematis untuk membangun gerakan kultural, berseiring dengan upaya memperbaiki substansi hukum daerah yang diharapkan dapat mempersulit terjadinya praktek korupsi. Upaya tersebut dipandang sebagai prasyarat dasar dalam pelaksanaan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Upaya ini diniatkan untuk mencegah dan memberantas korupsi yang



disebabkan oleh penyalahgunaan kekuasaan dan penyalahgunaan dana publik oleh para pemegang kekuasaan dan para kroni yang ada di sekitarnya.

Ada tiga fokus sasaran gerakan kultural ini, yakni: pertama, memberikan pemahaman tentang implikasi perilaku korupsi serta membangun keberanian masyarakat untuk melawan korupsi melalui advokasi terorganisasi dan kampanye publik; kedua, tekanan publik terhadap para pelaku korupsi di institusi birokrasi pemerintahan lokal, institusi politik lokal, serta para pelaku ekonomi di lingkaran kekuasaan melalui tindakan mencari informasi dan melakukan investigasi pengungkapan kasus korupsi menuju proses hukum; serta ketiga, membangun jaringan kemitraan antar-para aktor antikorupsi untuk melakukan studi penggalan aspirasi, penyusunan, dan advokasi rancangan produk hukum daerah yang mempersulit terjadinya perilaku korupsi dan mendorong peningkatan pelayanan publik oleh institusi pemerintahan.

Untuk mencapai fokus sasaran tersebut, ada tiga faktor pula yang dibutuhkan, yakni: pertama, kemitraan antar-para aktor antikorupsi yang terdiri dari para individu dalam institusi pemerintahan dan institusi nonpemerintahan; kedua, kesadaran dan keberanian masyarakat yang memandang korupsi sebagai isu sekaligus musuh publik; dan ketiga, kemauan politik pemerintah daerah dan legislatif daerah untuk membahas, mengesahkan, dan memberlakukan produk hukum daerah yang memiliki muatan mempersulit terjadinya perilaku korupsi serta mendorong peningkatan pelayanan publik oleh institusi pemerintahan.

### **Membangun Strategi Gerakan yang Tepat**

Ada tiga masalah krusial yang melandasi lahirnya UU Otsus sebagai solusi untuk Papua, yakni konflik politik, yang berfokus pada isu tuntutan Papua merdeka yang oleh pemerintah Indonesia dipandang sebagai gerakan separatis; konflik sosial antarwarga sebagai akibat tidak adanya solusi memadai atas menguatnya konflik politik yang muncul lebih dahulu; dan ketertinggalan pembangunan ekonomi masyarakat, terutama masyarakat asli Papua, dibandingkan sebagian besar provinsi lain di Indonesia. Karena itu, ada tiga pula tujuan UU Otsus, yakni: dalam bidang

politik memuat pembagian kewenangan (*sharing of power*) antara pusat dengan daerah melalui kebijakan desentralisasi yang lebih memadai; dalam bidang sosial memuat pengakuan dan penghormatan atas identitas sosial budaya dan hak-hak dasar masyarakat asli Papua dalam kerangka kebhinnekaan Indonesia; dan dalam bidang ekonomi memuat peningkatan alokasi dana pembangunan dalam rangka pemulihan dan peningkatan kapasitas ekonomi masyarakat, terutama warga asli (*indigenous people*) Papua sebagai kelompok masyarakat yang rentan.

Untuk menunjang tiga tujuan kebijakan ini, Papua berhak mendapatkan alokasi dana Otsus sebesar 2 persen dari plafon DAU nasional serta dana tambahan yang besarnya ditetapkan antara pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan usulan provinsi pada setiap tahun anggaran. Dengan dasar ini, jumlah alokasi dana publik meningkat secara signifikan dibandingkan sebelum diberlakukan UU Otsus. Akibat positifnya, peningkatan dana ini bisa mendorong peningkatan aktivitas program dan proyek pembangunan di Papua. Di lain sisi, jika dana Otsus digunakan tanpa adanya prosedur akuntabilitas yang jelas dan tanpa adanya akses pengawasan politik dan sosial yang memadai, dipastikan akan mendorong tumbuh dan berkembangnya korupsi oleh pemegang kekuasaan beserta kroni di sekitarnya.

Atas dasar untuk melawan tumbuh dan berkembangnya perilaku korupsi itulah, ICS – bermitra dengan OMS – membangun strategi gerakan, membentuk koalisi para aktor demokrasi dan antikorupsi. Dua metode pendekatan utama dilakukan untuk koalisi ini. Pertama, aksi represi, dengan melakukan investigasi, membongkar kasus-kasus korupsi, dan menindaklanjutinya melalui advokasi ke arah proses hukum yang tegas dan transparan; kedua, aksi antisipasi, dengan melakukan studi penggalan aspirasi dan konsultasi publik, membahas dan menyusun rancangan produk hukum dalam bentuk peraturan daerah serta menindaklanjutinya melalui advokasi ke arah pembahasan dan pengesahan bersama badan eksekutif daerah dan badan legislatif daerah. Kedua pendekatan yang bersifat sinergis ini diimplementasikan dalam format strategi pendekatan kultural secara gradual, termasuk di dalamnya adalah pendekatan masyarakat secara partisipatif. Ada

anasir lain dalam pendekatan kultural gradual ini, yakni adanya sasaran dengan alat ukur yang diketahui masyarakat dan akan dicapai secara bertahap.

### **Rumus Robert Klitgaard: C=D+M-A**

Gerakan antikorupsi di Papua didasarkan pada hasil studi dan investigasi yang dilakukan ICS bersama OMS mitra.<sup>2</sup> Dari sana diketemukan fakta dan fenomena tentang dominannya kultur birokrasi yang tertutup dan nepotis, pengawasan politik dan sosial yang sangat lemah – karena kuatnya kolaborasi elite politik dan birokrasi pemerintahan lokal – tidak adanya prosedur akuntabilitas publik, lemahnya komunikasi politik antara politisi dengan rakyat pemilih, lemahnya penegakan hukum karena terbatasnya kompetensi badan Peradilan Tata Usaha Negara, serta tidak adanya peraturan perundang-undangan daerah yang bisa menghalangi peluang korupsi dan sanksi keras terhadap birokrat, politisi, dan aparat penegak hukum yang membantu para koruptor. Semuanya, secara kumulatif, dipandang sebagai penyebab utama yang memberi peluang berkembangnya kultur birokrasi.

Pada 1 Maret 2003, di Jayapura, para aktivis OMS<sup>3</sup> yang masing-masing memiliki spesialisasi advokasi bersepakat untuk membangun dan memperluas gerakan antikorupsi. Forum merekomendasikan untuk mengajak para aktor prodemokrasi dan antikorupsi yang terdiri para individu dari institusi pemerintahan

<sup>2</sup> Hasil temuan Studi Identifikasi Persepsi Masyarakat terhadap Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Papua pada tujuh kabupaten di Provinsi Papua, yakni: Jayawijaya, Biak, Merauke, Sorong, Manokwari, Fakfak, dan Jayapura. Studi yang mendapat dukungan dana dari Uni Eropa (European Union) dan dilakukan Januari-Maret 2003 ini berfokus pada persepsi masyarakat terhadap tiga aspek: 1) penggunaan dana Otsus untuk kesehatan, pendidikan, pengembangan ekonomi kerakyatan, 2) penyusunan dan penetapan Peraturan Pemerintah tentang anggota Majelis Rakyat Papua, dan 3) pengawasan hukum, politik, dan sosial atas pelaksanaan UU Otsus terhadap pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota di Papua. Hasil studi telah disampaikan dalam Forum Semiloka Evaluasi Satu Tahun Pelaksanaan UU Otsus, di Hotel Matoa, Jayapura, 9-10 Mei 2003.

<sup>3</sup> Organisasi masyarakat sipil (OMS) tersebut terdiri: The Institute for Civil Society Strengthening (ICS) Papua di Jayapura, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Papua di Jayapura, Konsultasi Independen Pemberdayaan Rakyat (KIPRA) Papua di Jayapura, Forum Partisipasi Masyarakat untuk Pembangunan Merauke (FORPAMER) di Merauke, Yayasan Nanimi Wa Bilisu di Sorong, Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (eLPERA) di Fakfak, Yayasan Santa Lusia di Biak, Lembaga Penelitian, Pengkajian, dan Pengembangan Bantuan Hukum (LP3BH) di Manokwari, Pusat Kajian Demokrasi Universitas Cenderawasih (Democratic Center Cenderawasih University) di Jayapura, dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Provinsi Papua di Jayapura.

lokal, penegak hukum, partai politik, dan institusi nonpemerintah untuk mencermati dan membangun sikap kritis, keberanian, aksi investigasi, dan format pencegahan terhadap berkembangnya perilaku korupsi. Forum memandang bahwa untuk melawan kultur birokrasi, politisi, dan masyarakat yang pro terhadap berkembangnya perilaku korupsi adalah dengan melakukan aksi represi dan aksi antisipasi.

Gagasan ini juga diilhami pemerintah Hong Kong dalam memberantas korupsi. Pemerintah Hong Kong sendiri melaksanakan gerakannya berdasar rumusan Robert Klitgaard dalam pemberantasan korupsi melalui kampanye pembentukan peraturan perundang-undangan yang menghasilkan sistem yang memuat substansi rumus:  $C = M + D - A$ . Korupsi (*corruption*) disimbolkan dengan **C**, sama dengan kekuasaan monopoli (**M**: *monopoly power*) plus wewenang pejabat (**D**: *discretion by officials*) minus akuntabilitas (**A**: *accountability*).<sup>4</sup>

Forum ini bermaksud mempertajam dan memperluas gerakan publik untuk menggali, merumuskan, dan mendorong advokasi produk hukum atau peraturan perundang-undangan daerah yang materi muatannya mempersulit peluang terjadinya korupsi serta memberi sanksi keras pada pelaku korupsi dan yang membantunya, termasuk para birokrat, politisi, dan aparat penegak hukum. Apalagi di Papua belum ada Peraturan Daerah yang secara komprehensif dan detail mengatur hak peranserta publik, transparansi kebijakan, dan akuntabilitas publik, yang berdampak negatif pada pemberantasan perilaku korupsi di kalangan elite birokrasi dan politisi lokal beserta kroninya.

Gerakan antikorupsi dilakukan secara gradual. Lima tahun pertama (dari tahun 2002 sampai 2007) meliputi tiga kegiatan utama, yaitu:

1. Kegiatan advokasi terorganisasi dan kampanye publik tentang pencegahan dan penyelesaian kasus-kasus korupsi di daerah. Dengan tujuan membangun masyarakat agar berani melawan korupsi, kegiatan ini dilakukan dalam bentuk kampanye

---

<sup>4</sup> Lebih rinci perihal rumusan ini, baca Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.

publik rutin setiap bulan melalui dialog interaktif di radio, pesan dialog dan monolog di media cetak lokal, publikasi stiker maupun T-shirt yang memuat pesan anti korupsi, seperti: “penguasa korup, bangsa bangkrut”, “hukum berat koruptor!”, “tolak monopoli, wujudkan akuntabilitas”, “politikus anti-korupsi ...yes!”, “kebijakan transparan, mencegah korupsi”, dan “koruptor, musuh rakyat!”. Untuk menggali pandangan kritis publik atas derajat efektivitas proses dan hasil kegiatan, forum membentuk tim evaluasi yang terdiri atas unsur jurnalis, perguruan tinggi, dan agama,

2. Kegiatan investigasi pengungkapan kasus korupsi menuju proses hukum bertujuan memberikan tekanan publik terhadap para pelaku korupsi di institusi birokrasi pemerintahan lokal, insitusi politik lokal, serta para pelaku ekonomi di lingkaran kekuasaan; ini dilakukan dalam bentuk penggalan dan penggalangan informasi pada institusi rawan korupsi (semisal lembaga eksekutif dan legislatif daerah terutama dalam urusan proyek yang tidak transparan, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam penegakan hukum yang berkait dengan urusan dana publik), investigasi kasus-kasus dengan membuka pos pengaduan dan advokasi ke arah proses hukum, membangun sarana diskusi rutin kelompok terfokus yang melibatkan para individu yang peduli dan bekerja pada institusi rawan korupsi, studi pembuatan kebijakan dan pelayanan publik, lokakarya efektivitas penegakan hukum dalam memberantas korupsi di daerah, lokalatih advokasi membongkar kasus korupsi pada aktivis OMS, pertemuan rutin konsolidasi jaringan antikorupsi di Papua, serta *public pressure* terhadap proses hukum kasus-kasus korupsi pada institusi kepolisian dan kejaksaan di Papua,
3. Kegiatan studi penggalan aspirasi, penyusunan, dan advokasi rancangan produk hukum daerah yang mempersulit terjadinya perilaku korupsi dan mendorong peningkatan pelayanan publik oleh institusi pemerintahan. Tujuannya mendorong diberlakukannya Peraturan Daerah yang memiliki substansi komprehensif dan detail yang mengatur hak peranserta

publik, transparansi kebijakan, dan akuntabilitas publik pelaksanaan kebijakan, dalam rangka mencegah dan mempersulit terjadinya perilaku korupsi di kalangan elite birokrasi dan politisi lokal beserta kroni di sekitarnya; ini dilakukan melalui pembentukan jaringan kemitraan OMS antikorupsi, dialog publik untuk mendorong kebijakan transparansi, kajian dan advokasi pembentukan Ombudsman Daerah Papua, pelatihan *legislative drafting* untuk kebijakan transparansi, kajian terhadap peraturan perundang-undangan daerah dan pusat, menyusun rancangan peraturan perundang-undangan daerah yang memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas publik untuk beberapa produk hukum daerah yang memiliki dampak penting pada kepentingan publik, yakni produk hukum yang diharapkan dapat mempersempit peluang terjadinya tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan, antara lain: peraturan daerah tentang partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, peraturan daerah tentang transparansi dan akuntabilitas kebijakan publik, serta peraturan daerah tentang *ombudsman* daerah.

Yang menjadi penyusun dan pelaksana strategi adalah para mitra anggota koalisi antikorupsi dan pro-transparansi kebijakan yang terdiri dari para individu dari unsur lembaga swadaya masyarakat (LSM), perguruan tinggi, organisasi adat, pemerintah daerah, kepolisian, kejaksaan, pengadilan umum dan pengadilan tata usaha negara, dan jurnalis di tujuh kabupaten dan kota di Papua. ICS berperan sebagai institusi inisiator dan fasilitator dalam penyusunan dan pelaksanaan strategi membangun gerakan, penyusunan, dan implementasi program. Sementara kekuatan dalam membangun dan melaksanakan gerakan antikorupsi terletak pada aksi forum koalisi OMS antikorupsi yang terdiri para individu dari unsur OMS, perguruan tinggi, organisasi adat, pemerintah daerah, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan jurnalis.

Dalam dua tahun terakhir, dukungan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership) merupakan sumber dana terbesar dalam proses penyusunan, implementasi, dan evaluasi program. Namun, ICS sebagai institusi inisiator

tetap memberikan kontribusi dana<sup>5</sup> dalam menjalankan program antikorupsi dan transparansi ini.

Khusus berkaitan dengan kegiatan kedua, advokasi selama Februari-Juni 2003 – bekerjasama dengan pers setempat dan anggota DPR Papua dari Fraksi Partai Bulan Bintang dan Partai Keadilan Sejahtera – untuk mengungkap dan mendorong proses hukum 22 orang pemimpin dan bendahara Proyek Pembangunan Tahun Anggaran 2002/2003 di Provinsi Papua, mendapat respon dari Gubernur dan Wakil Gubernur yang kemudian memerintahkan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pengawas Daerah (Bawasda), Badan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (BP3D), dan Biro Keuangan Sekretaris Daerah Provinsi Papua untuk melakukan audit. Advokasi yang lebih luas dengan membangun opini publik yang melibatkan para pengacara dan aparat kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan untuk sementara cukup berhasil mendorong agar kasus-kasus yang semula akan diselesaikan secara administratif bergeser ke arah proses tindak pidana korupsi.

Toh, proses hukum tersebut dipandang kurang transparan dan lamban. Tekanan yang dilakukan ICS bersama OMS antikorupsi agar kejaksaan di Papua yang menangani kasus tersebut menyampaikan laporan kemajuan kepada publik, ternyata belum menjadi kenyataan.

Komunikasi dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) agar ikut membantu mencermati berbagai fakta maupun laporan temuan investigasi indikasi kasus-kasus korupsi di Papua hanya sekadar diapresiasi dengan permohonan maaf dan janji, karena keterbatasan waktu dan personal, maupun belum selesainya konsolidasi institusi KPK, sehingga belum dapat berfungsi optimal.

Berbagai ancaman dan tekanan – fisik maupun mental – dari para individu yang sering mengatasnamakan kepentingan institusi penegak hukum, pemerintah, dan kelompok masyarakat setempat juga menjadi hambatan serius dalam proses advokasi ini.

### **Transparansi sebagai Beban Tambahan Internal**

Dalam tiga tahun terakhir gerakan antikorupsi telah melakukan

penggalian aspirasi, menyusun, dan melakukan publikasi di media cetak setempat, selain melakukan advokasi dalam pembahasan tingkat awal ke institusi pemimpin Pemerintah Daerah dan pemimpin DPR Papua atas tiga Rancangan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang dapat difungsikan sebagai dasar membangun dan mengembangkan gerakan antikorupsi<sup>5</sup>, yaitu Raperdasi tentang Partisipasi dan Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Papua, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah Provinsi Papua, dan Ombudsman Daerah Papua.

Tiga Raperdasi tersebut dirumuskan secara detail dan bebas multitafsir dengan ciri-ciri kejelasan dalam empat hal, yakni: 1) prosedur penegakan hukum, 2) pelaksanaan sanksi, termasuk sanksi bagi aparat penegak hukum yang melanggar hukum, 3) tenggang waktu penegakan hukum, dan 4) akuntabilitas publik bagi aparat penegak hukum. Ini merupakan langkah penting mengingat Perdasi yang berlaku selama ini sebagian besar masih memuat norma tersamar, memberi wewenang bebas pada pejabat, sulit diakses publik, dan tidak ada sanksi tegas bagi penegak hukum yang tidak menjalankan kewajibannya.

Proses interaksi intensif juga telah mendorong sikap para pejabat dan aparat pemerintah Provinsi Papua yang cenderung semakin terbuka dengan memberikan respon positif terhadap usulan rancangan Perdasi yang diajukan OMS, walaupun perubahan kebijakan belum dapat dikategorikan signifikan, karena sampai saat ini proses tersebut masih belum memiliki agenda yang jelas untuk disahkan menjadi Perdasi. Telah pula terjadi peningkatan komunikasi dan kerjasama antar-OMS mitra, yang meliputi unsur pers setempat, anggota legislatif daerah, dan pemimpin partai politik melalui keterlibatan aktif dan dukungan terhadap proses penggalian aspirasi dan pembahasan rancangan Perdasi.

Penyelenggaraan lokalatih *legislative drafting* untuk transparansi kebijakan membawa lanjutan pelaksanaan lokalatih dalam rangka

---

<sup>5</sup> Dana dari ICS bersumber dari kontribusi wajib anggota, hasil usaha jasa fotokopi, menyewakan mobil, dan kontribusi dari sebagian honor aktivis ICS yang diminta menjadi fasilitator, narasumber, dan menulis artikel tentang promosi demokrasi oleh pihak lain.



transformasi keterampilan dan peningkatan keberanian aktivis untuk melakukan advokasi dan penyusunan rancangan akademik dan rancangan hukum partisipasi publik dalam menyusun kebijakan dan transparansinya di tingkat kabupaten dan kota di Papua.

Ke depan tantangan yang masih mendominasi dalam membangun gerakan antikorupsi dan transparansi kebijakan di Papua adalah: pertama, kuatnya pengaruh masa lalu yang menempatkan elite birokrasi dan politisi sering dan dengan mudah mendapat keuntungan keuangan oleh aturan hukum yang tertutup, isinya umum, dan sulit diakses publik. Bahkan OMS mitra dan individu yang terlibat dalam program pun ada yang tidak terbiasa dengan penerapan transparansi dan akuntabilitas, sehingga hal tersebut bisa menjadi kesulitan atau sebagai beban tambahan; kedua, belum terbangunnya pola organisasi masyarakat dan kuatnya pola relasi sosial dalam masyarakat yang masih mengedepankan simbol primordialistik dan nepotisme; dan ketiga, pola tradisi feodalistik dan paternalistik dalam kehidupan masyarakat memudahkan terjadinya fragmentasi sosial akibat kebijakan politik adu domba.

Dalam menghadapi hal ini, perlu dimanfaatkan secara optimal aset penting dalam proses gerakan ini, yakni meningkatkan jumlah individu yang bekerja di institusi pemerintahan, legislatif, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, partai politik, dan lain-lain, yang memahami betapa pentingnya melakukan reformasi hukum lokal untuk membangun demokrasi. Masyarakat sipil di Papua yang mulai merasakan pentingnya proses demokrasi dan *good governance*, yang berharap dalam era Otsus proses tersebut dapat dilakukan secara bertahap, juga menjadi dasar pemikiran dan diharapkan sebagai kekuatan program ini.

Dalam tiga tahun perjalanan gerakan advokasi antikorupsi di Papua, ICS dan OMS mitra mencatat beberapa hambatan pent-

---

<sup>6</sup> Daftar proses dan hasil identifikasi masalah, naskah akademik, dan rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang menjadi bahan advokasi dan pembahasan dengan Pemerintah Provinsi Papua dan DPR Papua telah diterbitkan sebagai buku, yakni: 1) Membangun Gerakan Anti Korupsi melalui Peraturan Perundang-undangan Daerah: Suatu Kajian Normatif, 2) Kajian Perencanaan dan Transparansi Kebijakan di Provinsi Papua, 3) Membentuk Ombudsman Papua: Identifikasi Masalah dan Langkah Implementasi, dan 4) Memahami dan Melawan Perilaku Korupsi: Mewujudkan Prinsip “Good Governance” dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

ing. Berbagai produk hukum dan peraturan perundang-undangan daerah tidak memuat sanksi tegas selain tak adanya prosedur penegakan terbuka bagi pelaku korupsi. Individu dan institusi penegak hukum yang melakukan pelanggaran atau pembiaran atas kasus-kasus korupsi sulit tersentuh sanksi hukum yang keras. Informasi pelayanan birokrasi didominasi aturan yang kurang jelas dan berbelit-belit.

Kondisi perundang-undangan daerah yang lemah tersebut, diperparah praktek penyelenggaraan pemerintahan lokal yang masih didominasi oleh pola “birokrasi patrimonial”, yang belum menempatkan perilaku korupsi sebagai hal yang tercela dan sangat hina, tidak ada sanksi hukum dan fisik yang tegas, setimpal, dan dijalankan melalui prosedur terbuka, informasi pelayanan birokrasi tertutup, berbelit-belit, sulit diketahui publik, tidak jelas alirannya, sehingga warga yang seharusnya menjadi sasaran pelayanan sering menjadi sasaran pemerasan, sementara kemudahan pelayanan umumnya dimiliki oleh kalangan yang dekat kekuasaan.

Ke depan, hambatan-hambatan harus diubah menjadi harapan publik dengan cara meneruskan dan mengembangkan gerakan antikorupsi melalui penajaman dan peningkatan kerjasama yang realistis dengan para individu yang peduli maupun institusi yang telah berpengalaman melakukan advokasi antikorupsi – seperti Program Pasca-Sarjana Kajian Kepolisian Universitas Indonesia, Indonesian Corruption Watch (ICW) Jakarta, Forum Transparansi Anggaran (FITRA) Jakarta, Kejaksaan Agung, dan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam rangka pemberantasan kasus-kasus korupsi di Papua, juga dalam rangka penyusunan instrumen hukum daerah yang dapat mempersulit terjadinya perilaku korupsi, selain mendorong peningkatan pelayanan publik oleh institusi pemerintahan, serta melakukan publikasi perkembangan kegiatan secara periodik kepada publik untuk membangun kepercayaan dan dukungan publik di Papua.

Agar terjadi keseimbangan antara struktur, substansi, dan kultur dalam penegakan hukum di Papua ke depan harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip prosedural sebagai berikut: masyarakat harus terlibat dan dilibatkan dalam proses penyusunan peraturan, penyusunan peraturan harus didasarkan atas kebutuhan nyata,

dokumen peraturan memiliki kualitas yang baik dan realistis untuk diimplementasikan, jaminan ruang kepada masyarakat untuk memberikan pandangan kritis dengan frekuensi dan kualitas memadai, dan adanya jaminan bahwa implementasi peraturan disampaikan melalui media massa yang mudah diakses masyarakat.

Peraturan perundang-undangan daerah harus memuat rumusan materi muatan pasal dan ayat secara detail dan tidak multitafsir, melibatkan lintas institusi dalam penegakan hukum serta terdapat kewajiban melakukan akuntabilitas publik dalam proses kerjanya, adanya instrumen sanksi yang keras dan jelas prosedurnya, perlindungan hukum yang jelas dan pasti bagi saksi pelapor, serta ruang keterlibatan masyarakat untuk melakukan pengawasan melalui penyediaan format informasi pengaduan dengan prosedur yang jelas dan mudah diperoleh.

### **Langkah-langkah Mendesak**

Langkah lanjut dan penajaman aksi gerakan antikorupsi yang menggabungkan kombinasi aksi represif dan aksi antisipatif – dalam kerangka transformasi nilai budaya (tradisi) dan perubahan kultur masyarakat dan sistem hukum daerah yang memiliki kapasitas melawan perilaku korupsi dan memandang korupsi sebagai kriminalitas luar biasa – memerlukan syarat penting, seperti: inisiator dan pelaksana program harus benar-benar bersih dari perilaku korupsi agar sekecil apapun aksi penanggulangan dan pemberantasan korupsi menumbuhkan rasa simpati, kepercayaan, dan dukungan publik.

Langkah operasional mendesak dan penting untuk dilakukan adalah: pertama, melakukan kajian kritis dan publikasi peraturan perundang-undangan daerah yang isinya dipandang memberi peluang terjadinya korupsi; kedua, mendorong pemahaman dan keberanian publik tentang arti pentingnya peraturan daerah sebagai sarana yang mendukung advokasi antikorupsi; dan ketiga, mendorong kemauan institusi eksekutif dan legislatif daerah untuk melakukan perubahan peraturan daerah yang memberi peluang terjadinya korupsi serta membuat peraturan daerah yang dapat digunakan sebagai sarana mencegah terjadinya korupsi.\*\*\*

**Bambang Sugiono,**

Pengajar dan Peneliti Hukum Pemerintahan di Fakultas Hukum, Universitas Cenderawasih, Jayapura; bekerja di ICS Papua sebagai Wakil Direktur Eksekutif.

**Maftuh Effendi,**

Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jayapura, bekerja di ICS Papua sebagai analis hukum dan perilaku sosial.

**Yusak Elisa Reba,**

Pengajar Hukum dan HAM di Fakultas Hukum, Universitas Cenderawasih, Jayapura; bekerja di ICS Papua sebagai Koordinator Program Advokasi dan Pendidikan Publik.

**The Institute for Civil Society Strengthening (ICS) Papua** atau Institut untuk Penguatan Masyarakat Sipil Papua – sering disebut ICS – didirikan di Kota Jayapura, Provinsi Papua, 8 Oktober 2001. ICS berfokus pada program peningkatan kapasitas dan kerjasama organisasi masyarakat sipil yang meliputi unsur lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan, organisasi bisnis, organisasi pers, kelompok profesi, himpunan akademisi, organisasi buruh, serta organisasi masyarakat adat, untuk mendorong tegaknya prinsip demokrasi, nilai keadilan, dan kepastian hukum sebagai satu entitas.

Dalam penguatan kapasitas dan kerjasama antar-elemen masyarakat sipil untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya peran aktor prodemokrasi sebagai pilar penyelenggaraan demokrasi, ada enam sasaran, yakni: 1) mencegah sistem pemerintahan yang otoriter dan feodalistik; 2) menjamin hak fundamental warga negara (rakyat); 3) menjamin kebebasan warga negara (rakyat); 4) membantu warga negara (rakyat) melindungi kepentingan fundamentalnya; 5) menjamin kesetaraan hak politik bagi warga negara (rakyat); dan 6) mengedepankan perdamaian dan akal sehat dalam penyelesaian masalah politik, ekonomi, dan sosial.

ICS didukung 10 orang aktivis, lima laki-laki dan lima perempuan.

# BAGIAN 10



# Pemberantasan Korupsi Dari Keluh-kesah Menjadi Perlawanan

Teten Masduki<sup>1</sup>

## Transformasi Korupsi

**S**emasa rezim kleptokrasi Orde Baru berkuasa, ketika korupsi bukan lagi pekerjaan sampingan melainkan telah menjadi kegiatan utama pemerintahan, secara nyata patronasi politik dan bisnis telah melahirkan penguasaan sumberdaya alam yang melimpah, fasilitas ekonomi negara, dan kontrak-kontrak pengadaan pemerintah jatuh ke tangan segelintir orang yang berada di sekitar kekuasaan. Rakyat harus membayar mahal untuk mutu pelayanan umum yang buruk.

Korupsi yang tumbuh subur dalam periode itu dimungkinkan adanya sentralisasi kekuasaan politik dan ekonomi yang begitu besar di tangan Presiden Soeharto tanpa adanya akuntabilitas. Para ahli politik umumnya menilai, kekuasaan yang dimiliki Soeharto begitu absolut dan tak terkontrol ketika sistem *checks and balances* politik macet karena partai politik, pemilihan umum, parlemen, dan lembaga peradilan dikendalikan penguasa. Hampir tidak ada oposisi yang fungsional di masa itu. Sementara kendali sosial tidak cukup punya pengaruh karena kalangan *civil society* – terutama pers dan lembaga kemahasiswaan – mengalami rezim-mentasi yang luar biasa.

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Koordinator Indonesian Corruption Watch (ICW). Program-program ICW yang didanai oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership) adalah “Facilitating Public Participation in the Process of Discussion of the Anticorruption Commission Draft Law” (April 2002 – September 2003) dan “Citizen Monitoring on Campaign Finance” (Nopember 2003 –Mei 2005, yang didanai oleh Uni Eropa).

Sejak jatuhnya Soeharto dan pemerintahan yang baru jauh lebih demokratis dengan sistem multipartai dan pers yang bebas, telah terjadi transformasi dari korupsi oligarki ke korupsi multipartai. Pusat korupsi tidak lagi di istana presiden, tapi menyebar ke parlemen dan daerah. Perubahan ini terjadi seiring dengan perubahan struktur politik sejak pemilihan umum (pemilu) 1999 hingga sekarang, selain kelembagaan kepresidenan semakin mengecil dan posisi parlemen makin menguat. Dalam waktu bersamaan juga terjadi desentralisasi kekuasaan pemerintah pusat ke daerah.

Pendek kata, perubahan pemerintahan otoriter ke demokrasi tidak secara otomatis mengurangi korupsi, walau sekarang kasus-kasus korupsi jauh lebih mudah diketahui umum. Kekuatan politik baru – mereka mengklaim: reformis – justru belum melepaskan diri dari kultur atau perilaku korup kekuatan politik lama yang dihujat dan digantikan. Lembaga peradilan, birokrasi, dan dunia usaha masih dikuasai oleh kekuatan-kekuatan lama dan hanya sedikit mengalami pembaharuan sistem.

Sayangnya, sejauh ini agenda reformasi berupa pemberantasan korupsi selalu diarahkan kepada perbaikan kelembagaan pemerintahan. Ini barangkali dipengaruhi oleh pandangan yang menganggap bahwa korupsi merupakan kegagalan fundamental pemerintahan. Korupsi merupakan akibat dari kegagalan penegakan hukum, sistem parlemen, sistem anggaran, sistem pengawasan, birokrasi, dan seterusnya. Mungkin ada betulnya, dan reformasi dengan pendekatan itu membuahkan keberhasilan di negara-negara yang tidak punya masalah lagi dengan persoalan representasi masyarakat dalam kelembagaan-kelembagaan demokrasi yang ada serta kemauan politik dari para pemimpin politik untuk memakmurkan rakyat dan memperbaiki pelayanan umum.

Namun, agenda pemberantasan korupsi kurang memberi perhatian kepada rakyat sebagai korban utama korupsi. Dalam pembaharuan sistem hukum nasional belum ada ruang bagi masyarakat untuk menyeret koruptor ke pengadilan, baik melalui metoda *class action* atau *legal standing*. Padahal, rakyat yang dirugikan oleh meluasnya korupsi sesungguhnya merupakan potensi perlawanan yang luar biasa terhadap korupsi. Krisis ekonomi berhasil



menggulingkan Presiden Soeharto dari istana dengan semboyan anti-KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Sayangnya, setelah itu, agenda reformasi di berbagai bidang kurang mengakomodasi partisipasi masyarakat.

### **Investigasi Publik**

Praktek korupsi di tanah air tak lagi dianggap sebagai suatu perbuatan kriminal yang berusaha ditutup-tutupi para pelakunya. Pungutan liar – lebih tepatnya: pemerasan oleh aparat birokrasi – dalam pemberian pelayanan umum sudah menjadi pengetahuan umum, yang kadangkala lebih vulgar dari yang dibayangkan. Pengelembungan proyek pengadaan barang dan jasa pemerintah, dari segi volume pekerjaan, biaya, dan harga antara satu hingga tiga kali lipat dari standar normal, telah menjadi kelaziman. Para pejabat senantiasa memamerkan kekayaan mereka yang hampir tidak mungkin bisa didapatkan dari pendapatan resmi mereka. Karena itu menemukan koruptor di sini bukanlah sesuatu yang istimewa. Tetapi menemukan pejabat yang jujur yang justru merupakan sesuatu yang luar biasa.

Semua itu terjadi karena praktik korupsi di sini memiliki tingkat risiko paling kecil dibandingkan keuntungan yang diperolehnya. Kemungkinan akan ditangkap dan dijebloskan ke dalam penjara sangat kecil, selama hasil korupsi itu masih cukup untuk membungkam aparat pengawas atau penegak hukum. Seorang pegawai negeri yang korup hampir tidak ada risiko karir birokrasinya terganggu; justru sebaliknya, di dalam sistem rekrutmen dan karir yang korup sangat menguntungkan mereka yang bersaku tebal. Sementara di lingkungan masyarakat pun seorang pejabat yang kotor kadangkala tampil lebih dermawan dari mereka yang jujur.

Sejauh itu realitas praktik korupsi di masyarakat hanya menjadi sumber pergunjangan atau keluhan. Mereka yang membencinya tidak mau mencatat pemerasan-pemerasan yang mereka alami atau praktik korupsi yang terjadi di sekitarnya, lalu melaporkannya kepada aparat penegak hukum atau membukanya di depan umum. Alasannya, pasti, mereka tidak cukup punya keberanian melawan para koruptor yang memiliki kekuasaan, senjata, dan

uang untuk melakukan apa saja. Mungkin ini merupakan kondisi wajar masyarakat yang mengalami tekanan luar biasa di bawah pemerintahan otoriter, sementara terhadap pemerintahan baru pun mereka belum percaya.

Dari sinilah sebenarnya gagasan dasar pendirian Indonesian Corruption Watch (ICW) pada Juni 1998 – persis sebulan setelah Soeharto turun. Pada intinya, pendirian ICW adalah ingin mendorong partisipasi masyarakat secara kolektif untuk tidak mentoleransi lagi praktik-praktik korupsi yang terjadi di lingkungan sekitarnya, sekecil apapun bentuknya. Mengubah keluh kesah menjadi perlawanan. Dalam hal ini ICW memosisikan diri sebagai kawan terpercaya dan tameng bagi pelapor yang ingin identitasnya disembunyikan dan tidak mau mengambil risiko atas data korupsi yang dilaporkannya. ICW sekaligus memberikan perlindungan bagi mereka.

Pada awalnya, program ini sangat sulit dijalankan. Sedikit sekali pelapor yang datang dengan membawa data yang lengkap, mungkin karena mereka belum terlalu yakin dengan laporannya akan ditindaklanjuti atau mereka memang sangsi pada kejujuran kami. Bukan rahasia informasi tentang keburukan seseorang bisa dijadikan alat untuk memeras.

Ketika kami berhasil menginvestigasi dan membuka ke hadapan umum kasus-kasus korupsi yang selama ini diyakini umum hampir tidak mungkin disentuh oleh aparat penegak hukum – karena melibatkan penguasa, jenderal berpengaruh, atau konglomerat – barulah kemudian laporan-laporan masyarakat terus mengalir bak air bah ke kantor kami.

Sebagai *ice-breaker* yang sangat signifikan dalam konteks ini adalah laporan kami yang membongkar rekening Jaksa Agung Andi Muhammad Ghalib di sebuah bank swasta di Jakarta, dengan jumlah yang sangat besar yang di antaranya merupakan transfer dana dari para pengusaha yang sedang diperiksa kejaksaan dalam kasus korupsi. Ketika itu, di mata masyarakat, Jaksa Agung merupakan faktor penghambat pemberantasan korupsi di tengah euforia yang penuh semangat anti-KKN, terutama pengusutan terhadap Soeharto, mantan presiden.

Sebagaimana sudah diperkirakan, laporan kami ke Detasemen

Polisi Militer Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Den Pom ABRI) saat itu tidak berujung di meja pengadilan. Toh, akhirnya, Andi Ghalib diberhentikan sementara oleh Presiden BJ Habibie selama kasusnya dalam proses pemeriksaan, dan dia tidak pernah diangkat kembali sampai pemerintahan Habibie berakhir.

### **Menuntun Keberanian, Membongkar Kebohongan**

Meski banyak orang merasakan langsung akibat buruk korupsi, tapi menunjuk siapa biang keladinya tak semudah membalik tangan. Banyaknya aktor korupsi yang terlibat, rumitnya modus yang dilakukan, tertutupnya informasi dari pemerintah untuk masyarakat, sistem dan aparat hukum yang telah menjadi bagian dari budaya kekuasaan yang korup, cukup menyulitkan ruang gerak bagi perlawanan terhadapnya. Dalam situasi demikian, Indonesian Corruption Watch (ICW) mendorong berbagai kelompok masyarakat untuk memupuk keberanian dan kemampuan membongkar kasus-kasus korupsi dengan berbagai pendekatan. Pelatihan dasar antikorupsi merupakan metoda yang paling umum. Menggetuk-tularkan pengetahuan tentang korupsi, keterampilan dalam menelusuri data, analisis masalah, membuat laporan kasus, dan bagaimana melakukan advokasi sangat efektif untuk membuat kantong-kantong perlawanan terhadap korupsi. Terbukti, pendekatan demikian mampu membangunkan kesadaran masyarakat untuk berani melaporkan kasus-kasus korupsi. Pada tahun 2004, ICW menerima 415 kasus dugaan korupsi yang disampaikan oleh pribadi maupun kelompok masyarakat dari berbagai tempat. Khusus untuk kasus korupsi yang terjadi di Jakarta, ICW mengambil peran untuk melakukan investigasi mandiri dan menyampaikan hasilnya kepada aparat penegak hukum. Kasus dugaan *mark-up* pengadaan pemancar

Radio Republik Indonesia (RRI) senilai Rp40 miliar yang kini sudah masuk tahap penyidikan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan salah satu contohnya. Demikian juga kasus *mark-down* penjualan tanah senilai Rp300 miliar di perumahan nasional (Perumnas) yang kini sedang dalam penyelidikan Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor). Jaringan antikorupsi baru yang telah dilahirkan dari kerjasama pembongkaran kasus di antaranya adalah Prodem di Kendari, LPS-HAM di Palu, Bontang Corruption Watch (BCW) di Kalimantan Timur, G2W di Garut, PIAR di Kupang, Gerak, SORAK, dan SAMAK di Aceh, Rahima di Cirebon, dan beberapa daerah lainnya. Jaringan ini di luar gerakan antikorupsi yang sudah terbentuk sebelumnya – seperti SOMASI di Nusa Tenggara Barat (NTB), Maraks di Surabaya, Pattiro di Semarang, Komite Anti Korupsi (KoAK) di Lampung, BAKO di Sumbar, Perak Institute di Makassar, Gemawan di Pontianak, Pokja 30 di Samarinda, dan lain-lain. Intinya, laporan kasus korupsi tidak sekadar sebagai pekerjaan menyusun, menulis, dan menyampaikannya kepada aparat penegak hukum. Lebih dari itu, bagaimana membangun jejaring antikorupsi, mendorong *capacity building* antarkelompok, memupuk kebersamaan, sehingga tumbuh keberanian yang lebih besar untuk melawan praktik korupsi. **(Adnan Topan Husodo)**

Strategi yang dilakukan untuk mendapatkan informasi dari masyarakat, selain kami meyakinkan bahwa setiap laporan akan ditindaklanjuti tuntas hingga sampai ke aparat penegak hukum, kami juga membangun jaringan yang luas dengan berbagai kalangan, terutama serikat pekerja di sektor perbankan dan badan usaha milik negara (BUMN).

Serikat pekerja merupakan elemen penting dalam pengungkapan kasus karena mereka berkepentingan langsung dengan sehat tidaknya perusahaan tempat mereka berkerja. Akibat korupsi di dalam tubuh perusahaan sering dirasakan langsung kalangan

pekerja dalam bentuk penurunan kesejahteraan karyawan hingga pemutusan hubungan kerja. Individu-individu bersih di dalam birokrasi dan lembaga penegak hukum juga memberi kontribusi besar dalam pengungkapan kasus-kasus korupsi.

Pelibatan pelapor secara aktif mulai dari perencanaan investigasi hingga advokasinya – meskipun identitas mereka tidak dimunculkan demi melindungi mereka – merupakan bagian dari upaya membangun kepercayaan masyarakat bahwa laporan-laporan korupsi akan ditangani secara jujur. Masyarakat juga bisa belajar tentang realitas penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi. Umumnya pelapor merasa puas ketika kasusnya diliput media secara luas, dan mereka bisa memahami tingkat kesulitannya ketika kasus-kasus korupsi yang diungkap tidak berhasil menyeret koruptornya ke penjara.

### **Dilimpahkan ke Media**

Setiap kasus yang telah memenuhi kelengkapan data dan selesai diberikan pendapat hukum terbuka untuk umum, dan selalu disampaikan kepada masyarakat melalui media umum. Ini merupakan bagian upaya transparansi dan akuntabilitas dalam penanganan laporan yang sangat penting untuk membangun kepercayaan masyarakat. Kasus korupsi yang kurang lengkap datanya atau sulit untuk ditindaklanjuti, biasanya – secara informal – dilimpahkan ke kalangan wartawan untuk dijadikan bahan berita mereka.

Dibandingkan kemampuan dan teknik investigasi, kepercayaan masyarakat menjadi unsur paling penting untuk mendapatkan data korupsi dari masyarakat.

Namun demikian, tak dapat disangkal, kebanyakan kasus korupsi yang dilaporkan masyarakat terbentur di lembaga peradilan. Hal ini kadang memicu rasa frustrasi, atau kecurigaan bahwa kasus yang mereka laporkan telah dipetieskan. Persepsi demikian tidak dapat dihindari mengingat realitas peradilan di Indonesia tak lepas dari praktik *judicial corruption* yang kian menggurita.

Hasil riset ICW tahun 2001 mengenai mafia peradilan yang dilakukan di beberapa daerah di Indonesia (Jakarta, Medan, Makassar, Samarinda, Yogyakarta, dan Surabaya) menunjukkan

betapa korupsi di peradilan meluas dengan melibatkan hampir seluruh pelaku di lingkungan peradilan – mulai dari hakim, pengacara, jaksa, polisi, panitera, sampai karyawan dan tukang parkir. Celakanya, korupsi di peradilan sudah dianggap sebagai hal yang biasa. Pengadilan bukan lagi tempat untuk mendapatkan keadilan melainkan tempat pelelangan perkara. Yang bisa menawar dengan harga tertinggi, dialah yang akan jadi pemenangnya.

Dalam kondisi demikian, mengharapkan perkara korupsi bisa ditindaklanjuti hingga menjebloskan pelakunya ke dalam penjara adalah satu hal yang muskil dilakukan. Oleh karenanya, dorongan dari luar, dalam hal ini keterlibatan masyarakat yang lebih kuat dalam mengawasi kinerja peradilan, mutlak diperlukan.

Secara langsung, masyarakat dapat mengontrol lembaga peradilan dengan melakukan pengujian independen terhadap hasil putusan majelis hakim atas suatu perkara. Istilah populernya: eksaminasi publik. Metoda eksaminasi publik memang tidak akan dapat menemukan bukti-bukti bahwa telah terjadi transaksi jual-beli perkara. Namun, setiap tindak kejahatan selalu meninggalkan bekas. Bekas-bekas itulah yang seringkali hinggap di dalam putusan.

Eksaminasi publik merupakan suatu metoda alternatif bagi masyarakat untuk mempersoalkan atau meninjau secara kritis atas putusan-putusan produk peradilan yang kontroversial, yang berdampak bagi masyarakat, dan ada indikasi mafia peradilan (*judicial corruption*).

Tujuan eksaminasi publik secara umum adalah melakukan pengawasan terhadap produk-produk peradilan yang dikeluarkan oleh aparat peradilan. Pengawasan ini dilakukan dengan asumsi bahwa banyak produk peradilan yang menyimpang, baik secara materiil maupun formil, dan dianggap tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat.

### **Menyebarkan Benih Antikorupsi**

Dalam gerakan antikorupsi, ICW tidak memosisikan diri

### **Eksaminasi Publik Melawan Mafia Peradilan**

Tingginya tingkat korupsi peradilan di Indonesia dapat dilihat dari catatan Daniel Kaufman dalam laporan *Bureaucratic and Judiciary Bribery*, 1998. Hasil survei nasional tentang korupsi yang dilakukan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership) pada tahun 2001 juga menempatkan lembaga peradilan sebagai lembaga terkorup menurut persepsi masyarakat. Demikian juga hasil survei yang pernah dilakukan Transparency International (2004). Salah satu faktor maraknya praktik mafia peradilan adalah tidak berjalannya fungsi pengawasan internal yang dilakukan masing-masing institusi penegak hukum. Pengawasan internal seringkali diwarnai masalah *esprit de corps* yang berlebihan, kelemahan sumberdaya manusia, dan dalam banyak hal justru menjadi bagian dari mata rantai korupsi di lembaga peradilan itu sendiri. Untuk mengatasi kelemahan pengawasan internal ini harus dilakukan pengawasan eksternal oleh masyarakat. Kehadiran sekelompok orang dan anggota masyarakat yang memiliki komitmen dan kepedulian untuk memutus jaringan kejahatan dalam dunia peradilan yang sudah mengakar sangat diperlukan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan masyarakat adalah melakukan pengujian dan penilaian terhadap produk atau putusan yang dihasilkan lembaga peradilan, yang sering disebut sebagai eksaminasi publik. Kegiatan pengujian terhadap produk putusan peradilan (eksaminasi) menjadi sangat strategis, karena melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif dalam rangka mengawasi jalannya proses peradilan. Partisipasi masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap peradilan dengan eksaminasi publik mulai dimotori oleh ICW sejak tahun 2001 untuk perkara Putusan Peninjauan Kembali Tommy Soeharto dalam perkara korupsi tukar guling (*ruis-lag*) tanah Badan Usaha Logistik (Bulog) Goro. Pada 2002, dalam perkara pencemaran nama baik Arifin Wardiyanto di Yogyakarta, ICW juga melakukan eksaminasi. Efek bola salju (*snow ball effect*) dari kedua eksaminasi publik tersebut

kemudian berkembang menjadi model pemantauan peradilan di beberapa lembaga swadaya masyarakat dan perguruan tinggi di Padang, Jakarta, Yogyakarta, Malang, Denpasar, serta beberapa daerah lainnya di Indonesia. Hingga saat ini, paling tidak ada 18 perkara – yang dinilai kontroversial, memiliki dampak yang luas bagi masyarakat, dan ada indikasi *judicial corruption* – telah dieksaminasi (5 perkara perdata, 12 perkara pidana, dan 1 Surat Edaran Mahkamah Agung) oleh masyarakat yang difasilitasi organisasi nonpemerintah (ornop) dan perguruan tinggi. **(Adnan Topan Husodo)**

sebagai lembaga yang memonopoli agenda. Bahkan sebaliknya, sesuai dengan cara berpikir gerakan antikorupsi, semangat antikorupsi harus menyebar, masuk sebagai bagian dari agenda penting di semua kelompok masyarakat sipil, baik di kalangan *Non Government Organization* (NGO)/organisasi nonpemerintah (ornop), kelompok petani, nelayan, buruh, serikat pekerja, dan sebagainya. Karena itu, ICW tidak memiliki kebijakan untuk membuka cabang atau kantor perwakilan di daerah.

Bagi ICW, membangun jaringan antikorupsi merupakan sebuah cara yang mutlak dilakukan untuk memperluas gerakan itu sendiri. Dalam berjaringan, ICW tidak membatasi diri hanya kepada lembaga-lembaga antikorupsi di berbagai daerah yang sudah dibentuk, melainkan memiliki perhatian untuk membuka seluas-luasnya terhadap kemungkinan lahirnya kantong-kantong perlawanan terhadap praktik korupsi.

Meskipun demikian, ICW memiliki sikap yang jelas dalam melakukan pekerjaan jejaring (*networking*), menyangkut prinsip dasar dan kode etik. Memang ICW akan terbuka pada setiap kemungkinan lahirnya jaringan-jaringan antikorupsi baru, namun jaringan itu harus tetap berpegang pada nilai-nilai dasar yang diperjuangkan ICW. Dalam hal ini, nilai-nilai dasar itu terbagi menjadi tiga bagian. Pertama, adanya prinsip *good governance* dalam berjaringan. ICW tidak sembarangan menjalin kerjasama dengan



pihak lain untuk aktivitas advokasi dan perjuangan agenda antikorupsi, namun harus ada kesepakatan bersama untuk menerapkan prinsip keterbukaan dan pertanggungjawaban dalam setiap aktivitas yang dilakukannya. Kedua, adanya prinsip kredibilitas. Setiap kelompok masyarakat yang ingin bekerjasama dengan ICW harus memiliki catatan yang baik menyangkut kredibilitas organisasi atau kelompok, mengingat ini merupakan modal dasar untuk menjalankan kegiatan advokasi. Ketiga, adanya prinsip kapasitas dan kapabilitas. Supaya kampanye dan gerakan antikorupsi bekerja secara maksimal, siapapun yang ingin menjalin *network* dengan ICW harus memiliki kapasitas dan kapabilitas menyangkut pengelolaan program dan keuangan, sehingga seluruh aktivitas kerja dapat dipertanggungjawabkan dengan benar dan jujur.

Mengingat tidak mudah memperoleh mitra jaringan yang memenuhi ketiga prinsip dasar tersebut, ICW memposisikan diri untuk menjadi fasilitator dalam rangka pengembangan etik di lembaga atau organisasi masyarakat yang memperjuangkan agenda antikorupsi. Di samping itu, ICW turut bertanggungjawab untuk meningkatkan kapasitas lembaga jaringan dengan menerapkan beberapa metoda umum – seperti pelatihan antikorupsi, pelatihan investigasi, *technical assistance* keuangan, pelatihan advokasi, dan lain sebagainya.

Peran ICW yang lain adalah menjalin koordinasi dan mediasi aktivitas advokasi yang tengah diperjuangkan mitra jaringan di daerah. Hal yang paling sederhana misalnya memediasi pertemuan untuk melaporkan sebuah kasus korupsi kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan mengkoordinasikan kegiatan itu dengan kalangan jurnalis agar mendapatkan porsi pemberitaan sebagai bagian dari kampanye publik.

Tidak seluruh aktivitas membangun jaringan dimulai dari kegiatan yang menggunakan pendekatan programatik. Aktivitas bisa juga dimulai dari laporan pengaduan atau laporan kasus. Sebagai gambaran, ICW saat ini telah memiliki jaringan kerja di berbagai daerah seperti Aceh dengan Gerakan Anti Korupsi (GeRAK) Aceh, selain SAMAKS dan Solidaritas Anti Korupsi (SORAK); lalu di Sumatera Barat dengan Forum Peduli Sumatera Barat

(FPSB), Bako Sumbar, dan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang. Di Lampung dengan Komite Anti Korupsi (KoAK) Lampung. Di Jakarta sendiri, hampir semua ornop yang memiliki perhatian terhadap isu penegakan hak asasi manusia menjadi mitra strategis untuk melaksanakan advokasi.

Daerah-daerah lainnya, di Kabupaten Garut dengan Garut Government Watch (G2W), di Semarang dengan Pusat Telaah dan Informasi Regional (Pattiro) Semarang, di Malang dengan Malang Corruption Watch, di Surabaya dengan Masyarakat Anti Korupsi (MARAKS) dan LBH Surabaya, di Bali dengan Bali Corruption Watch, di Nusa Tenggara Barat dengan Solidaritas Masyarakat untuk Transparansi (Somasi), di Pontianak dengan Gerakan Masyarakat untuk Perlawanan (Gemawan), di Samarinda dengan Pokja 30, dan di Makassar dengan Perak Institute.

Tak sedikit anggota masyarakat yang melaporkan kasus ke ICW memiliki potensi untuk dijadikan bagian dari gerakan antikorupsi. Contohnya, di Sulawesi Tenggara ada Masyarakat Antikorupsi Sulawesi Tenggara (MARA), di Kabupaten Kendal ada Aksi Sosial dan Advokasi (ASA), di Kupang ada Pusat Informasi dan Advokasi Rakyat (PIAR), di kota Cirebon ada Fahmina Institute, di Kota Bontang ada Bontang Corruption Watch, dan lain-lain.

Di samping melibatkan organisasi, tidak sedikit individu-individu bersih yang bekerja di institusi pemerintah menjadi informan sekaligus penyulut gerakan antikorupsi yang mumpuni. Bahkan di antara mereka telah berhasil memberikan informasi yang signifikan untuk kepentingan penelusuran dan pelaporan kasus korupsi.

### **Kelebihan dan Kekurangan**

Pengungkapan laporan hasil investigasi ke masyarakat melalui media umum, selain melalui media elektronik internal, memberikan keuntungan sekaligus kelemahan. Keuntungannya, setiap laporan mendapat pemberitaan dan perhatian masyarakat luas, sehingga menjadi efektif untuk mendorong sanksi sosial terhadap para koruptor untuk mensubstitusi sanksi hukum yang tidak jalan.

Di tengah kebebasan pers dan semakin banyaknya media sangat memudahkan untuk mendapatkan dukungan dari mereka.

Kelemahannya juga tidak sedikit. Di tengah budaya amplop di kalangan wartawan, di samping kepentingan bisnis pemilik media, juga menjadi kendala besar, sehingga perlu membangun hubungan yang dekat dan akrab dengan kalangan wartawan idealis. Pasalnya, pihak koruptor juga berusaha membangun citra positifnya melalui media. Tidak semua media, termasuk koran atau majalah besar yang punya pengaruh, setuju dengan gagasan pemberian sanksi sosial bagi koruptor.

Seringkali seorang pejabat kotor, advokat pembela koruptor, pengamat atau ahli bayaran, menjadi sumber utama untuk menjadi penyeimbang laporan mengenai korupsi. Apalagi berkaitan dengan kejahatan kerah putih, yang acapkali berada di wilayah abu-abu dan senantiasa berada di luar jangkauan hukum yang ada, sehingga seringkali terjadi multitafsir. Media dengan narasumber yang memihak koruptor seringkali membuat kabur suatu penyelewengan kekuasaan, dan itu membingungkan masyarakat.

Media – karena sejatinya cenderung ingin memberitakan sesuatu yang aktual – acapkali juga membuat kasus korupsi yang satu ditutup oleh kasus korupsi yang baru, sehingga kasus lama ditinggalkan, dan itu bisa mengganggu rancangan advokasi. Di sisi lain, pendekatan pemberitaan media malah lebih tertarik memberitakan sosok koruptornya dan nilai kerugian, khususnya pelaku yang merupakan figur publik. Seringkali kasus-kasus korupsi yang pelakunya bukan pejabat, bukan politisi, atau bukan pengusaha terkenal tidak menarik sebagai bahan berita. Karenanya, korupsi yang berdampak langsung pada kualitas manusia – seperti korupsi dalam pelayanan kesehatan, juga pendidikan – kurang mendapat pemberitaan yang layak.

Media juga kurang tertarik memberikan pendidikan masyarakat untuk memahami perihal sifat, pengaruh, dan penyebab korupsi, yang sangat penting untuk mengetahui cara mematakannya. Media lebih tertarik menyorotinya dari pendekatan hukum, sehingga lagi-lagi hanya para advokat pembela koruptor dan para ahli yang bisa berwacana di media, sehingga masyarakat umum sudah tidak

bisa lagi berpartisipasi. Berita korupsi dengan demikian menjadi urusan para ahli hukum, dan justru di situlah kelemahan kita.

Mengungkap korupsi yang bersumber dari laporan masyarakat tidak selamanya menguntungkan. Ada banyak motif orang untuk membongkar korupsi. Mulai dari yang sakit hati karena digeser atau dipecat dari pekerjaannya, kalah tender, hingga persaingan politik, atau memperebutkan jabatan. Walaupun dalam pengungkapan kasus-kasus kejahatan yang sulit – seperti korupsi kelas kakap, perdagangan narkoba, atau pencucian uang – motivasi pelapor tidak menjadi pertimbangan penting. Yang berbahaya adalah ketika lembaga *watchdog* tidak independen dari kepentingan-kepentingan pelapor. Di sinilah pentingnya gerakan sosial antikorupsi harus lepas dan menjaga jarak dari kepentingan partai politik, bisnis, dan kekuasaan, baik personnya maupun sumber pendanaannya.

Spektrum laporan dari masyarakat juga terlalu luas, sehingga tidak fokus pada satu sektor tertentu, dan ini menyulitkan penanganannya di tengah ketersediaan sumberdaya manusia yang terbatas. Hal ini bisa diatasi dengan melibatkan para ahli dari berbagai sektor secara sukarela, dan ada pembagian kerja secara spesifik dengan jaringan kerja. Dan sekarang sudah banyak lembaga masyarakat yang punya perhatian spesifik, mulai soal anggaran, pengadaan, pajak, transportasi, dan sebagainya.

Perlawanan terhadap gerakan ini bukannya tidak pernah ada. Pengerahan preman untuk meneror secara fisik dan ancaman pengadilan atas nama pencemaran nama baik merupakan dua hal yang paling sering terjadi. Penerapan perangkat hukum pidana oleh pejabat atau pengusaha untuk membela diri di tengah pengadilan yang korup memang merupakan ancaman nyata dari gerakan ini. Perkembangan ini sangat serius di tengah tidak adanya perlindungan hukum terhadap saksi atau pelapor.

### **Keseimbangan Hubungan**

Di luar dugaan, metoda investigasi publik yang sederhana tersebut, hingga kini memberi inspirasi dan menjadi model yang diterapkan di mana-mana dengan berbagai variasinya, seiring

dengan munculnya lembaga *watchdog* serupa di berbagai pelosok tanah air. Metoda ini sebenarnya bukan barang baru, karena kerjanya sama dengan laporan investigasi yang biasa dilakukan media. Namun, hal ini relatif tergolong baru karena ini dilakukan oleh lembaga *watchdog* partikelir, dan bukan sekadar laporan investigasi, melainkan ada pula upaya-upaya strategi mengampayekannya, membangun opini umum, lobi, dan tekanan-tekanan publik terhadap aparat penegak hukum dan pengambil kebijakan. Hampir sebagian besar kasus-kasus korupsi yang bersumber dari laporan dan tekanan masyarakat, saat ditangani kepolisian dan kejaksaan, tidak sampai ke meja pengadilan.

Pendekatan ini masih sangat relevan untuk terus dikembangkan, apalagi sumber dana pembangunan 80 persen berasal dari pajak. Logikanya, tuntutan pembayar pajak perihal pajak yang semakin besar dibayarnya harus digunakan untuk kepentingan umum, bukan untuk dikorupsi. Varian pendekatan ini dalam “Gerakan Tidak Pilih Politisi Busuk” pada pemilu 2004 menunjukkan keberhasilan. Dalam waktu relatif singkat, gerakan ini meluas ke seluruh daerah. Artinya, begitu antusiasnya masyarakat luas ingin memberi sanksi sosial kepada politisi kotor untuk tidak menduduki jabatan-jabatan publik. Memberikan informasi tentang jejak rekam calon legislatif atau presiden merupakan pendidikan politik yang penting untuk mengubah pemilih irasional menjadi pemilih rasional.

Walaupun para politikus busuk banyak yang menjadi anggota DPR atau DPR Daerah, mengingat sistem pemilihannya memungkinkan untuk itu, yang betul-betul dipilih langsung hanya terhitung tidak banyak, untuk tak serta merta mengatakan sangat sedikit.

Pelibatan peranserta atau partisipasi langsung masyarakat dalam mengontrol kinerja pelayanan umum menjadi sangat penting untuk dikembangkan. *Report card system* (RCS) yang dicoba diterapkan di sektor pendidikan di Jakarta, secara nyata telah mengubah masyarakat yang pasif menjadi masyarakat yang aktif

## Jangan Pilih Politikus Busuk

Di saat partai politik menjadi kekuatan oligarkhi yang korup dan antiperubahan, tak ada jalan lain kecuali menggugah kesadaran politik pemilih untuk tidak mudah dibodohi. Pertimbangannya, lahirnya pemilih yang sadar akan memaksa perubahan pada politisi maupun partainya. Oleh karena itu, cara berpikir pemilih harus diubah – dari irasional menjadi rasional, dari loyal-buta menjadi kritis, dan dari emosional menjadi objektif. Dimotori ICW dan beberapa LSM di Jakarta, Gerakan Nasional Tidak Pilih Politikus Busuk (GNTPPB) lantas menjadi pemicu sekaligus mesin penyadaran politik alternatif. Dideklarasikan pertama kalinya pada 29 Desember 2003 di Tugu Proklamasi, Jakarta, daya tarik GNTPPB sanggup mendongkrak simpati dari berbagai kalangan. Di tengah guyuran hujan deras, tak kurang dari 2.500 orang memadati lapangan Tugu Proklamasi. Deklarasi tersebut sekaligus menandai dimulainya perang terhadap politikus busuk yang akan kembali ke gedung parlemen. Gayung pun bersambut. Deklarasi serupa juga dilakukan berbagai elemen GNTPPB di banyak daerah. Tercatat 200 organisasi masyarakat sipil, termasuk kampus, menyatakan diri bergabung dalam gerakan ini. Mereka ada di wilayah Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Lampung, Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, NTB, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, dan beberapa tempat lain yang dengan inisiatif sendiri menggerakkan kampanye Tidak Pilih Politikus Busuk. Siapa yang disebut politikus busuk adalah mereka yang selama ini melakukan korupsi, merusak lingkungan, melanggar hak asasi manusia, dan melakukan kejahatan seksual. Kriteria ini membuat batas tegas mana yang disebut *negative campaign* dan mana yang termasuk *black campaign*. *Negative campaign* masuk dalam lingkup demokrasi karena berkehendak untuk menyampaikan kepada publik tentang sesuatu kebenaran yang harus

diketahui, supaya kualitas demokrasi menjadi lebih baik. Rekam jejak politisi yang akan dipilih dalam pemilu harus diketahui seluas-luasnya oleh pemilih agar terhindar dari praktik “membeli kucing dalam karung”. GNTPPB dalam waktu sesaat menjadi begitu populer karena kreatif dalam merumuskan beragam metoda untuk menyosialisasikannya. Mulai dari pembuatan lagu oleh beberapa musikus kondang seperti Franky Sahilatua dan Harry Roesli (almarhum) yang menjadi mars gerakan, penyebaran stiker dan poster, diskusi publik, *talk show* di banyak radio, hingga pembuatan koran *Sosok*, yang berisi daftar politikus bermasalah (Adnan Topan Husodo)

dalam mendorong kinerja pemerintahan. Metoda yang berbasis pada kepentingan masyarakat ini, sekarang sedang dikembangkan untuk sektor kesehatan.

Hanya saja kendala pendekatan ini memerlukan prasyarat masyarakat yang terorganisasi. Melawan politisi busuk memerlukan aliansi pemilih yang besar. Menuntut mutu pelayanan pendidikan memerlukan organisasi guru independen dan asosiasi orang tua yang peduli. Begitu juga untuk sektor-sektor lainnya. Di sini-lah problemnya, selama Orde Baru berkuasa, banyak lembaga sosial yang dihancurkan, sementara umumnya masyarakat tidak terorganisasi.

### **RCS, Membuat Suara Kian Bermakna**

Kartu Laporan atau *Report Card System* (RCS) merupakan metoda yang bertujuan untuk mendorong masyarakat agar berperan aktif dalam mengawasi dan memperbaiki kualitas pelayanan publik. Prinsip kerjanya menggabungkan riset kuantitatif dengan kualitatif. Metoda ini awalnya diperkenalkan *Public Affairs Centre* (PAC) di Bangalore, India. RCS merupakan riset advokasi. Karenanya, penggalangan kekuatan dan jaringan berbagai kelompok yang memiliki keterkaitan dan perhatian pada sektor pendidikan menjadi bagian sangat penting. Ada dua langkah yang dilakukan ICW. Pertama, membentuk dan menguatkan kelompok orang tua murid; kedua, mendorong terbentuknya jaringan pendidikan. Pembentukan dan penguatan kelompok orang tua murid umumnya diawali ketika dilakukan *forum group discussion* (FGD). Permasalahan yang dihadapi orang tua murid tidak hanya dijadikan sebagai bahan pembuatan kuesioner, tapi juga dicarikan pemecahannya. Biasanya, masalah yang dihadapi sangat mikro, terutama menyangkut hubungan dengan sekolah. Kelemahan orang tua murid atau masyarakat adalah minimnya informasi mengenai penyelenggaraan pendidikan, terutama menyangkut hak yang mereka miliki. Penyebab utamanya, tertutupnya para penyelenggara pendidikan, termasuk sekolah. Peran ICW adalah membuka akses informasi dan terus menguatkan solidaritas antarkelompok dan mendorong penyelesaian dari masalah mikro ke masalah yang lebih makro. Hasilnya terlihat dari keberhasilan kelompok-kelompok masyarakat dalam mendorong keterbukaan dalam penyelenggaraan sekolah. Selain itu, di beberapa tempat mereka mampu menekan dinas pendidikan untuk mengganti kepala sekolah yang menjadi aktor utama korupsi dan membuat penyelenggaraan sekolah bebas biaya seperti di Sekolah Dasar Negeri 03 Mangga Dua, Jakarta. Kelompok-kelompok orang tua



dan masyarakat inipun secara reguler menyampaikan hasil penilaian dan tuntutan mereka secara langsung kepada para pembuat kebijakan, seperti dinas pendidikan, DPRD, dan Departemen Pendidikan Nasional. Diharapkan penilaian langsung kelompok orang tua dan masyarakat mampu memperbaiki dan memengaruhi kebijakan yang akan digulirkan. Misalnya di Garut, mereka mampu menekan pemerintah daerah dan DPRD untuk membuat peraturan daerah mengenai pendidikan. Agar bisa menyadarkan pemerintah pada kewajibannya untuk menyediakan pelayanan publik yang berkualitas, terutama di sektor pendidikan, diperlukan tekanan kolektif dan berkesinambungan. Karena itu, ICW terus menguatkan jaringan dan kelompok-kelompok masyarakat yang bisa aktif melakukan pengawasan. ICW telah mengembangkan metoda RCS di Jakarta, Garut, Solo, Semarang, dan Kupang. (Adnan Topan Husodo)

Sampai di sini, kita dapat belajar bahwa gerakan sosial antikorupsi jangan direduksi hanya dengan tumbuhnya lembaga-lembaga *watchdog* seperti sekarang, tetapi bagaimana menjadikan agenda antikorupsi menjadi agenda semua orang. Agenda korupsi perlu menjadi program lembaga keagamaan, bisnis, koperasi, serikat buruh, guru, petani, nelayan, konsumen, dan sebagainya.

Korupsi bukan dikarenakan kelemahan fundamental negara, namun korupsi juga merupakan wujud dari ketidakseimbangan hubungan antara masyarakat dengan negara dan sektor bisnis. Gerakan korupsi harus menjadi bagian dari gerakan demokratisasi untuk membangun keseimbangan tadi.\*\*\*

**Teten Masduki,**

lahir di Garut, Jawa Barat, 6 Mei 1963, menempuh pendidikan tinggi di Jurusan Matematika dan Ilmu Kimia, Institut Keguruan Ilmu Pengetahuan (IKIP) Bandung. Namanya lebih dikenal sebagai Ketua Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch (dari tahun 1998), sekalipun dia pernah pula menjadi koordinator Konsorsium Pembaruan Hukum Perburuhan (1996-1998), koordinator Forum Solidaritas Buruh (1992-1993). Sejak tahun 2000 dia juga menjadi anggota Ombudsman Nasional.

## Daftar Singkatan dan Akronim

ABT	: anggaran biaya tambahan
ACC	: Anti Corruption Committee
ADTK	: Aceh Damai Tanpa Korupsi
AJI	: Aliansi Jurnalis Independen
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASA	: Aksi Sosial dan Advokasi
Bakar	: Barisan Koalisi Rakyat Melawan Korupsi
Bappeda	: Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
Bappenas	: Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional
Bawasda	: Badan Pengawas Daerah
BBNKB	: Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
BEM	: Badan Eksekutif Mahasiswa
BKAN	: Balai Kerapatan Adat Nagari
Bongkar	: Barisan Organisasi Rakyat Pembongkar Korupsi
BP-3	: Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan
BP3D	: Badan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah
BPHTB	: Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
BPKP	: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
BUMN	: Badan usaha Milik Negara
BWC	: Bontang Corruption Watch
caleg	: calon anggota legislatif
DAU	: Dana Alokasi Umum
DCT	: daftar calon anggota legislatif tetap
DDI	: Daya Dimensi Indonesia
Den Pom ABRI	: Detasemen Polisi Militer Angkatan Bersenjata Republik Indonesia

DPD	: Dewan Pemberdayaan Desa
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
eLPERA	: Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Rakyat
FIIRA	: Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
FKIBM	: Forum Kajian Ilmiah dan Bahtsul Masail
FMJK	: Forum Masyarakat Jepara untuk Keadilan
Formappi	: Forum Masyarakat Pemantau Parlemen Indonesia
Forpamer	: Forum Partisipasi Masyarakat untuk Pembangunan Merauke
FPSB	: Forum Peduli Sumatera Barat
FWPP	: Forum Warga Pembayar Pajak
G2W	: Garut Government Watch
GAK	: Gerakan Anti Korupsi
GaSAK	: Gabungan Solidaritas Anti Korupsi
Gemawan	: Gerakan Masyarakat untuk Perlawanan
GeRAK	: Gerakan Anti Korupsi
GNTPPB	: Gerakan Nasional Tidak Pilih Politikus Busuk
HAM	: Hak Asasi Manusia
IAI	: Ikatan Akuntan Indonesia
ICS	: The Institute for Civil Society Strengthening
ICW	: Indonesia Corruption Watch
IPW	: Indonesian Procurement Watch
Jagat	: Jaringan Kerja untuk Kedaulatan Rakyat
JAMAK	: Jaringan Mahasiswa Muslim Anti Korupsi
JARAK	: Jaringan Akar Rumput Anti Korupsi
Jaringasmara	: Penjaringan Aspirasi Masyarakat
JKPP	: Jaringan Kerja Pemantau Perpajakan
Kapolri	: Kepala Kepolisian Republik Indonesia
Kejari	: Kejaksaan Negeri
Kejati	: Kejaksaan Tinggi

KIPP	: Komite Independen Pemantau Pemilu
KIPRA	: Konsultasi Independen Pemberdayaan Rakyat
KKN	: korupsi, kolusi, dan nepotisme
KMAK	: Koalisi Masyarakat Anti Korupsi
KoAK	: Komite Anti Korupsi
KOAR	: Komando Rakyat Anti Korupsi
KOBAR	: Koalisi Barisan Rakyat Anti Korupsi
Komnas HAM	: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
KON	: Komisi Ombudsman Nasional
Kopel	: Komite Pemantau Legislatif
Korupa	: Komunitas Rumah Panggung
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KPKPN	: Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara
KPPBB	: Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan
KPPS	: Komisi Panitia Pemungutan Suara (KPPS)
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KPUD	: Komisi Pemilihan Umum Daerah
KUA	: Kantor Urusan Agama
KUHP	: Kitab Undang-undang Hukum Pidana
LBH	: Lembaga Bantuan Hukum
LBH-P2i	: Lembaga Bantuan Hukum Pemberdayaan Perempuan Indonesia
LK2P	: Lajnah Kajian Kebijakan Publik
LKAAM	: Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau
LKPMP	: Lembaga Kajian dan Pengembangan Masyarakat dan Pesantren
LMPI	: Lembaga Masyarakat Peduli Informasi
LP3 UMY	: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Pendidikan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
LP3BH	: Lembaga Penelitian, Pengkajian, dan Pengembangan Bantuan Hukum

LPJ	: Laporan Pertanggungjawaban
LPM	: Lembaga Pemberdayaan Masyarakat
MARA	: Masyarakat Antikorupsi Sulawesi Tenggara
Maraks	: Masyarakat Anti Korupsi
Mataraja	: Masyarakat Transparansi Aceh Jaya
MaTRAS	: Masyarakat Anti Korupsi Singkil
Musbangdes	: Musyawarah Pembangunan Desa
Muspida	: Musyawarah Pimpinan Daerah
Muspika	: Musyawarah Pimpinan Kecamatan
NAD	: Nanggroe Aceh Darussalam
NGO	: Non-Goverment Organisation
OAK	: Organisasi Anti Korupsi
OMS	: organisasi masyarakat sipil
ormas	: organisasi kemasyarakatan
ornop	: organisasi nonpemerintah
otsus	: otonomi khusus
P3M	: Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat
P4B	: Pendaftaran Pemilih dan Pencatatan Penduduk Berkelanjutan
P4B	: Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
pamswakarsa	: pasukan keamanan swakarsa
panwaslu	: Panitia Pengawas Pemilu
parpol	: partai politik
Pattiro	: Pusat Telaah dan Informasi Regional
PBB	: Pajak Bumi dan Bangunan
pemilu	: pemilihan umum
PER	: Pemberdayaan Ekonomi Rakyat
Perdasi	: Peraturan Daerah Provinsi
Perdasus	: Peraturan Daerah Khusus
PHR	: Pajak Hotel dan Restoran
PIAR	: Pusat Informasi dan Advokasi Rakyat
Pilkadasung	: Pemilihan Kepala Daerah Langsung

PKB	: Pajak Kendaraan Bermotor
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
Polri	: Kepolisian Republik Indonesia
PPh	: Pajak Penghasilan
PPn	: Pajak Pertambahan Nilai
PPSK	: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentra- lan
Pusaka	: Pusat Transparansi Kebijakan Publik
Ranperda	: Rancangan Peraturan Daerah
RAPBD	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Renstra	: Rencana Strategis
RRI	: Radio Republik Indonesia
RUU	: Rancangan Undang-undang
SAKSI	: Solidaritas Untuk Transparansi
SAMAK	: Solidaritas Masyarakat Anti Korupsi
Somasi	: Solidaritas Masyarakat untuk Transparansi
SoRAK	: Solidaritas Gerakan Anti Korupsi
SP-3	: Surat Perintah Penghentian Penyidikan
SPPT	: Surat Pemberitahuan Pajak Tahunan
SRDK	: Solidaritas Rakyat Untuk Demokrasi Ke- adilan
SuAK	: Solidaritas untuk Anti Korupsi
Syarikat	: Masyarakat Santri untuk Advokasi Rakyat
TI Indonesia	: Transparansi Internasional Indonesia
Tipikor	: Tindak Pidana Korupsi
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
WAC	: Watampone Anti Corruption
Walhi	: Wahana Lingkungan Hidup
YLKI	: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia
YMAMI	: Yayasan Masyarakat Mandiri Indonesia