

# **MEMERANGI KORUPSI di INDONESIA YANG TERDESENTRALISASI**

**Studi Kasus Penanganan Korupsi Pemerintahan Daerah**

**Taufik Rinaldi  
Marini Purnomo  
Dewi Damayanti**

**May 2007**



**Justice for the Poor Project**  
Bank Dunia



## DAFTAR SINGKATAN

|                 |                                                                 |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------|
| APBD            | : Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah                        |
| Bawasda         | : Badan Pengawas Daerah                                         |
| DAU             | : Dana Alokasi Umum                                             |
| DPC             | : Dewan Pengurus Cabang                                         |
| DPR             | : Dewan Perwakilan Rakyat                                       |
| DPDR            | : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah                                |
| DR              | : Dana Reboisasi                                                |
| GeRAK Indonesia | : Gerakan Anti Korupsi Indonesia                                |
| ICW             | : Indonesian Corruption Watch                                   |
| JPU             | : Jaksa Penuntut Umum                                           |
| Kejagung        | : Kejaksaan Agung                                               |
| Kejari          | : Kejaksaan Negeri                                              |
| Kejati          | : Kejaksaan Tinggi                                              |
| KPK             | : Komisi Pemberantasan Korupsi                                  |
| MA              | : Mahkamah Agung                                                |
| MTI             | : Masyarakat Transparansi Indonesia                             |
| NGO             | : Non Government Organization                                   |
| LBH             | : Lembaga Bantuan Hukum                                         |
| LP3ES           | : Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi Sosial |
| LSM             | : Lembaga Swadaya Masyarakat                                    |
| PAD             | : Pendapatan Asli Daerah                                        |
| Panggar         | : Panitia Anggaran                                              |
| Panja           | : Panitia Kerja                                                 |
| Pemda           | : Pemerintah Daerah                                             |
| Pemkab          | : Pemerintah Kabupaten                                          |
| Perda           | : Peraturan Daerah                                              |
| Permendagri     | : Peraturan Menteri Dalam Negeri                                |
| PN              | : Pengadilan Negeri                                             |
| PP              | : Peraturan Pemerintah                                          |
| PSDH            | : Provisi Sumber Daya Hutan                                     |
| PT              | : Pengadilan Tinggi                                             |
| RAN PK          | : Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi                   |
| RAPBD           | : Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah              |
| SE              | : Surat Edaran                                                  |
| Sekda           | : Sekretaris Daerah                                             |
| TI              | : Transparency International                                    |
| UU              | : Undang-Undang                                                 |
| UUDP            | : Uang Untuk Dipertanggungjawabkan                              |

*Kurs* : Sebagai gambaran jumlah kerugian negara jika dikurskan dalam USdollar, 1 USD = kurang lebih IDR 9000

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penelitian *Local Government Corruption Study* (LGCS) ini merupakan salah satu kegiatan penelitian tim Justice for the Poor Program, Social Development Unit, Bank Dunia di Indonesia. Laporan ini disusun berdasarkan sejumlah studi kasus tentang upaya aktor pendorong di tingkat lokal dalam melakukan pengungkapan dan mendorong penyelesaian kasus dugaan korupsi yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dan legislatif di daerah. Tim Justice menyampaikan ucapan terima kasih kepada seluruh warga masyarakat, tokoh masyarakat, NGO anti korupsi dan koalisi anti korupsi, aparat hukum, pejabat pemerintah, Kejaksaan dan Pengadilan yang telah berpartisipasi dalam penelitian ini.

Laporan ini hanya dapat disusun atas kerja keras dan penuh dedikasi dari tim peneliti LGCS yang melakukan studi kasus di 5 propinsi. Tim tersebut terdiri dari : Adriani, Deman Huri, Dini L. Nafi'ati, Erynn Kaffah, Hendra Makmur, Rosmala Nur, Said Amin, Sigit Ikhsan Wibowo dan Umar Achmad Seth. Atas dukungan dan sumbangsihnya penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih. Seluruh anggota Tim Justice, Alpian, Bambang Soetono, Dewi Novirianti, Peri Umar Farouk, Matt Stephens, Philippa Venning, Matt Zurstrassen, dan Samuel Clark ikut memberi kontribusi dalam mengembangkan kerangka penelitian, review temuan lapangan, dan berbagai masukan penting mengenai analisa dan rekomendasi penelitian. Tak lupa kami ucapkan pula terima kasih atas kerjasamanya kepada Merry Magdalena sebagai editor studi kasus dan Rahma Yunita sebagai penerjemah ke dalam bahasa Inggris. Sania Suria Wijaya, Rani Maharani dan Nina Herawati memberikan kontribusi yang sangat penting bagi terlaksananya berbagai kegiatan seminar, workshop dan jadwal kunjungan lapangan untuk kepentingan studi ini.

Terima kasih juga kami sampaikan kepada narasumber yang telah melakukan review dan masukan bagi perbaikan draft laporan ini: Leni Dharmawan, Vishnu Juwono, Paul McCarthy, Mochamad Jasin, George J. Aditjondro, Saldi Isra dan Harlans M. Fachra. Secara khusus tim Justice menyampaikan terima kasih kepada Daan Pattinasarany, William E. Wallace, Joel Hellman, Pieter Evers, dan Scott Guggenheim atas dukungan dalam penyusunan laporan ini serta atas dukungan terhadap program kerja tim Justice yang lebih luas.

Pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan laporan ini harap ditujukan kepada Taufik Rinaldi (trinaldi@worldbank.org, tfrinaldi@yahoo.com) dan Marini Purnomo (mpurnomo@wboj.or.id)

## RINGKASAN EKSEKUTIF

**Desentralisasi dan korupsi di Indonesia.** Sejak tahun 2002 lalu telah terjadi gelombang pengungkapan kasus dugaan korupsi DPRD di berbagai daerah berawal dari maraknya pemberitaan tentang korupsi DPRD propinsi Sumatera Barat dan menjalar ke berbagai wilayah lain seperti Sulawesi Tenggara, Kalimantan Barat, Lampung dan kemudian hampir merata di berbagai wilayah Indonesia lainnya. Belakangan kecenderungan korupsi oleh pihak eksekutif di daerah semakin meningkat dengan tajam.

**Penelitian Korupsi Pemerintahan di tingkat Lokal.** Fenomena pengungkapan dugaan korupsi dalam jumlah dan cakupan wilayah sebesar ini belum pernah terjadi di Indonesia sebelumnya. Adalah penting bagi Indonesia untuk mengambil kesempatan guna mendapatkan beberapa pembelajaran dari fakta maraknya pengungkapan kasus dugaan korupsi di tingkat lokal: faktor apa yang mendorong pengungkapan korupsi di tingkat lokal? Siapa yang berperan penting dalam melakukan pengungkapan korupsi dan apa saja upaya yang sudah mereka lakukan? Faktor apa yang mendukung aktor tersebut dalam mendorong upaya penyelesaian kasus korupsi? Berbagai pertanyaan tersebut dirumuskan dalam 3 tujuan penelitian yaitu: i) untuk mendokumentasikan dinamika para pelaku di tingkat lokal dalam mendorong penyelesaian kasus dugaan korupsi; ii) untuk mengidentifikasi modus operandi korupsi serta aksi dan strategi aktor pendorong penyelesaian kasus korupsi dan iii) untuk mengidentifikasi peluang keberhasilan dan kegagalan penanganan kasus korupsi di tingkat lokal.

**Penelitian kualitatif dilakukan terhadap 10 kasus dugaan korupsi yang terjadi di 5 propinsi di Indonesia;** Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Jawa Timur, Sulawesi Tengah dan Nusa Tenggara Barat. Dari total 10 studi kasus terdapat 4 kasus dugaan korupsi lembaga Legislatif di tingkat Kabupaten; 4 kasus dugaan korupsi lembaga eksekutif di tingkat Kabupaten; dan 2 kasus dugaan korupsi lembaga legislatif di tingkat propinsi. Studi kasus dilakukan pada bulan Mei sampai Nopember 2006 dengan melakukan *in-depth interview* kepada lebih dari 200 responden dan 13 *Focus Group Discussion* yang melibatkan kurang lebih 150 peserta meliputi: warga masyarakat, aparat penegak hukum, tersangka korupsi dan pengacaranya, aktor pendorong dan media massa.

**Peluang dan modus operandi korupsi pemerintahan di tingkat lokal.** Desentralisasi membawa implikasi pada terjadinya pergeseran relasi kekuasaan pusat – daerah dan antar lembaga di daerah. Berbagai perubahan membuka peluang maraknya *'money politics'* oleh kepala daerah untuk memperoleh dan mempertahankan dukungan dari legislatif, pemanfaatan berbagai sumber pembiayaan oleh anggota legislatif sebagai setoran bagi partai politik serta – yang paling umum, adalah keinginan untuk memperkaya diri sendiri. Peluang korupsi semakin terbuka dengan adanya perbedaan/inkonsistensi peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah, 'kerjasama' antara legislatif dan eksekutif serta minimnya porsi partisipasi dan pengawasan publik. Sebenarnya, tidak ada yang terlalu baru dalam modus operandi korupsi pemerintahan daerah.

**Modus operandi korupsi.** Kasus korupsi Legislatif dalam studi kasus ini ditandai dengan modus antara lain: i) memperbanyak dan memperbesar mata anggaran; ii) menyalurkan dana APBD bagi lembaga/yayasan fiktif; dan iii) manipulasi perjalanan dinas. Sementara di lembaga eksekutif terjadi modus korupsi sebagai berikut: i) penggunaan sisa dana (UUDP) tanpa prosedur; ii) penyimpangan prosedur pengajuan dan pencairan dana kas daerah; iii) sisa APBD dan iv) manipulasi dalam proses pengadaan.

### **Pola pengungkapan kasus korupsi di tingkat lokal.**

**NGO sebagai wadah perlawanan.** Temuan adanya indikasi korupsi berasal dari masyarakat dan bukan dari badan pengawas atau instansi penegak hukum. Temuan tersebut dilaporkan oleh masyarakat desa, hasil kajian aktor pendorong (NGO/koalisi NGO), dan kelompok 'barisan sakit hati'. Darimanapun laporan indikasi korupsi berasal, NGO atau koalisi NGO selalu dipakai sebagai ujung tombak dalam pengungkapan dan mendorong penyelesaian kasus dugaan korupsi.

**Karakteristik keberhasilan aktor pendorong.** Aktor pendorong adalah orang dan atau organisasi masyarakat (NGO, koalisi NGO) yang baik sendiri-sendiri atau bersama-sama melakukan upaya pengungkapan kasus, pelaporan dan pemantauan terhadap proses penyelesaian kasus. Karakteristik keberhasilan aktor pendorong dalam mengungkap kasus: i) pengetahuan dasar mengenai peraturan/isu korupsi; ii) tersedianya akses terhadap dokumen anggaran/pengadaan/laporan pertanggungjawaban; iii) media massa terlibat dalam koalisi aktor pendorong; iv) pelibatan berbagai elemen kelompok masyarakat sipil.

**Aksi dan strategi aktor pendorong.** Yang terjadi di tubuh aktor pendorong di tingkat lokal pada dasarnya adalah proses *'learning by doing'* dimana pengalaman dan contoh dari kasus lain dalam menangani kasus korupsi sangat terbatas. Aksi yang dilakukan lebih banyak merupakan reaksi spontan atas jalannya proses hukum terhadap suatu kasus dan terbatas pada tahap ketika proses hukum masih berlangsung di tingkat lokal. Strategi aktor pendorong yang dapat diidentifikasi dari studi kasus antara lain i) membangun konstituensi atau basis-basis anti korupsi di tingkat desa atau komunitas; ii) membentuk koalisi sementara dengan menggabungkan berbagai elemen dan organisasi masyarakat; iii) membangun kesadaran dan kepedulian masyarakat untuk mendesak tuntutan adanya proses hukum yang adil dan terbuka; serta iv) membangun kerjasama dengan aparat penegak hukum yang reformis. Dari berbagai strategi tersebut, pelibatan media massa merupakan kunci keberhasilan aktor pendorong untuk melakukan tekanan selama proses hukum berlangsung.

**Bagaimana mengukur keberhasilan aktor pendorong?** Aktor pendorong dipercaya oleh masyarakat untuk mengungkap dan mendorong penyelesaian kasus melalui proses hukum. Meski kapasitas dalam melakukan kajian anggaran dan investigasi kasus masih terbatas, namun laporan aktor pendorong selalu menjadi kunci dimulainya proses hukum. Tidak banyak kasus yang ditangani oleh aktor pendorong berhasil diselesaikan melalui proses

hukum. Kalaupun ada sedikit yang akhirnya selesai ditandai dengan sanksi yang lemah atau eksekusi yang tidak kunjung terlaksana. Namun hal itu tidak berarti bahwa aktor pendorong telah gagal. Keberhasilan aktor pendorong sebaiknya dilihat dari perspektif jangka panjang dimana berbagai aksi dan strategi dalam penyelesaian kasus berdampak signifikan bagi penguatan inisiatif tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di tingkat lokal.

## Penegakan Hukum

### **Proses hukum, satu-satunya pilihan penyelesaian, mulai menjanjikan perubahan.**

Proses hukum adalah satu-satunya pilihan bagi aktor pendorong dalam menyelesaikan kasus dugaan korupsi. Studi kasus ini memperlihatkan munculnya beberapa indikasi yang membawa harapan terjadinya perbaikan upaya penegakan hukum di tingkat lokal seperti: *Pertama*, terlihat adanya kecenderungan instansi penegak hukum untuk lebih responsif dan adanya kesediaan aparat penegak hukum untuk membangun kerjasama yang lebih kuat dengan aktor pendorong. *Kedua*, meski tidak terjadi pada semua kasus, namun secara umum dimana terdapat sekelompok aktor pendorong yang kuat maka akan ditemui proses hukum yang cenderung berjalan dengan lebih transparan dan relatif lebih cepat.

**Kelemahan utama penegakan hukum.** Di sisi lain, instansi penegak hukum di tingkat lokal masih sulit menghilangkan beberapa kelemahan menahun: kekurangan sarana dan prasarana, diskriminasi dalam proses hukum dan rentan terhadap suap serta tekanan politik. Lebih jauh, kemampuan aktor pendorong untuk meluncurkan tekanan terhadap proses hukum hanya bisa terjadi selama proses berlangsung di tingkat lokal. Selepas tahap di Kejaksaan dan Pengadilan Negeri, aktor pendorong hanya bisa berharap pada jaringan kerja yang mereka miliki di tingkat propinsi atau pusat. Situasi ini berdampak pada keluaran proses hukum yang dinilai belum adil: sanksi yang lemah dan eksekusi yang sangat sulit untuk dijalankan. Dengan kata lain, aktor pendorong berhasil membuat proses hukum berjalan lebih responsif, terbuka dan relatif cepat namun belum tentu adil.

## Rekomendasi

**Desentralisasi perlu dilengkapi dengan jaminan pengawasan masyarakat.** Penting untuk memastikan adanya jaminan hukum atas peran serta masyarakat sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam bentuk Perda.

**Penyusunan platform anti korupsi di tingkat lokal.** Penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan penanganan korupsi ditentukan dengan adanya kerjasama antara pemerintah daerah, aparat hukum dan aktor pendorong. Oleh karena itu, penting untuk setiap daerah memiliki visi dan strategi bersama dalam mencegah dan menangani kasus korupsi yang terjadi. Berbagai pelajaran dari pengalaman aktor pendorong dalam mengungkap dan

menangani kasus korupsi dapat menjadi dasar yang sangat berguna bagi perumusan platform anti korupsi di tiap-tiap daerah.

**Penguatan inisiatif anti korupsi di tingkat lokal.** Berbagai kelompok/organisasi masyarakat dalam penelitian ini telah berhasil memulai langkah penanganan terhadap korupsi. Keberhasilan tersebut berdampak signifikan baik bagi penguatan inisiatif tata pemerintahan yang baik maupun dalam penegakan hukum di tingkat lokal. Masih diperlukan berbagai dukungan agar kelompok/organisasi masyarakat di tingkat lokal bisa terus melanjutkan inisiatif anti korupsi seperti: i) dukungan untuk meningkatkan pengetahuan tentang pengelolaan budget lokal, proses hukum serta keterampilan investigasi korupsi dan advokasi; ii) dukungan bagi penguatan jaringan kerja antara organisasi anti korupsi di tingkat lokal dan jaringan kerja dengan berbagai badan dan organisasi anti korupsi di tingkat nasional; iii) dukungan berupa pembagian peran bagi organisasi anti korupsi nasional untuk melanjutkan pemantauan dan tekanan dalam proses hukum yang telah didorong oleh aktor lokal.

**Reformasi hukum di tingkat lokal.** Untuk mendukung berjalannya penegakan hukum atas korupsi yang lebih adil dan anti-korupsi dibutuhkan beberapa perubahan bagi instansi penegak hukum di tingkat lokal antara lain: i) memperkuat kerjasama antara instansi penegak hukum dan organisasi anti korupsi di tingkat lokal dengan melibatkan aparat hukum dalam kegiatan pendidikan hukum dan anti korupsi bagi kelompok masyarakat dampingan; ii) menetapkan indikator lama proses hukum pada tiap-tiap tahap selama proses hukum berlangsung; iii) surat edaran dari Kejaksaan Agung agar Kejaksaan Negeri wajib melaksanakan gelar perkara atas suatu kasus dugaan korupsi bersama organisasi anti korupsi serta memfasilitasi organisasi masyarakat untuk menyelenggarakan eksaminasi publik terhadap putusan pengadilan.

## EXECUTIVE SUMMARY

**Decentralization and corruption in Indonesia.** A year after regional autonomy entered into force in 2001, a wave of corruption cases swept across Indonesia's newly empowered regional parliaments. Commencing with the most storied case in West Sumatra in 2002, other regions followed soon thereafter – South East Sulawesi, West Kalimantan, Lampung. Ultimately virtually all regions saw allegations of corruption emerge. And more recently still, the trend has spread from regional legislatures into the executive.

**Local Government Corruption Study.** The disclosure of corruption cases on this scale is an unprecedented phenomenon in Indonesia. That corruption itself occurred was neither unusual nor unexpected. What has distinguished the landscape over the last five years is precisely that these cases came to light at all. Furthermore, many have gone to trial through the local courts. Some powerful figures have been convicted. It is important, therefore, for Indonesia to take the opportunity to learn some lessons from this phenomenon at the local level: what factors led to the cloak of secrecy over corruption at the local level being lifted? Who played an important role in bring the cases to light, and what strategies did they employ? What factors supported them in promoting anti-corruption? Those questions frame this Local Governance Corruption study, which was launched with three major research objectives: i) to document the dynamics at the local level to both report and resolve corruption cases; ii) to identify the *modus operandi* of corruption, as well as the strategies developed by local actors to settle corruption cases, and iii) to identify success factors and ongoing weaknesses in the efforts of local actors to handle corruption cases at the local level.

**Qualitative research was conducted of ten corruption cases in 5 provinces in Indonesia:** West Sumatra, West Kalimantan, East Java, Central Sulawesi and West Nusa Tenggara. From the ten cases, 4 involve legislative councils at the district level; 4 concern government officials from the Executive at district level; and finally 1 case in each of the provincial level executive and legislative institutions. Case study research was conducted from May to November 2006 through key informant interviews with more than 200 respondents and thirteen Focus Group Discussions engaging approximately 150 participants comprising community members, law enforcers, corruption suspects and their legal advisors, local anti-corruption actors and media representatives. Findings were disseminated through a series of regional seminars in each research location through May and June 2007.

**Opportunity and *modus operandi* of local government corruption.** Decentralization has brought about shifts in power relations not only between the centre and the regions, but also between the branches of government at regional level. Some of these changes have given rise to rampant 'money politics' – by District Heads seeking to gain and maintain support from the legislature; and legislators exploiting their newly acquired power over local budgets to secure financing for their political parties. But, most commonly, all sides

have taken the chance to embezzle funds for self-enrichment. Opportunities for corruption have been opened up further by the enactment of inconsistent regulations governing local budgets by the national and regional parliaments, regular ‘cooperation’ between the legislative and executive bodies as well as low levels of public participation and control in local governance.

***Modus operandi of corruption.*** Legislative corruption cases take three main forms: i) mark-up of budget lines; ii) channeling government budget to fictitious institutions; and iii) manipulating official trips for personal gain. In the executive, the main *modus operandi* is as follows: iv) utilizing unspent budget inconsistently with procedures; v) breaching regulations governing the submission and channeling of local budget; and vii) manipulation of procurement processes. On balance, the more things change, the more they stay the same – there has been nothing really new in the *modus operandi* of local government corruption.

## **Strategies and successes at the local level**

**NGOs as a pool of resistance.** The corruption cases studies were without exception reported not by oversight or justice sector institutions, but community groups. Parties who discovered and reported the case include ordinary villagers, NGOs and NGO coalitions) and, prominently, the aggrieved and disaffected: companies that missed out on lucrative contracts, politicians overlooked for pre-selection and competition from rivals seeking political advantage. Regardless from where the initial reports originated, NGOs or NGO coalitions were the driving force for public disclosure and resolution of the cases studied. In Pontianak for example, contractor group who found the indication of corruption, preferred to give the data they had to local NGOs than blew up it by themselves.

**Characteristics of success of local anti-corruption actors.** Local actors that were successfully able to identify, report and see cases through to resolution tended to be characterized by the following success factors: i) understanding of the law: they had studied and mastered national and local regulations related to budget management and corruption; ii) access to documentation: freedom of access to regional budgets, documentation related to procurement and government accountability reports was crucial; iii) informing the public: engaging the media to inform the public and generate community action was also important; and iv) engaging a broad-cross section of different elements of civil society in the case.

## **Action and strategies of local anti-corruption actors.**

Local anti-corruption actors consistently reported that they were inspired by examples from other provinces. Success in West Sumatra led NGOs in West Nusa Tenggara to take action to address corruption in their own region. But the strategies employed remain largely undefined and undocumented and dissemination of these processes limited. What happened internally among local level actors was essentially a ‘learning by doing’ process.

Actions taken were predominantly reactive – spontaneous reactions to the trajectory of legal proceedings through the police, prosecutors and courts. That said, the research was able to identify some consistent core elements of the strategies employed: i) utilizing a prominent case to build anti-corruption constituencies at the village or community level; ii) establishing a ‘temporary coalition’ of various civil society elements around each case; iii) raising community awareness and demand for the formal legal process to be just and open; and iv) cooperating with reformers in the justice sector. Among the different strategies employed, engaging the mass media was a key success factor in pushing the legal system to function.

**What constitutes “success”?** Only two cases (Blitar and Madiun) for this paper were successfully resolved through legal proceedings until the verdict executed by the District General Attorney. Those cases where a criminal conviction was secured often suffered from lightweight sanctions that were, in turn, often not executed.

While this highlights the need for greater and more intensive efforts to address corruption, it does not signify that local anti-corruption movements have failed. Although their capacity to review local budget documents and investigate cases remains limited, complaints filed by anti-corruption actors were in all instances the driving force behind the cases coming to public attention. They take new skills and experiences with them for the future. In the past these cases would not have come to light. This process has begun to undermine the deeply entrenched culture of impunity which has long characterized governance in Indonesia. Hence, the success of local-level actors should better be seen from a longer-term perspective. So long as the anti-corruption movements are further developed and strengthened, these pioneering cases of the early regional autonomy era could have significant longer-term impacts to strengthen good governance at the regional level.

## The Formal Legal Process

**Legal proceedings, the only option for settlement, begin to provide hope for change.** Formal legal proceedings are the only option for the resolution of corruption cases. Despite the weaknesses noted above and the dire reputation of the Indonesian justice sector, these ten case studies demonstrate the emergence of several indications that law enforcement at the local level is improving. *First*, there is a tendency among law enforcement institutions to be more responsive to public oversight. There is likewise more willingness among to build stronger partnerships with local civil society coalitions to address corruption. *Second*, although not evident in all cases, in many cases the research revealed a direct correlation between the levels of strength of public oversight and the pace and transparency of formal justice.

**One step forward, two steps back.** Despite the promising indications of progress, the formal justice sector institutions still face significant challenges to improve performance

and enforce the law consistently: a lack of infrastructure, discrimination in legal proceedings and a propensity for bribery and political interference. At least in the study, there are strong indication of bribery occurred in Pontianak and Lombok Tengah. Furthermore, local anti-corruption coalitions were only able to exert effective oversight while the cases were being investigated or heard at district level. Once the corruptors appealed their convictions to provincial High Court or the Supreme Court in Jakarta (which happened in almost all cases when the District Court sentenced the verdicts), district level actors were reliant on their networks at higher levels. As oversight weakened, the impact was clear – lighter sentences and non-existent execution of verdicts. Armed with this knowledge, corruptors know they can hang in for the long haul and see out public scrutiny and attention as their cases wind their way through an often lengthy appeals process. In other words, local level anti-corruption actors can push the initial legal process to be more responsive and fast, but they cannot yet guarantee a just outcome.

## **Recommendations**

The report recommends a number of practical actions to both prevent corruption and address high profile cases once they emerge. Investigation and resolution of these cases can begin to break down impunity and mobilize public action for social accountability, ultimately leading to improved local governance.

The recommendations build on the success factors identified in the study and relate to (i) improving legal frameworks to institute public participation in local governance; (ii) improving state-civil society relations to address corruption; and (iii) continuing efforts to strengthen civil society oversight of the legal process.

**Decentralization needs to be accompanied with guarantees for community control.** District governments need to pass regional regulations to guarantee the existence of community participation to eradicate corruption as stipulated by Government Regulation Number 71/2000 on the “Procedures for Implementation of Community Participation and Rewards for Prevention and Eradication of Corruption Crimes”.

**Development of a local level anti corruption platform.** The most fundamental finding of this research is that success in handling corruption cases is determined by cooperation between local government, law enforcers and local anti-corruption actors. Therefore, it is important that each region has a shared vision and strategy in preventing and handling corruption cases. Lessons learned from the experience of anti-corruption actors in these ten cases can be used as a foundation for the formulation of a joint government-civil society-community anti-corruption platform in each region.

**Strengthening of local level anti-corruption initiatives.** Various community groups/organizations in this research have been successful in starting the measures to address

corruption. More needs to be done to document and disseminate the successful strategies. Efforts need to be intensified where weaknesses exist, such as with respect to execution of judicial verdicts. Specifically, additional support needs to be provided to local civil society groups to build on and enhance anti-corruption initiatives: i) support to improve knowledge on local budget procedures, the legal process and skills in corruption investigation and advocacy; ii) support to strengthen networks between anti-corruption organizations at the local level with their better resourced national level counterparts; and iii) greater concentration from provincial and national level to continue monitoring and scrutiny of legal proceedings once they move up the judicial hierarchy on appeal.

**Local level legal and judicial reform.** Fairer and more effective law enforcement requires several changes in the law enforcement institutions at local level: i) strengthening cooperation between law enforcement institutions and anti-corruption organizations at the local level by engaging law enforcers in legal and anti-corruption education activities for the public; ii) establishing and enforcing benchmarks for the duration of each phase of the legal proceedings in order to speed up resolution and prevent bribery aimed at stretching out the legal process; iii) a circular letter from the Attorney General's Office that requires District Prosecutors' Offices to hold case presentations for anti-corruption organizations and facilitate community organizations to conduct public examination on court verdicts.

Together these recommendations can complement ongoing anti-corruption initiatives geared more towards prevention of embezzlement and abuse of power. Building on success, addressing these cases can help reduce endemic corruption, institutionalize social accountability and stabilize local democracy so that the process of regional autonomy can deliver on its promise of better public services and good governance for the people of Indonesia.

## DAFTAR ISI

|                                                                                                              |               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Daftar Singkatan</b>                                                                                      | <b>iii</b>    |
| <b>Ucapan Terima Kasih</b>                                                                                   | <b>iv</b>     |
| <b>Ringkasan Eksekutif</b>                                                                                   | <b>v</b>      |
| <b>Executive Summary</b>                                                                                     | <b>ix</b>     |
| <b>Daftar Tabel dan Boks</b>                                                                                 | <b>xvi</b>    |
| <br><b>Bagian 1. Pendahuluan</b>                                                                             | <br><b>1</b>  |
| I. Korupsi di tingkat Lokal                                                                                  | 2             |
| II. Studi Korupsi Pemerintahan di tingkat Lokal                                                              | 3             |
| III. Ringkasan Studi Kasus                                                                                   | 8             |
| <br><b>Bagian 2. Desentralisasi &amp; Korupsi</b>                                                            | <br><b>13</b> |
| IV. Lokal dalam Transisi                                                                                     | 14            |
| V. Peluang & Modus Operandi Korupsi                                                                          | 18            |
| <br><b>Bagian 3. Lokal Bergerak</b>                                                                          | <br><b>23</b> |
| VI. Aktor Pendorong                                                                                          | 24            |
| VII. Penanganan Kasus Dari Perspektif Aktor Pendorong                                                        | 28            |
| VIII. Aksi & Strategi Aktor Pendorong                                                                        | 34            |
| IX. Bagaimana Mengukur Keberhasilan Aktor Pendorong                                                          | 39            |
| <br><b>Bagian 4. Penegakan Hukum</b>                                                                         | <br><b>47</b> |
| X. Konteks Hukum Pidana Korupsi                                                                              | 48            |
| XI. Penanganan Kasus dari Perspektif Hukum                                                                   | 50            |
| XII. Proses Hukum: Peluang atau Hambatan?                                                                    | 58            |
| <br><b>Bagian 5. Kesimpulan &amp; Rekomendasi</b>                                                            | <br><b>65</b> |
| <br><b>Lampiran</b>                                                                                          | <br><b>73</b> |
| Lampiran 1. Tabel Modus Operandi Korupsi Pemerintahan Daerah                                                 | 74            |
| Lampiran 2. Tabel Dakwaan & Vonis                                                                            | 76            |
| <br><b>Daftar Referensi</b>                                                                                  | <br><b>85</b> |
| <br><b>Studi Kasus</b>                                                                                       |               |
| 1. Menyibak Baju Linmas, Menguak Mega Korupsi<br>( <i>Studi Kasus Korupsi APBD 2002-2004 Pemkab Blitar</i> ) | 89            |
| 2. Koalisi Yang Rapuh<br>( <i>Studi Kasus Korupsi Yayasan Bestari di Kab. Pontianak</i> )                    | 107           |

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. Ketika Rakyat Menggugat<br><i>(Studi Kasus Korupsi APBD 2000-2003 di Kabupaten Tolitoli)</i>                    | 125 |
| 4. Keadilan Yang Sulit Diraih<br><i>(Studi Kasus Korupsi APBD 2002 Kabupaten Kepulauan Mentawai)</i>               | 141 |
| 5. Membangun Kiat Pengungkap Korupsi<br><i>(Studi Kasus Korupsi DPRD Kab. Madiun)</i>                              | 159 |
| 6. Korupsi Ibarat Penyakit Menular<br><i>(Studi Kasus Korupsi Pengadaan Tanah 2001/2002 Di Kab. Lombok Tengah)</i> | 175 |

## Daftar Tabel & Boks

### Tabel

|          |                                                       |    |
|----------|-------------------------------------------------------|----|
| Tabel 1. | Perubahan setelah Desentralisasi                      | 14 |
| Tabel 2. | Motif Aktor Pendorong                                 | 27 |
| Tabel 3. | Perbandingan Lamanya Proses Hukum (s/d Nopember 2006) | 60 |
| Tabel 4. | Perbedaan Proses Hukum Tersangka Korupsi              | 62 |

### Boks

|          |                                                           |    |
|----------|-----------------------------------------------------------|----|
| Boks 1.  | Di mana Bawasda?                                          | 30 |
| Boks 2.  | Bagaimana Jika Tidak Terdapat LSM yang Kuat di Kabupaten? | 31 |
| Boks 3.  | <i>Good Practice</i> , Desa Melawan Korupsi               | 34 |
| Boks 4.  | Perpecahan di Tubuh Aktor Pendorong                       | 37 |
| Boks 5.  | <i>Good Practice</i> , Media dan Partisipasi Publik       | 38 |
| Boks 6.  | Jaminan Hukum atas Peran dan Partisipasi Aktor Pendorong  | 44 |
| Boks 7.  | Jika Gubernur Menjadi Tersangka Korupsi - Kasus NTB       | 51 |
| Boks 8.  | Delik Tindak Pidana Korupsi dan Beberapa Definisi Korupsi | 53 |
| Boks 9.  | Pengakuan Pengacara Terdakwa                              | 59 |
| Boks 10. | Perlakuan Istimewa terhadap Ketua DPRD Donggala           | 61 |
| Boks 11. | <i>Corruptor's Fight Back</i>                             | 69 |

Bagian I

# Pendahuluan

## I. Korupsi di Tingkat Lokal

*"Korupsi tidak berdiri sendiri...ada organisasinya dan dilakukan oleh orang-orang yang punya jabatan di mana saja; di lembaga pemerintahan atau swasta juga sepanjang mereka punya kuasa untuk menentukan bagaimana bisa dapat uang sebesar-besarnya lewat kekuasaannya"*

Aktor Pendorong, Pontianak

Sejak tahun 2002 lalu telah terjadi gelombang pengungkapan kasus dugaan korupsi DPRD di berbagai daerah berawal dari maraknya pemberitaan tentang korupsi DPRD propinsi Sumatera Barat dan menjalar ke berbagai wilayah lain seperti Sulawesi Tenggara, Kalimantan Barat, Lampung dan kemudian hampir merata di berbagai wilayah Indonesia lainnya. Berdasarkan data Kejati seluruh Indonesia sampai dengan bulan September 2006 terdapat 265 kasus korupsi DPRD dengan jumlah tersangka/terdakwa/terpidana sebanyak 967 orang anggota DPRD yang ditangani oleh 29 Kejati. Pada periode yang sama, telah dikeluarkan ijin pemeriksaan untuk anggota legislatif: 327 orang anggota DPRD propinsi dan 735 DPRD kabupaten kota.<sup>1</sup>

Bila sebelumnya laporan korupsi didominasi oleh korupsi DPRD, belakangan kecenderungan korupsi oleh pihak eksekutif semakin meningkat. Berdasarkan catatan ICW, jika pada tahun 2004 terdapat masing-masing 48 kasus korupsi DPRD dan eksekutif, pada tahun 2005 korupsi eksekutif menempati posisi teratas dengan 47 kasus. Pada tahun 2006, angka korupsi eksekutif meningkat tajam menjadi 69 kasus.<sup>2</sup> Dari data Kejati seluruh Indonesia, terdapat kasus korupsi kepala daerah sebanyak 46 kasus dengan jumlah tersangka/terdakwa/terpidana 61 orang dimana 43 kasus ditangani oleh Kejati dan 3 kasus oleh Kejagung. Sementara itu, data Mendagri menyebutkan bahwa selama periode tahun 2004 – awal 2006 telah dikeluarkan ijin pemeriksaan atas dugaan korupsi terhadap 7 Gubernur dan 60 Bupati/Walikota atau wakilnya.

Bisa dikatakan bahwa fenomena pengungkapan kasus korupsi di tingkat lokal dalam jumlah dan cakupan wilayah seluas saat ini belum pernah terjadi dalam sejarah di Indonesia. *Mengapa?* Berbagai kalangan beranggapan bahwa kebijakan desentralisasi telah menyuburkan korupsi di tingkat lokal. Maraknya dugaan kasus korupsi terjadi tak lama setelah diterapkannya kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi pemerintahan. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, lembaga pemerintahan daerah memiliki kekuasaan lebih banyak terutama dalam mengatur pengelolaan budget yang berimplikasi pada semakin terbukanya peluang terjadinya korupsi.

---

<sup>1</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Laporan Pelaksanaan Tugas Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah*, 2006

<sup>2</sup> Kompas, *Kecenderungan Korupsi; Eksekutif di Posisi Teratas*, 25 Januari 2007.

Dengan demikian, adalah sangat relevan untuk menguak korelasi antara berbagai dimensi desentralisasi (konstitusional, politik dan fiskal) dengan tinggi atau rendahnya korupsi di daerah. Berbagai temuan dan hasil studi dari berbagai negara menyediakan jawaban yang tidak selalu konsisten –jika tidak kontradiktif– dalam menjawab apakah dengan diterapkannya desentralisasi telah mempertinggi atau justru mengurangi korupsi. Hal tersebut nampaknya diakibatkan adanya perbedaan dimensi desentralisasi yang dipakai pada tiap pengamat dan peneliti. Meski demikian, pada umumnya terdapat 3 dimensi desentralisasi yang secara empiris memiliki kaitan dengan gejala korupsi di tingkat lokal yaitu: desentralisasi fiskal, konstitusional dan desentralisasi politik.<sup>3</sup>

Namun jika kita masuk dalam konteks Indonesia, tidak tepat untuk mengatakan bahwa korupsi di daerah baru saja terjadi setelah diterapkannya kebijakan desentralisasi. Disadari bahwa tidak terdapat cukup data menyangkut kasus dugaan korupsi di daerah yang terangkat ke permukaan selama pemerintahan Orde Baru mengingat kuatnya dominasi birokrasi dan lemahnya penegakan hukum. Tapi adalah naif mengatakan bahwa tidak terjadi korupsi pada masa tersebut. Desentralisasi sangat mungkin telah memberi latar baru bagi pentas korupsi di tingkat lokal, entah menyangkut bergesernya relasi kekuasaan pusat – daerah atau eksekutif – legislatif yang memunculkan pelaku korupsi baru atau latar belakang dan modus operandi korupsi yang semakin bervariasi.

Dengan kata lain, praktek korupsi secara konsisten terjadi sejak lama sebelum kebijakan desentralisasi diterapkan. Yang baru dan fenomenal adalah fakta bahwa dalam 5 tahun terakhir terjadi fenomena terungkapnya dugaan kasus korupsi dan munculnya aktor-aktor dari masyarakat yang secara konsisten mendorong dan menuntut agar kasus-kasus tersebut dapat diselesaikan. Jika merujuk pada pandangan Karklins di mana, *“Anti-corruption work among public administrator and high level official can help, but in the long run, the mobilization of democratic forces from below and the forging of civil society is the decisive way to contain corruption in democratic society”*,<sup>4</sup> maka dapat disimpulkan bahwa berdasarkan pengalaman berbagai negara, terlepas dari sistem pemerintahan yang diterapkan, menguatnya partisipasi publik akan berdampak pada terjadinya transparansi dan akuntabilitas pemerintahan.

## II. Studi Korupsi Pemerintahan di Tingkat Lokal

Terlepas dari diskursus menyangkut korelasi antara desentralisasi dan korupsi, adalah penting bagi Indonesia untuk mengambil kesempatan guna mendapatkan beberapa pembelajaran dari fakta maraknya pengungkapan kasus dugaan korupsi di tingkat lokal: faktor apa yang mendorong pengungkapan korupsi di tingkat lokal? Siapa yang berperan penting dalam melakukan pengungkapan korupsi dan apa saja upaya yang sudah mereka

---

<sup>3</sup> Sebastian Freille, *Federalism, Decentralization and Corruption*, [www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/ACLitSurvey](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/ACLitSurvey)

<sup>4</sup> Karklins, Rasma, *Anti-Corruption Incentives and Constituencies in the Post-Communist Region, Paper for Workshop 1: Creating a Trustworthy State*, Collegium Budapest, Draft, September 2002, p.1

lakukan? Faktor apa yang mendukung aktor tersebut dalam mendorong upaya penyelesaian kasus korupsi? Dan, faktor apa yang melemahkan upaya masyarakat di daerah dalam memberantas korupsi?

Berbagai pertanyaan di atas memiliki relevansi dengan strategi Justice for the Poor Program (J4P) – Bank Dunia, yang sejak tahun 2002 memfokuskan kegiatan pada penguatan reformasi hukum di tingkat lokal. Kasus korupsi digunakan sebagai pendekatan umum dalam memotret interaksi masyarakat dan sistem hukum karena terdapat partisipasi dan interaksi masyarakat dengan berbagai peraturan dan lembaga penegak hukum dalam mendorong penyelesaian kasus. Pada tahun 2003 tim Justice telah melakukan penelitian mengenai penyelesaian kasus korupsi oleh masyarakat yang terjadi di tingkat desa dan kecamatan (Village Justice Paper, 2003) dengan beberapa kesimpulan dan rekomendasi untuk memperkuat peran masyarakat dan reformasi hukum di tingkat lokal. Pendekatan yang sama juga perlu dilakukan seiring dengan diterapkannya kebijakan desentralisasi di mana terjadi berbagai perubahan signifikan dalam struktur kekuasaan dan penguatan kelompok masyarakat sipil di tingkat propinsi dan kabupaten.

Dalam tiap-tiap kasus korupsi di tingkat lokal terdapat keterlibatan berbagai elemen lokal seperti: pelaku korupsi, partai politik, organisasi masyarakat, asosiasi profesi, akademisi, LSM anti korupsi, media massa dan juga institusi penegak hukum serta para pelaku korupsi itu sendiri. Respon masing-masing aktor lokal dalam menyikapi korupsi akan membentuk pengalaman baru dan membangun persepsi terhadap proses penegakan hukum di Indonesia. Pada gilirannya, pengalaman tersebut akan membentuk pola karakteristik penanganan kasus dugaan korupsi dalam lanskap sebuah Indonesia yang terdesentralisasi.

Dengan latar belakang tersebut, sejak Mei 2006 tim Justice for The Poor Program, Bank Dunia, mulai melakukan Studi tentang Korupsi Pemerintahan di Tingkat Lokal (*Local Government Corruption Study/LGCS*) di 5 propinsi di Indonesia. Tujuan utama penelitian ini adalah untuk mendokumentasi pengalaman berbagai aktor di tingkat lokal tersebut dalam mengungkap dan menyelesaikan laporan dugaan korupsi yang dilakukan di pemerintahan daerah, baik oleh Legislatif maupun Eksekutif.

#### **Tujuan Penelitian**

- Mendokumentasikan dinamika para pelaku di tingkat lokal dalam proses penyelesaian kasus korupsi yang melibatkan legislatif maupun pihak eksekutif
- Mengidentifikasi modus operandi dan peluang korupsi oleh pemerintahan di tingkat lokal dan;
- Mengidentifikasi peluang keberhasilan dan kegagalan penanganan korupsi di tingkat lokal

## Metodologi

Untuk tujuan tersebut, dalam studi ini dilakukan studi kasus terhadap kasus-kasus dugaan korupsi baik yang dilakukan oleh lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif di tingkat lokal. Kriteria berikut yang dipakai dalam memilih kasus mana yang akan diteliti dalam studi kasus:

- i) Dugaan korupsi terhadap dana APBD Tahun Anggaran 2001-2004
- ii) Kasus sedang atau telah diselesaikan melalui proses hukum formal
- iii) Terdapat keterlibatan masyarakat (aktor pendorong) dalam mengungkap dan mendorong penyelesaian kasus.

Setelah data kasus yang memenuhi kriteria di atas terkumpul, kemudian dilakukan pemilihan lokasi penelitian dengan pertimbangan seperti: sebaran geografis, sampel kasus korupsi tingkat kabupaten – propinsi, sampel kasus korupsi legislatif – eksekutif. Selain itu, lokasi penelitian juga diarahkan pada lokasi dimana terdapat kegiatan tim Justice agar terdapat manfaat praktis dari penelitian ini terhadap berbagai kegiatan J4P yang sudah ada. Lokasi penelitian yang terpilih adalah 5 propinsi di Indonesia yaitu: Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, Jawa Timur dan Nusa Tenggara Barat dengan 2 sampel studi kasus di tiap propinsi.

Studi dilakukan dengan pendekatan kualitatif dimana pengambilan data dilakukan melalui beberapa cara sebagai berikut:

- a. Review terhadap dokumen terkait seperti pemberitaan media massa, hasil penelitian, dokumentasi aktor pendorong dan dokumen hukum seperti dakwaan, tuntutan dan vonis pengadilan
- b. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap responden dari berbagai kalangan, seperti LSM, koordinator aliansi LSM, wartawan, tersangka korupsi atau kuasa hukumnya, kelompok pendukung tersangka serta aparat hukum yang terlibat dalam proses hukum. Selain itu dilakukan pula wawancara terhadap anggota DPRD dan lembaga eksekutif setempat. Dari seluruh studi kasus terdapat sekitar 200 responden yang telah diwawancarai.
- c. *Focus Group Discussion* (FGD). Untuk melengkapi temuan-temuan dari *review* dokumen dan wawancara, maka dilakukan FGD bersama dengan aktor pendorong, tersangka, akademisi dan aparat hukum setempat. Dalam penelitian ini dilakukan 13 FGD yang diikuti sebanyak 150 peserta.

Studi kasus dibagi dalam beberapa tahap. *Pertama*, tahap penyusunan kronologi kasus mulai dari pengungkapan hingga pelaksanaan keputusan hukum. Output dari tahap ini adalah kronologi kasus yang menunjukkan langkah-langkah penyelesaian kasus serta ‘aksi-reaksi’ antara aktor pendorong dan proses hukum. Data perjalanan kasus dicatat hingga bulan November 2006. *Kedua*, setelah kronologi kasus selesai disusun, maka peneliti mengidentifikasi pertanyaan-pertanyaan menyangkut ‘mengapa’ dan ‘bagaimana’, baik

dengan cara melakukan wawancara maupun melalui FGD. *Ketiga*, setelah data-data tersebut terkumpul, peneliti akan melakukan analisa terhadap kasus yang diteliti untuk menjawab pertanyaan dan tujuan penelitian.

Sesuai dengan tujuan penelitian, responden utama dalam penelitian ini adalah para aktor pendorong di tingkat lokal yang memiliki peranan dalam pengungkapan kasus atau mendorong proses hukum atau dalam keduanya. Dalam setiap kasus yang diteliti, terdapat banyak sekali aktor pendorong yang melakukan berbagai aksi baik secara bersama-sama atau sendiri-sendiri pada sebagian atau seluruh rangkaian kronologi kasus. Karena keterbatasan waktu penelitian, tidak semua aktor pendorong tersebut dapat dilibatkan dalam proses penelitian. Dengan demikian, penyebutan aktor pendorong utama dalam studi kasus tidak berarti menutup peran atau kontribusi aktor pendorong lain yang mungkin tidak teridentifikasi selama penelitian berlangsung.

### *Apa yang dibahas dalam laporan ini?*

Laporan ini merupakan sintesa analisa dari 10 studi kasus yang dilakukan selama penelitian berlangsung yang diarahkan pada 3 kelompok temuan pokok studi yaitu; i) modus dan pola korupsi pemerintahan daerah; ii) aksi dan strategi aktor pendorong dan; iii) jalannya proses hukum terhadap kasus dugaan korupsi. Ketiga hal tersebut, pada akhirnya akan mengarahkan laporan ini pada kesimpulan penelitian dan menjadi landasan pokok dalam penyusunan serangkaian rekomendasi kerja bagi berbagai kalangan pemerhati inisiatif anti korupsi di Indonesia.

Mengingat terbatasnya lokasi dan jumlah kasus penelitian, tentu saja kesimpulan penelitian ini tidak bisa digeneralisir untuk menjelaskan banyaknya kasus serupa yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Meski demikian, diharapkan pola-pola umum yang diidentifikasi dalam penelitian dapat mengarahkan para pelaku di tingkat lokal dalam memperkuat inisiatif anti korupsi di wilayahnya masing-masing. Juga, yang tak kalah penting adalah harapan bahwa studi ini dapat mendukung pemerintah Indonesia dalam melakukan pencegahan perilaku korupsi, perbaikan sistem hukum serta penguatan partisipasi masyarakat.

Selain itu, penting untuk diperhatikan bahwa penelitian ini mengambil fokus pada upaya penanganan kasus korupsi oleh aktor pendorong di tingkat lokal. Penekanan terhadap aspek desentralisasi dipakai sejauh untuk menjelaskan konteks lokal dimana inisiatif aktor pendorong bekerja; situasi dimana terjadi proses 'pencarian titik keseimbangan baru' bagi pelaku politik (termasuk juga aktor pendorong) yang sebagaimana bisa dilihat kemudian, sangat berpengaruh pada upaya pembongkaran kasus korupsi. Demikian pula menyangkut aspek hukum yang dalam laporan ini dicermati sejauh dalam interaksi antara aktor pendorong dan instansi penegak hukum. Ringkasnya, desentralisasi dan proses hukum dipakai untuk mengidentifikasi faktor-faktor penguat atau pelemah gerakan aktor pendorong dalam menangani kasus. Dengan demikian, penelitian ini tidak dimaksudkan sebagai kajian

khusus menyangkut kelemahan yang terkandung dalam paket kebijakan desentralisasi atau penilaian atas peraturan dan sanksi pidana sebagai keluaran proses hukum formal atas suatu kasus korupsi.

Bagian pertama laporan ini menyajikan latar belakang, metodologi dan tujuan dari penelitian. Untuk memberi gambaran lebih rinci menyangkut kasus-kasus yang diteliti, bagian ini juga memuat ringkasan studi kasus

Bagian kedua, memuat sedikit gambaran tentang dimensi desentralisasi dalam konteks UU No 22 tahun 1999 yang berimplikasi pada pergeseran relasi kekuasaan di tingkat lokal dari eksekutif ke legislatif. Bagian ini juga menyajikan sedikit gambaran tentang kebijakan-kebijakan dan inisiatif-inisiatif gerakan anti korupsi di tingkat lokal maupun nasional, serta modus korupsi pemerintahan di tingkat lokal baik oleh eksekutif maupun legislatif.

Bagian ketiga, mencoba untuk memetakan dan menyajikan informasi tentang aktor pendorong, profil, motif serta aksi dan strategi kerjanya. Selain itu juga disajikan pula kronologi penanganan kasus dari perspektif aktor pendorong, mulai dari sebelum terungkapnya kasus, sampai di laporkannya kasus ke proses hukum. Mengingat terdapat keragaman dari satu kasus ke kasus yang lain, disamping menyajikan benang merah dari keseluruhan kasus, pada bagian ini terdapat pula berbagai kutipan dan rujukan singkat mengenai situasi spesifik yang terjadi untuk menghindari penyeragaman yang mungkin dapat memiskinkan analisa dan kesimpulan studi.

Bagian keempat laporan ini, khusus menyajikan tentang proses penanganan kasus dalam konteks hukum, sejak dari penyelidikan di kepolisian dan kejaksaan hingga ke tingkat Mahkamah Agung dan eksekusi. Selanjutnya keseluruhan dari laporan ini dirangkum dalam Bagian kelima mengenai kesimpulan dan rekomendasi penelitian.

### ***Mengapa laporan ini penting?***

Setidaknya terdapat 3 alasan mengapa penelitian tentang korupsi pemerintah di tingkat lokal menjadi penting. *Pertama*, Indonesia selama ini dikenal sebagai salah satu negara dengan angka korupsi yang paling tinggi di dunia. Oleh karena itu, setiap inisiatif dalam memerangi korupsi menjadi penting untuk dicermati sebagai penanda bahwa pada kenyataannya perang melawan korupsi itu telah dan terus berlangsung. Apalagi, analisa studi disusun berdasarkan pengalaman langsung aktor pendorong yang relatif *genuine* dan belum banyak preseden sebelumnya. Dengan demikian laporan ini diharapkan akan memberi kontribusi pada upaya penguatan inisiatif anti-korupsi di tingkat lokal, baik untuk Indonesia atau negara lain.

*Kedua*, berbeda dengan beberapa penelitian sebelumnya, potret dinamika aktor lokal dalam studi ini diambil dalam sebuah lanskap Indonesia yang terdesentralisasi dimana terjadi perubahan struktur kekuasaan di tingkat lokal sehingga terbuka peluang yang besar bagi

partisipasi masyarakat dan perbaikan dalam proses penegakan hukum di tingkat lokal dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian, pengalaman aktor pendorong dalam konteks perlawanan terhadap korupsi akan memberi gambaran yang signifikan tentang peluang inisiatif *good governance* di tingkat lokal.

*Ketiga*, sejalan dengan tujuan J4P program di Indonesia, berbagai inisiatif aktor pendorong dan kinerja instansi penegak hukum menggambarkan peluang penguatan akses masyarakat terhadap hukum dan keadilan yang menandakan adanya reformasi hukum di tingkat lokal. Peluang-peluang perbaikan instansi hukum di tingkat lokal dapat diidentifikasi ketika mempelajari respon mereka terhadap kasus korupsi yang terjadi.

### III. Ringkasan Studi Kasus

Dari 10 kasus yang diteliti terdapat 2 kasus korupsi DPRD di tingkat propinsi yaitu korupsi DPRD Propinsi Sumatera Barat dan Nusa Tenggara Barat; 4 kasus korupsi DPRD di tingkat kabupaten yaitu korupsi DPRD Kabupaten Madiun, Kabupaten Pontianak, Kabupaten Toli-Toli dan Kabupaten Donggala; 4 kasus korupsi lembaga eksekutif di tingkat kabupaten yaitu: korupsi Sekretaris Daerah Kabupaten Mentawai, korupsi Bupati Kapuas Hulu, korupsi Bupati Blitar dan korupsi Panitia Pengadaan Tanah di Lombok Tengah. Dokumentasi lebih lengkap dapat dibaca dalam laporan studi masing-masing kasus.

---

#### *Sumatera Barat*

##### **Kasus korupsi DPRD propinsi Sumatera Barat periode 1999/2004 (*Legislatif–Propinsi*).**

Kasus korupsi DPRD propinsi Sumbar merupakan pioner yang mengawali kemunculan berbagai kasus serupa di Indonesia. Dimulai dari inisiatif beberapa LSM serta akademisi setempat (belakangan membentuk Forum Peduli Sumatera Barat-FPSB) yang secara reguler melakukan kajian terhadap RAPBD 2002 dan mulai menemukan dugaan korupsi DPRD dimana terdapat total 27 mata anggaran bagi tunjangan dan pembiayaan anggota DPRD dengan perkiraan kerugian negara sebesar Rp 5,9 miliar. Hal ini dianggap sebagai tindak korupsi dan bertentangan dengan PP 110/2000. Setelah sebelumnya peringatan mereka diabaikan oleh DPRD, aktor pendorong kemudian mendorong dimulainya proses hukum atas dugaan tersebut. Semula Kejaksaan Tinggi Sumbar menyatakan akan melakukan ‘edukasi’ kepada DPRD meski kemudian kasus diproses secara hukum. Perlawanan DPRD cukup serius, salah satunya dengan mengajukan hak uji materil (*judicial review*) atas PP 110/2000 ke Mahkamah Agung. Para terdakwa kemudian dijatuhkan putusan bersalah. Meski telah dikeluarkan putusan kasasi, namun hingga saat ini eksekusi terhadap para terdakwa belum dilaksanakan.

**Kasus korupsi Sekretaris Daerah Kabupaten Mentawai (*eksekutif– kabupaten*).** Mulai pertengahan tahun 2002, beberapa LSM yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat

Mentawai (AMM) mulai melakukan pengkajian terhadap jalannya pembangunan di Kabupaten yang baru berdiri pada tahun 1999 ini. Merasa telah menemukan beberapa indikasi korupsi oleh DPRD dan Kepala Daerah, AMM meminta bantuan kepada LBH Umanta untuk secara khusus melakukan kajian hukum terhadap dugaan korupsi yang diperkirakan telah merugikan negara sebesar Rp 7,6 miliar. Diwarnai dengan penolakan DPRD terhadap laporan pertanggungjawaban Bupati, AMM kemudian melaporkan kasus kepada Kejaksaan Tinggi Sumbar yang kemudian menetapkan Sekretaris Daerah dan beberapa pejabat/staf Kabupaten sebagai tersangka korupsi. Meski dalam proses persidangan di PN Padang yang berjalan selama 11 bulan tersangka terbukti melakukan penyimpangan pengelolaan anggaran, namun Majelis Hakim membebaskan tersangka dari seluruh tuntutan hukum dengan alasan “yang dilakukan tersangka adalah untuk kepentingan dinas-dinas dan instansi di Kabupaten Mentawai serta tidak terbukti adanya unsur memperkaya diri sendiri”. Kejaksaan kemudian mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung yang menguatkan keputusan PN Padang. Sejalan dengan lamanya proses hukum, tekanan dari aktor pendorong kian melemah –bahkan beberapa tokoh utama aktor pendorong saat ini telah menjabat sebagai anggota DPRD.

---

#### *Kalimantan Barat*

**Korupsi Yayasan Bestari, DPRD Kabupaten Pontianak (*legislatif – kabupaten*).** Lewat beberapa pertemuan informal, Bupati dan Pimpinan DPRD sepakat untuk memberi dana kepada Yayasan Bestari dalam APBD 2002. Setelah APBD dicairkan, dana tersebut dibagikan kepada 45 orang anggota DPRD dalam 2 tahap, tahap I sebesar Rp 1,13 Milyar dan tahap II sebesar Rp 1,7 Milyar. Meski praktek itu telah berjalan beberapa waktu, namun mulai Oktober 2003 sekelompok kontraktor yang merasa diperlakukan tidak adil dalam proses tender pembangunan melaporkan dugaan korupsi kepada Kejaksaan Negeri setempat. Kasus ini melibatkan LSM dan asosiasi masyarakat dalam jumlah yang cukup besar, setidaknya terdapat 37 organisasi masyarakat, tokoh masyarakat, pengacara, dan akademisi dengan total 332 pemberitaan di media massa. Bahkan, Keraton Amantubillah melakukan dukungan secara terbuka bagi penjatuhan sanksi hukum kepada pelaku korupsi. Sayangnya koalisi aktor pendorong digerogeti oleh politisasi golongan/suku dan adanya suap terhadap beberapa tokoh LSM. Tanggal 12 Mei 2005, tiga tersangka dalam kasus ini diputus bebas. JPU sudah mengajukan memori kasasi ke Mahkamah Agung namun hingga penelitian ini berakhir belum ada kejelasan tentang keputusan yang diambil oleh lembaga hukum tertinggi itu

**Korupsi dana Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) Bupati Kapuas Hulu (*eksekutif – kabupaten*).** Menyusul dikeluarkannya SK Menteri Kehutanan 05.1/Kpts-II/2000 yang memberikan kewenangan Bupati di seluruh Indonesia untuk memberikan ijin Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) 100 hektar, Bupati Kapuas Hulu segera mengeluarkan SK yang mengatur agar PSDH – DR disetorkan ke kas daerah. Belakangan, Kepala Dinas Kehutanan Propinsi mempublikasikan bahwa terdapat dana

reboisasi yang tidak disetorkan ke negara lebih dari Rp 150 miliar. Indikasi ini kemudian ditindaklanjuti oleh LSM anti-korupsi dan *anti ilegal logging* di Kalimantan Barat yang meyakini bahwa dana tersebut tidak hanya ditahan tapi juga digunakan untuk kepentingan pribadi Bupati sehingga pada Desember 2004 kasus ini dilaporkan ke Polda Kalimantan Barat dan dilanjutkan dengan penyelidikan oleh Kejaksaan Tinggi. Namun Pengadilan Negeri Putussibau menolak dakwaan JPU dengan alasan dakwaan tersebut kabur. JPU dikabarkan mengajukan kasasi ke MA namun hingga penelitian lapangan ini berakhir (November 2006) belum ada keterangan tindak lanjut dalam penanganan kasus ini.

---

### *Sulawesi Tengah*

#### **Korupsi APBD DPRD Kabupaten Toli-Toli periode 1999-2004 (*legislatif-kabupaten*).**

Bermula dari kajian APBD yang dilakukan oleh LSM Dopalak ditemukan indikasi adanya korupsi DPRD dalam penyusunan APBD tahun 2002 dimana terjadi penggelembungan anggaran bagi kepentingan tunjangan dan biaya DPRD senilai lebih dari 3% dari PAD, sehingga merugikan negara senilai Rp 4,5 milyar. Dopalak berhasil menarik kepedulian sebagian besar elemen masyarakat miskin seperti tukang becak, tukang ojek dan mahasiswa yang melakukan berbagai aksi menolak APBD tersebut. Aktor pendorong memanfaatkan momentum Pilkada untuk ‘mengadu domba’ para tersangka agar masing-masing mau mengeluarkan bukti-bukti dugaan korupsi pihak yang berseteru dalam pemilihan tersebut. Untuk menampung antusiasme masyarakat yang ingin mengikuti perkembangan kasus, persidangan dilakukan di sebuah gedung olah raga. Pengadilan Tinggi yang kemudian menambah sanksi pidana terhadap para terdakwa. Setelah dimintakan kasasi, keputusan MA ternyata menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Sulawesi Tengah. Kasus ini ditandai dengan adanya diskriminasi dimana hanya 14 orang dari 16 orang anggota Panitia Anggaran yang dijadikan tersangka sementara tidak ada kejelasan proses hukum terhadap 2 orang yang berasal dari TNI yang dikembalikan ke institusinya.

#### **Korupsi APBD DPRD Kabupaten Donggala periode 1999/2004 (*legislatif-kabupaten*).**

Berawal dari bedah anggaran yang dilakukan oleh beberapa aktifis Koalisi Rakyat Menggugat (KRM) –LSM anti-korupsi yang berkedudukan di kota Palu- yang menemukan indikasi korupsi dengan menambah mata anggaran bagi tunjangan dan fasilitas DPRD dalam APBD dengan kerugian negara ditaksir sebesar Rp 5,2 miliar. Strategi aktor pendorong yang memanfaatkan perpecahan di tubuh partai politik dan Pemerintah daerahh dilengkapi dengan adanya dukungan dari lembaga anti korupsi tingkat nasional membuat kasus ini dapat didorong penyelesaiannya melalui jalur hukum. Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi memutus bersalah. Namun hingga hari ini belum ada keterangan yang jelas mengenai putusan MA atas upaya kasasi yang dilakukan oleh pihak terdakwa dalam kasus ini.

---

### *Jawa Timur*

**Korupsi Pemerintah Kabupaten Blitar (*eksekutif-kabupaten*).** Bupati Blitar dibantu oleh

beberapa stafnya melakukan korupsi dengan cara memanipulasi APBD Blitar 2002 – 2004 sebesar 97 milyar dengan kerugian negara sekitar Rp 73 miliar. Inisiatif penyelesaian kasus muncul dari tingkat desa dengan adanya koalisi 7 Kepala Desa hingga tingkat kabupaten oleh koalisi LSM (Somasi dan KRPK) dan bahkan terdapat tim-11 yang terdiri dari unsur aparat birokrasi yang tidak puas dengan kepemimpinan Bupati yang mengungkapkan dugaan kasus ke publik. Meskipun proses hukum berhasil menjerat Bupati dan beberapa staf yang lain, namun terdapat diskriminasi mengingat wakil bupati (kemudian menjabat sebagai bupati) lolos dari jerat hukum. Aktor pendorong kasus ini beruntung karena adanya dukungan dari radio swasta setempat yang berinisiatif untuk bekerjasama dengan Pengadilan Negeri untuk menyiarkan secara langsung jalannya persidangan. Dukungan juga diperoleh dari instansi hukum di tingkat nasional seperti Kejaksaan Agung dan Mahkamah Agung yang melakukan supervisi terhadap jalannya proses hukum di tingkat lokal.

**Korupsi APBD DPRD Kabupaten Madiun periode 1999 – 2004 (*legislatif – kabupaten*).**

Korupsi dana APBD 2002 – 2004 dengan terdakwa Ketua dan para Wakil Ketua DPRD terjadi karena penyusunan anggaran yang sengaja tidak mengikuti ketentuan PP 110/2000 dimana dibuat mata anggaran baru dan *mark up* terhadap mata anggaran lain untuk kepentingan DPRD dengan kerugian negara diduga sebesar Rp 8,8 miliar. Aktor pendorong utama dalam kasus ini adalah Madiun Corruption Watch (MCW) dengan memakai pendekatan kooperatif dengan instansi penegak hukum selama proses hukum berjalan. Meski tidak membentuk koalisi aktor pendorong, namun MCW secara tepat melakukan pemetaan aktor-aktor lokal yang berkepentingan terhadap kasus (termasuk kelompok pendukung koruptor yang memprotes diskriminasi selama proses hukum) untuk bekerja sama mengawasi dan mendesak proses hukum yang adil terhadap semua tersangka. Meskipun vonis MA terhadap Ketua DPRD telah dieksekusi, namun proses hukum banding terhadap 3 wakil pimpinan DPRD hingga kini baru 1 orang yang telah mendapat putusan dari PT.

---

***Nusa Tenggara Barat***

**Korupsi APBD DPRD propinsi NTB 1999 - 2004 (*legislatif – propinsi*).** Dugaan korupsi DPRD awalnya dimunculkan oleh organisasi mahasiswa yang menilai telah terjadi pelanggaran terhadap PP 110/2000 dengan kerugian negara ditaksir sebesar Rp 17,5 miliar. Upaya mendorong penyelesaian kasus melibatkan banyak sekali organisasi masyarakat dan LSM setempat. Meski demikian, politisasi kasus selama berjalannya proses hukum sangat mengemuka mengingat Ketua DPRD yang menjadi tersangka kemudian menjadi Gubernur NTB. Intervensi kepentingan politik mengakibatkan perpecahan di kalangan aktor pendorong yang berakibat pada mandegnya proses hukum. Kasus ini ditandai pula dengan aksi kekerasan yang dilakukan oleh kelompok pendukung tersangka yang melakukan pengrusakan terhadap kantor Kejaksaan Tinggi NTB. Kinerja Kejaksaan menyimpan masalah seperti praktek menutupi nama-nama dan jumlah tersangka dan perbedaan perlakuan hukum terhadap beberapa tersangka. Setelah melalui proses persidangan selama

11 bulan, pada bulan Juni 2006 majelis hakim memutuskan bahwa dakwaan JPU tidak dapat diterima. JPU mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi sementara pengacara tersangka mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

**Korupsi Panitia Pengadaan Tanah Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah (*eksekutif – kabupaten*).** Diawali adanya konflik antara salah satu anggota masyarakat yang curiga karena harus menandatangani kwitansi kosong, kasus dugaan korupsi panitia pengadaan tanah Pemda Loteng meruak. Kecurigaan tersebut diikuti dengan sikap pemda yang sangat tertutup menyangkut data anggaran dan plafon harga tanah yang sudah ditetapkan. Dilatarbelakangi persoalan pribadi dengan tersangka utama, seorang wartawan lokal kemudian melakukan investigasi mendalam terhadap kinerja panitia sehingga ditemukan semakin banyak indikasi adanya korupsi. Isu ini disambut oleh salah satu partai politik yang dipimpin oleh seorang mantan Jaksa Senior di Kejaksaan Negeri setempat yang mendorong kasus ini ke lembaga DPRD untuk meminta pertanggungjawaban pihak eksekutif. Proses hukum diwarnai dengan sempat dipeti-eskannya kasus oleh Kepala Kejaksaan Negeri setempat dan baru dibuka kembali setelah ada pergantian Kepala Kejaksaan Negeri 8 bulan kemudian. Selain itu, menurut pengakuan pengacara tersangka, jelas sekali telah terjadi praktik suap kepada pihak kejaksaan dan majelis hakim yang menyidangkan kasus ini. Terbukti, vonis yang dijatuhkan kepada para tersangka jauh di luar perkiraan. Saling silang hubungan kekerabatan antara para tersangka, pimpinan partai politik dan aparat penegak hukum membuat proses penyelesaian kasus ini menjadi potret buram penegakan hukum dalam kultur kekerabatan di Indonesia.

**Bagian II**

# **Desentralisasi & Korupsi**

## IV. Lokal dalam Transisi

*"Persoalan mendasar adalah e.. sebagian besar anggota DPRD itu punya masalah keuangan. Nah, begitu dilantik mereka terbebani utang-utang di masa lalu pada saat kampanye penyusunan daftar di partai untuk bisa menang... begitu dilantik yang terpikir adalah bagaimana mengembalikan uang yang 'diinvestasikan'..".*

Anggota DPRD Propinsi NTB

### A. Desentralisasi: Pergeseran Relasi Kekuasaan & Anatomi Korupsi di Daerah

Desentralisasi merupakan salah satu penanda yang penting bagi dimulainya upaya reformasi di Indonesia. Inisiatif desentralisasi lahir dari semangat mengembangkan prinsip-prinsip demokrasi lokal yang diabaikan selama Orde Baru dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang yang berlaku sebelumnya yaitu Undang-Undang No.5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah.

Perubahan yang paling penting dengan adanya UU 22/1999 ini adalah pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah menyangkut sektor pelayanan publik.<sup>5</sup> Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan Pemerintah Kabupaten/ Kota meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, koperasi dan tenaga kerja.<sup>6</sup>

**Tabel 1. Perubahan Setelah Desentralisasi.<sup>7</sup>**

| No. | Item Perubahan                                | UU 15/1974                                                                  | UU 22/1999                                                     |
|-----|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 1.  | Struktur Pemda                                | DPRD bagian dari Eksekutif                                                  | DPRD berdiri sendiri                                           |
| 2.  | Pemilihan Kepala Daerah                       | Hak prerogatif pemerintah pusat                                             | Hak prerogatif DPRD                                            |
| 3.  | Pengawasan                                    | Eksekutif mengawasi DPRD                                                    | DPRD mengawasi eksekutif                                       |
| 4.  | Hak DPRD                                      | Hak DPRD dibedakan dari Hak anggota DPRD                                    | Hak DPRD sekaligus adalah hak anggota DPRD                     |
| 5.  | Anggaran DPRD                                 | Ditentukan dan dikelola eksekutif                                           | Ditentukan dan dikelola DPRD                                   |
| 6.  | Panggilan DPRD kepada pejabat atau masyarakat | Diwakilkan pada bawahan atau ditolak                                        | DPRD dapat mengenakan sanksi bagi yang menolak                 |
| 7.  | Eksplorasi Sumber Daya Alam daerah            | DPRD tidak tahu menahu tentang perjanjian menyangkut eksploitasi SDA daerah | DPRD diberi kewenangan untuk memberi pendapat dan pertimbangan |

<sup>5</sup> Sebagaimana tertuang dalam pasal 7 UU 22/1999: "Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama ...".

<sup>6</sup> Pasal 11 ayat (2) UU 22/1999

<sup>7</sup> Yayasan Habibie Centre, 2003, "Otonomi Daerah; Proyeksi dan Evaluasi", YHB, Jakarta, hal. 194 - 195

|     |                                 |                                                                    |                                                                        |
|-----|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 8.  | Hak penyelidikan DPRD           | Tidak pernah digunakan karena tidak pernah ada UU yang mengaturnya | Hak tersebut diatur sendiri oleh DPRD dalam Tata Tertib DPRD           |
| 9.  | Pelaksanaan aspirasi masyarakat | DPRD hanya menampung dan menyampaikan kepada eksekutif             | DPRD mendapat tugas menampung dan menindak-lanjuti aspirasi masyarakat |
| 10. | Fraksi DPRD                     | Hanya ada 3 fraksi                                                 | Bisa terdapat lebih dari 5 fraksi                                      |

Dimensi desentralisasi yang paling menonjol dalam UU 22/1999 ini antara lain: desentralisasi keuangan, politik dan hubungan antara lembaga pemerintah di tingkat lokal yang ditandai dengan kuatnya kedudukan lembaga legislatif dibandingkan lembaga eksekutif. DPRD memiliki wewenang untuk memilih dan memberhentikan Kepala Daerah serta Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD.

Penguatan posisi DPRD pada gilirannya berimplikasi pada pergeseran relasi kekuasaan di tingkat lokal dimana seseorang untuk bisa menjadi Kepala Daerah dan mempertahankan posisinya harus dapat 'bekerjasama' dengan DPRD. Pergeseran relasi kekuasaan ini diduga mendorong terjadinya *locus* korupsi di tingkat lokal dimana 'transaksi' politik banyak terjadi di gedung dewan.<sup>8</sup> Praktek korupsi di daerah bahkan sudah dimulai sebelum seseorang duduk dalam jabatan kepala daerah; untuk bisa mendapat dukungan suara dari anggota DPRD, calon kepala daerah melakukan suap kepada anggota DPRD –praktek yang lebih dikenal sebagai '*money politic*'. Dalam penelitiannya di wilayah Poso, Aditjondro mengungkapkan nilai suara yang harus dibayarkan oleh seorang calon bupati kepada setiap anggota DPRD senilai Rp 20 juta. Penting untuk dicatat, bahwa seorang anggota DPRD tidak hanya menerima dari kandidat yang akhirnya menang melainkan juga menerima dari kandidat yang kalah.<sup>9</sup>

Pada titik ini, anatomi korupsi di daerah tidak bisa lagi dilihat terbatas dari kaca mata 'lokal'. Untuk memenuhi 'pembiayaan politik' dalam proses pemilihan, seorang calon kepala daerah perlu mencari dukungan pembiayaan dari kelompok kepentingan dan pelaku politik di tingkat nasional. Pelaku di tingkat nasional memiliki kepentingan khusus dengan apa yang terjadi di tingkat lokal. Aditjondro menengarai bahwa para pelaku bisnis di tingkat propinsi dan nasional memiliki kepentingan tersendiri untuk mendukung seorang calon yang pada gilirannya harus 'dibayar' ketika kelak ia menduduki posisi tersebut. Hal ini mengingat berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, seorang kepala daerah memiliki otoritas untuk menyetujui rencana investasi pelaku bisnis di daerahnya.<sup>10</sup> Dalam konteks tersebut, Aditjondro menyimpulkan bahwa sumber utama korupsi pemerintahan daerah sebagai berikut:

<sup>8</sup> Eryvn Kaffah, 2007, *Pergeseran Relasi Kuasa di Daerah*, , tidak dipublikasikan

<sup>9</sup> George J. Aditjondro, , April 2007 *Review Local Government Corruption Study Report*, tidak dipublikasikan.

<sup>10</sup> George J. Aditjondro, idem.

- a. Manipulasi dana yang terjadi selama proses kampanye seorang Kepala Daerah dan 'donasi' yang dipakai untuk membayar partai politik atau anggota DPRD oleh calon kepala daerah yang melanggar peraturan mengenai bantuan dana bagi partai politik.
- b. Manipulasi sumber pendanaan dari pusat kepada daerah, terutama dalam bentuk DAU, yang melibatkan pejabat dan anggota dewan di tingkat lokal dan kroni yang bekerja pada pemerintah pusat.
- c. Biaya yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah kepada kelompok kepentingan bisnis yang sebelumnya telah mengongkosi kampanye dan suap kepada anggota dewan dan partai politik pendukungnya.

## B. Penguatan Organisasi Masyarakat di tingkat Lokal.

Kendati lokal menjadi *locus* korupsi yang lebih terbuka, desentralisasi juga membawa implikasi lain yaitu terjadinya penguatan kelompok masyarakat sipil di tingkat lokal. Sejak penerapan kebijakan desentralisasi adalah berkembangnya organisasi masyarakat sipil dan media massa yang semakin bebas dan terbuka –meski tidak berarti perkembangan itu diikuti dengan meningkatnya kapasitas dan peran politik organisasi tersebut di tingkat lokal. Dari catatan LP3ES pada tahun 2003 saja diperkirakan terdapat 450 LSM yang aktif mengusung berbagai isu di masyarakat. Bila dihitung dengan berbagai LSM yang baru berdiri, angka tersebut sangat mungkin membesar beberapa kali lipat mengingat bahwa memang tidak ada keharusan melakukan pendaftaran atau pendirian melalui badan negara secara formal.<sup>11</sup>

Perkembangan yang sama juga terjadi pada media massa baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal. Selain menyangkut jumlah yang meningkat secara drastis, perubahan juga terjadi dalam hal semakin terbukanya pemberitaan terutama menyangkut kebijakan pemerintah dan dinamika politik yang terjadi di tingkat lokal. Di beberapa wilayah bahkan pemerintah daerah merupakan pemilik saham terbesar dalam usaha penerbitan koran setempat.

## C. Kebijakan Anti-Korupsi & Penegakan Hukum

Reformasi ditandai pula dengan munculnya inisiatif pencegahan dan penanganan korupsi di tingkat pusat. Selama periode 1998 hingga 2006 terdapat sedikitnya 13 regulasi yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi.<sup>12</sup> Dari berbagai peraturan kebijakan anti-korupsi tersebut, yang memiliki kaitan dengan penanganan hukum terhadap kejahatan korupsi antara lain:

---

<sup>11</sup> Tim Lindsey, 2002, "Anti-corruption and NGOs in Indonesia," in *Stealing from the People: The Clamp Down: in Search of New Paradigms, Book 4*, Jakarta, Aksara Foundation for Partnership for Governance Reform in Indonesia, pgs 35-42.

<sup>12</sup> Soren Davidsen, Vishnu Juwono, David G. Timberman, 2006, *Curbing Corruption in Indonesia 2004 – 2006*, Jakarta, USINDO CSIS.

- a. UU No 31 tahun 1999, yang diubah dengan UU No 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- b. UU No 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). KPK merupakan institusi penting dalam upaya pemberantasan korupsi. Lembaga ini bertugas untuk menyelidiki kasus korupsi dengan kerugian di atas 1 milyar rupiah dan menarik perhatian publik, melakukan koordinasi supervisi penegak hukum dalam penanganan kasus korupsi, memonitor para penyelenggara negara, melakukan penyelidikan dan penuntutan kasus korupsi serta berbagai upaya pencegahan terhadap korupsi.
- c. Instruksi Presiden No 5 tahun 2004 tentang Percepatan Upaya Pemberantasan Korupsi
- d. Surat Edaran Jaksa Agung No 007/A/JA/11/2004 tentang Percepatan Penanganan Korupsi se-Indonesia. Dalam peraturan ini disebutkan secara jelas agar perkara korupsi yang masih ada di seluruh Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri dituntaskan dalam waktu 3 bulan
- e. Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK) 2004 – 2009 yang merumuskan rencana-rencana aksi pemerintah dalam pemberantasan korupsi dikelola oleh Bappenas berkoordinasi dengan Menteri/Lembaga non Departemen terkait, unsur masyarakat dan KPK
- f. Surat Edaran Dirlitipikor Kabareskrim Mabes Polri No.Pol.:B/345/III/2005 tentang Pengutamaan Penanganan Kasus Korupsi

Sejak terpilih sebagai presiden pada tahun 2004 lalu, SBY menjadikan agenda pemberantasan korupsi sebagai salah satu prioritas dalam “agenda 100 hari SBY-JK” yang harus dijalankan oleh pemerintah dan aparat hukum. Hal ini membawa implikasi baik langsung maupun tidak langsung bagi instansi penegak hukum di tingkat lokal agar lebih responsif dan lebih cepat dalam memproses kasus korupsi.

### **Inisiatif Anti-Korupsi di Daerah.**

Inisiatif tersebut diatas kemudian diikuti oleh sebagian daerah dengan terbitnya berbagai Peraturan Daerah yang memperkuat jaminan atas keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Misalnya, jaminan hak kepada publik untuk mengetahui informasi-informasi yang berkaitan dengan masalah anggaran sejak perencanaan, penetapan, pemanfaatan hingga pertanggungjawabannya, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah, Proses Pengawasan mulai dari perencanaan objek yang diawasi, pelaksanaan sampai hasil audit, proses tender dan sebagainya. Juga memberi jaminan kepada publik untuk berpartisipasi dalam perumusan/penyusunan kebijakan publik, termasuk partisipasi dalam penyusunan APBD.<sup>13</sup> Sampai saat ini, paling tidak sudah

---

<sup>13</sup> Dicuipik dari Perda Kabupaten Solok No 5 tahun 2004 tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat Bab III pasal 3, 4; Bab IV, pasal 5

dikeluarkan Perda Transparansi dan Partisipasi di 19 propinsi seperti halnya di Kabupaten Solok, Sumatera Barat dengan Perda No.5/2004 Tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan.<sup>14</sup>

Selain hal legal formal diatas, di tingkat masyarakat sendiri sebenarnya sudah dikembangkan beberapa inisiatif, sebagai gerakan alternatif pencegahan korupsi, seperti yang digalakkan oleh Gerakan Bersama Anti Korupsi NU-Muhammadiyah yang dikembangkan sejak tahun 2003, Pakta Integritas yang diinisiasi oleh Transparency Internasional Indonesia sejak tahun 2002 dan kemudian dikembangkan oleh Tiga Pilar (dalam koalisi bersama KADIN, Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara, dan MTI). Saat ini tercatat paling tidak sudah lebih dari 30 kabupaten/kota, 4 kementerian, 5 BUMN, 5 Perusahaan Swasta, dan MPR/DPR-RI yang sudah menandatangani komitmen Pakta Integritas, baik yang diinisiasi oleh Transparency International-Indonesia maupun oleh Tiga Pilar.<sup>15</sup> Tentunya diluar itu, secara informal masih banyak lagi gerakan-gerakan yang diinisiasi oleh masyarakat dalam upaya pencegahan/pemberantasan korupsi.

Khusus untuk penggalakan gerakan anti korupsi di DPR/DPRD, muncul inisiatif pembentukan Kaukus Parlemen yang diprakarsai oleh *Partnership for Governance Reform in Indonesia* (Kemitraan). Kaukus ini merupakan upaya membangun komitmen bersama untuk membangun gerakan anti korupsi diantara anggota legislatif di tingkat pusat maupun daerah, dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*). Saat ini paling tidak ada anggota DPRD di 7 Kabupaten/Kota/Propinsi di Indonesia yang sudah membuat komitmen dalam Kaukus Parlemen.<sup>16</sup>

## **V. Peluang & Modus Operandi Korupsi**

### **DPRD:**

- i) memperbanyak/memperbesar mata anggaran untuk tunjangan dan fasilitas bagi pimpinan dan anggota dewan
- ii) menyalurkan dana APBD bagi keperluan anggota dewan melalui yayasan fiktif
- iii) manipulasi bukti perjalanan dinas

### **Ekektuf:**

- iv) penggunaan sisa dana (UUDP) tanpa dipertanggungjawabkan dan tanpa prosedur
- v) penyimpangan prosedur pengajuan dan pencairan dana kas daerah
- vi) manipulasi sisa APBD
- vii) manipulasi dalam proses pengadaan

---

<sup>14</sup> Kompas, 25 November 2006, *Transparansi Dapat Cegah Korupsi*

<sup>15</sup> Transparency International Indonesia dan Tiga Pilar

<sup>16</sup> Wawancara dengan Saldi Isra

## Korupsi DPRD

Peluang korupsi lembaga DPRD salah satunya terjadi pada saat penyusunan anggaran APBD. Dalam penyusunan anggaran akan dibentuk panitia anggaran (panggar) yang unsurnya terdiri dari anggota DPRD dan pemerintah daerah. Modus operandi yang ditemukan dalam studi kasus antara lain sebagai berikut:

- Panggar memperbanyak atau memperbesar mata anggaran untuk tunjangan dan fasilitas bagi pimpinan dan anggota DPRD.

Contoh kasus DPRD propinsi NTB. Berdasarkan ketentuan, untuk propinsi dengan PAD Rp 10 – 100 miliar biaya penunjang kegiatan dewan minimal Rp 625 juta atau maksimal 1% dari PAD. Dengan PAD NTB tahun 2002 sebesar Rp 98 miliar, maka biaya penunjang kegiatan dewan maksimal sebesar Rp 984 juta. Pada kenyataannya, APBD mengalokasikan biaya penunjang kegiatan dewan sebesar Rp 11,7 miliar atau hampir 12 kali lebih besar dari seharusnya. Penyimpangan dilakukan dalam bentuk ‘uang paket’ atau ‘pos tunjangan kesejahteraan untuk pemeliharaan dan pengobatan kesehatan’.

Contoh kasus DPRD propinsi Sumatera Barat. DPRD tidak hanya memakai PP 110/2000 melainkan menambah mata anggaran dewan dengan memakai Peraturan Tata Tertib DPRD sehingga dalam APBD terdapat total 27 mata anggaran bagi kepentingan dewan. Korupsi terjadi dengan cara: i) satu mata anggaran dipecah menjadi beberapa mata anggaran seperti ‘tunjangan kesehatan’ dipecah menjadi ‘tunjangan pemeliharaan kesehatan’, ‘premi asuransi kesehatan’ dan ‘biaya *check up*’, ii) melakukan duplikasi anggaran seperti menetapkan ‘biaya pemeliharaan kesehatan’ namun juga menetapkan adanya ‘anggaran untuk premi asuransi kesehatan’, iii) membuat jenis penghasilan lain seperti: dana ‘tunjangan kehormatan’ (Rp 600 juta), ‘tunjangan beras’ (Rp 62,8 juta), ‘biaya tunjangan pembinaan daerah asal pemilihan’ (Rp 137,5 juta), ‘paket studi banding’ (Rp 797,5 juta) dan lain-lain.

Praktek *mark up* dan penambahan mata anggaran ini di Toli-Toli dikenal dengan ‘rapat setengah kamar’ di mana terbuka peluang negosiasi antara DPRD dan pemerintah daerah dalam merevisi anggaran yang tidak terbuka bagi publik untuk melakukan kontrol dan pengawasan ketika keputusan rapat setengah kamar tersebut menjadi keputusan formal.

- Menyalurkan dana APBD bagi anggota DPRD melalui yayasan fiktif.

Contoh kasus Yayasan Bestari (YB). Yayasan ini dibentuk memang dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan anggota dewan pada tahun 1998. Belakangan diketahui bahwa YB tidak memiliki perangkat yayasan seperti stempel, sekretariat,

program kerja serta tidak pernah melakukan rapat pengurus yayasan. Sumber dana satu-satunya bagi YB adalah dana APBD dari 'pos bantuan organisasi'. Pada kasus di kab. Pontianak, sebelumnya terjadi 2 kali pertemuan informal antara anggota DPRD (yang juga menjabat sebagai pengurus YB) dan bupati serta bawahannya. Tujuan pertemuan tersebut adalah untuk menegosiasikan besarnya dana APBD dari 'pos bantuan organisasi' bagi YB. Hasilnya, ketika APBD disahkan, YB mendapat bantuan pertama sebesar Rp 1,1 miliar yang langsung diperintahkan oleh pimpinan dewan untuk dibagi-bagikan kepada 45 orang anggota dewan masing-masing: ketua mendapat Rp 30 juta, wakil ketua mendapat Rp 27,5 juta dan anggota mendapat Rp 25 juta.

- Melakukan perjalanan dinas fiktif.

Sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang anggota DPRD Sumbar yang kemudian mengundurkan diri, di lembaganya sering terjadi praktek adanya Surat Pertanggungjawaban Perjalanan Dinas (SPPD) fiktif, "Ada anggaran 14 juta setahun bagi tiap anggota dewan untuk perjalanan dinas ke Jakarta. Namun kenyataannya, tidak ada yang pergi, hanya kuitansi".

## **Korupsi Eksekutif**

*"Kita bagai mengendarai bis yang dicegat polisi; polisi gak bakal tahu kalau sopirnya gak punya SIM kecuali kalau ada penumpang yang kasih tahu..."*

Terdakwa korupsi Pemkab Blitar

Penting untuk dicermati bahwa modus operandi korupsi DPRD sebagaimana diuraikan di atas selalu melibatkan pihak eksekutif seperti panitia anggaran dan kepala daerah yang menyetujui RAPBD yang memuat beragam mata anggaran bagi tunjangan dan pembiayaan anggota dewan. Oleh karena itu, pada hampir setiap laporan dugaan korupsi selalu mencantumkan pihak pemerintah daerah sebagai salah satu tersangka.

Modus operandi korupsi pihak eksekutif yang diperoleh dalam studi kasus antara lain:

- Penggunaan sisa dana untuk dipertanggungjawabkan (UUDP) untuk kepentingan pribadi atau untuk kepentingan lain namun tanpa bisa dipertanggungjawabkan.

Contoh dalam kasus korupsi Pemkab Mentawai terjadi beberapa praktek penyimpangan UUDP seperti: i) mengeluarkan memo dan kuitansi fiktif untuk keperluan membeli *furniture* rumah dinas Bupati dan stafnya sebesar Rp 412 juta ii) memakai dana UUDP untuk kepentingan mensukseskan Laporan Pertanggungjawaban Bupati iii) Bupati meminta bendahara untuk mengeluarkan dana

sebesar Rp 270 juta untuk kepentingan operasional, perjalanan dinas dan menjamu tamu tanpa disertai surat dan kuitansi resmi.

- Penyimpangan terhadap mekanisme pengeluaran dan pemakaian dana kas daerah

Contoh kasus Blitar dimana Bupati sering mengajukan permintaan dana untuk kegiatannya secara pribadi kepada bendahara kas daerah (total dana yang diminta sebesar Rp 68 miliar). Karena permintaan tersebut diluar pos APBD, maka staf keuangan mensiasati dengan mengeluarkan nota pengeluaran kode D dimana dana yang dikeluarkan bukan dari pos 'pasal pengeluaran' melainkan dari 'ayat penerimaan' berupa penerimaan atas Dana Alokasi Umum (DAU) yang seharusnya diganti dengan pemasukan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

- Pemindahbukuan dana kas daerah ke rekening pribadi kepala daerah

Modus ini terjadi dalam kasus dugaan kasus korupsi Bupati Kapuas Hulu.

- Manipulasi terhadap jumlah sisa APBD

Masih dengan contoh kasus Blitar, Bupati bekerja sama dengan bagian keuangan untuk memanipulasi sisa APBD 2002 sebesar Rp 24 miliar dengan cara Bupati meminta bagian keuangan untuk 'mengatur' agar sisa APBD 'hanya sebesar Rp 4 miliar saja' untuk kemudian dibuatkan pos pengeluaran fiktif yang dititipkan pada pengeluaran dinas-dinas.

- Manipulasi dalam proses pengadaan.

Contoh kasus korupsi Panitia Pengadaan Tanah Pemkab Lombok Tengah di mana Sekretaris panitia ikut terlibat dalam melakukan negosiasi dan transaksi harga tanah tanpa melibatkan panitia secara keseluruhan. Sekretaris juga melakukan berbagai upaya manipulasi seperti meminta warga yang dibeli tanahnya untuk menandatangani blanko kuitansi yang masih kosong sebelum terjadinya penyerahan uang pembayaran.



**Bagian III**

# **Lokal Bergerak**

## VI. Aktor Pendorong

*"Mereka (aktor pendorong) sangat berarti buat kami, kami merasa dikontrol, diawasi. Jadi kalau kami macam-macam ada yang langsung mengingatkan. Kami tidak berani..."*

Kepala Pengadilan Negeri, Blitar

Dalam studi kasus terdapat beberapa pelaku utama sebagai berikut:

- a. **Aktor pendorong.** Aktor pendorong adalah orang dan atau organisasi masyarakat (LSM, koalisi LSM) yang baik sendiri-sendiri atau bersama-sama melakukan upaya pengungkapan kasus, pelaporan dan pemantauan terhadap proses penyelesaian kasus. Aktor pendorong tidak selalu berkedudukan di kabupaten yang bersangkutan melainkan ada juga yang berkedudukan di Ibukota propinsi yang menjalin kerjasama dengan aktor pendorong di tingkat lokal.
- b. **Lembaga penegak hukum.** Sejak dari lembaga Kepolisian, Kejaksaan hingga Pengadilan. Jika di kejaksaan dikenal adanya Jaksa Penuntut Umum (JPU) yang dibentuk untuk menangani kasus, di pengadilan dikenal adanya majelis hakim yang menyidangkan perkara.
- c. **Pelaku korupsi:** perseorangan atau lembaga pemerintahan di daerah yang diduga telah melakukan tindakan korupsi. Terdapat perbedaan antara pelaku korupsi di DPRD dan di lembaga eksekutif. Dalam kasus korupsi DPRD, pada dasarnya seluruh jajaran pimpinan dan anggota dewan adalah pelaku korupsi karena semua terlibat dalam memutuskan dan menerima dana dari APBD tersebut. Pada kenyataannya, hanya kasus Sumbar saja yang semua anggota dewan di proses sampai pengadilan. Dalam studi kasus, wawancara dilakukan terhadap tersangka korupsi dan atau kuasa hukum mereka di pengadilan.
- d. **Kelompok Pendukung tersangka.** Sebagai tokoh politik atau kepala daerah, para tersangka tentu saja memiliki kelompok massa pendukung baik berdasarkan ikatan partai politik, suku dan kedaerahan atau organisasi massa lainnya. Kelompok pendukung biasanya aktif melakukan tekanan baik terhadap aktor pendorong maupun terhadap instansi penegak hukum.

### Profil Beberapa Contoh Aktor Pendorong

Berikut ini adalah profil beberapa aktor pendorong penyelesain kasus dugaan korupsi yang ditemui dalam studi kasus:

\_\_\_\_\_ *Forum Peduli Sumatera Barat (FPSB), Koalisi akademisi – NGO*

Kemunculan aktor pendorong utama dalam kasus korupsi DPRD propinsi Sumatera Barat ini berawal dari kegiatan diskusi berbagai aktifis LSM seperti: LBH Padang, Kisi Anak

Nagari Sumbar, Walhi Sumbar, LBH APIK, LSM Sopan dan LKBH KWRI termasuk beberapa praktisi hukum mantan pengurus LBH Padang, dosen, tokoh pengusaha dan budayawan. Mulai tahun 2001, diskusi mengarah pada mengkritisi APBD yang dinilai boros dan tidak berpihak pada kepentingan masyarakat. Ketika kasus mulai bergulir ke publik, kelompok diskusi tersebut merasa perlu untuk membentuk lembaga yang mewadahi kegiatan mereka dengan nama FPSB. Dengan latar belakang tokoh-tokohnya, FPSB lebih banyak mengembangkan basis di kalangan perguruan tinggi dan organisasi kemahasiswaan seperti dengan cara melakukan *road-show* ke kampus-kampus untuk mendiskusikan hasil temuan indikasi korupsi anggota dewan. Dana kegiatan FPSB semula berasal dari kocek pribadi para aktifisnya. Namun sejak kasus korupsi DPRD Sumbar menjadi isu nasional, berbagai dukungan datang dari lembaga donor di Jakarta.

---

### ***Pimpinan Partai Politik***

HLS adalah pimpinan salah satu partai politik yang cukup berpengaruh di pentas politik Kabupaten Lombok Tengah. Ditambah pula dengan pengalamannya sebagai mantan Jaksa Senior di Kejaksaan Negeri setempat, HLS memiliki pengetahuan hukum yang baik mengenai kasus dugaan korupsi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah Pemkab Lombok Tengah. Kasus korupsi itu muncul menjelang Pemilu tahun 2004 sehingga HLS memiliki kepentingan untuk memperkuat citra bersih dan reformis bagi partainya, salah satunya dengan secara serius mendorong pengungkapan kasus meskipun ia merupakan bagian dari kerabat dari tersangka utama. Hubungan kekeluargaan itu cukup menyulitkan karena banyaknya tekanan dari pihak keluarga untuk ‘meredam’ kasus tersebut. Namun, karena adanya latar belakang persaingan politik dengan Bupati Loteng, HLS dan partainya mengusung pengungkapan kasus melalui lembaga DPRD di mana mereka memiliki 4 wakil yang duduk sebagai anggota dewan.

---

### ***Tim 11 Pemkab Blitar (oposisi birokrasi)***

Hingga hari ini, tidak ada seorang pun pejabat Pemkab Blitar yang secara terang-terangan mengakui bahwa dirinya adalah bagian dari Tim 11. Tim yang merahasiakan identitasnya ini berperan besar dalam menyuplai data-data penting menyangkut carut marut pengelolaan dana kas daerah Pemkab Blitar. Menurut aktifis LSM dan wartawan yang sering berhubungan dengan anggota tim, kelompok ini terdiri dari pejabat teras Pemkab yang merasa diperlakukan tidak adil oleh Bupati terpilih dalam rotasi dan promosi jabatan.

---

### ***Tim 7 Kepala Desa – Tokoh Desa***

Tim ini terdiri dari 7 orang kepala desa di wilayah Kabupaten Blitar. Dimotori oleh Kades Jambewangi, begitu mendapat informasi adanya *mark up* pengadaan seragam Linmas oleh Pemkab, ke-7 kepala desa tersebut segera berangkat ke Jakarta untuk menemui SBY (waktu itu belum dilantik sebagai Presiden terpilih) dan tokoh masyarakat Blitar yang menjadi

pejabat teras di lingkungan Kejaksaan Agung. Mereka melaporkan dugaan korupsi tersebut dan meminta agar pemerintah dan instansi hukum menangani kasus secara bersungguh-sungguh mengingat dampaknya bagi pelaksanaan pembangunan di desa-desa di wilayah Kabupaten Blitar. Dalam melakukan berbagai upaya tersebut, para kades memakai dana dari kantung pribadi. Meski demikian, tetap saja mereka mendapat kecaman keras dari rekan-rekan sesama kepala desa karena dianggap sudah melampaui tugas pokok dan fungsi kepala desa dengan mempersoalkan dugaan korupsi Bupati.

---

***Madiun Corruption Watch (MCW) – NGO lokal***

LSM anti-korupsi ini mulai didirikan sejak Juli 1999 dengan kegiatan utama untuk melakukan *monitoring* dan pendidikan anti-korupsi kepada masyarakat di wilayah Madiun. Lembaga ini memiliki jaringan kerja yang kuat di tingkat nasional seperti ICW, Gerak Indonesia dan Watch Terminal. Untuk memperkuat jaringan kerja di kelompok basis, lembaga ini menerbitkan tabloid 2 mingguan “BENAR” yang memuat kegiatan dan laporan-laporan dugaan korupsi di wilayah eks-keresidenan Madiun. Tabloid itu mendapat sambutan cukup baik dari masyarakat yang bersedia membeli tabloid BENAR setiap kali terbit.

---

***Kelompok Kontraktor – organisasi profesi***

Kasus korupsi dana Yayasan Bestari oleh DPRD Kabupaten Pontianak mencuat tak lama setelah terjadi perseteruan antara beberapa anggota DPRD dengan sekelompok kontraktor lokal. Para kontraktor merasa geram karena keterlibatan anggota DPRD dalam pengurusan proyek pembangunan pemda dari dana APBD yang menyebabkan mereka sulit memenangi tender proyek tersebut. Kelompok ini kemudian mempertanyakan kekayaan anggota DPRD dan mulai mencium adanya skandal Yayasan Bestari. Mereka kemudian mendapatkan salinan bukti penerimaan uang dari Yayasan Bestari oleh anggota dewan. Merekalah sumber salinan dokumen yang berisi tandatangan anggota dewan yang menerima dana Yayasan Bestari. Salinan Dokumen itu didapat dari internal kelompok mereka sendiri.

---

***Keraton Amantubillah (Mempawah) – Lembaga Adat***

Dorongan pihak keraton dalam memobilisasi gerakan massa besar-besaran selama proses hukum dugaan korupsi Yayasan Bestari sangat besar. Keraton menggerakkan Laskar Opu Daeng Manambon untuk mengajak anggotanya melakukan aksi tekanan kepada pihak pengadilan. Keraton juga dipakai sebagai tempat konsolidasi gerakan koalisi aktor pendorong dan Sultan sendiri ikut memberi arahan bagi penyelesaian kasus. Ketika majelis hakim memutuskan para terdakwa bebas dari segala tuntutan hukum, Sultan memimpin do’a untuk menjatuhkan azab (siksa) kepada tujuh turunan anggota dewan yang mereka yakini telah melakukan korupsi yang merugikan masyarakat.

## Motif Aktor Pendorong

Aktor pendorong merupakan sekumpulan orang atau organisasi masyarakat dan organisasi profesi dengan latar belakang dan kepentingan yang sangat beragam mulai dari motif penguatan inisiatif anti-korupsi, bantuan hukum, aplikasi ilmu pengetahuan hingga motif politik dan ekonomi. Motif masing-masing aktor pendorong akan sangat menentukan seberapa besar energi dan daya tahan mereka untuk terus terlibat dalam upaya mendorong penyelesaian kasus yang memakan waktu lama dan energi yang cukup besar. Apa pun motifnya, berbagai organisasi dan perseorangan tersebut terlibat dalam upaya penyelesaian kasus sejak dari pengungkapan hingga pemantauan jalannya proses dan pelaksanaan keputusan hukum.

**Tabel 2. Motif Aktor Pendorong**

| Aktor Pendorong                                               | Motif                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>LSM/NGO</i>                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuntutan program kerja</li> <li>• Pendidikan anti-korupsi kepada publik</li> <li>• Mandat dari basis atau kelompok dampingan</li> <li>• Penolakan terhadap diskriminasi hukum</li> <li>• Peningkatan posisi tawar LSM/NGO di kancah politik lokal</li> </ul> |
| <i>Akademisi (organisasi mahasiswa/dosen) Politisi/Parpol</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerapan ilmu praksis</li> <li>• Memberi dukungan terhadap LSM atau organisasi masyarakat</li> <li>• Mandat dari anggota partai</li> <li>• Persaingan politik</li> <li>• Balas dendam akibat kekalahan dalam pemilihan</li> </ul>                           |
| <i>Organisasi Profesi</i>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Persaingan usaha</li> <li>• Balas dendam akibat diskriminasi tender proyek</li> <li>• Meningkatkan posisi politik di tingkat lokal</li> </ul>                                                                                                                |
| <i>Birokrasi</i>                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Persaingan posisi di jajaran birokrasi</li> <li>• Balas dendam akibat tidak dipromosi</li> <li>• Meningkatkan daya tawar agar dapat posisi yang lebih tinggi</li> </ul>                                                                                      |
| <i>Media</i>                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendidikan publik</li> <li>• Meningkatkan oplah/rating</li> <li>• Peluang untuk mendapatkan dana program acara</li> <li>• Persaingan lawan politik/bisnis pemilik modal</li> </ul>                                                                           |
| <i>Tokoh desa</i>                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perbaikan kualitas pelayanan publik</li> </ul>                                                                                                                                                                                                               |

Meski sangat mempengaruhi daya tahan dan konsolidasi sesama aktor pendorong, namun motif bukanlah satu-satunya faktor yang menentukan. Masih ada faktor lain yang bekerja di atas faktor motif antara lain: *leadership* dan konsolidasi. Selain itu, pada kenyataannya terdapat tumpang tindih motif satu aktor dengan aktor pendorong yang lain.

## VII. Penanganan Kasus dari Perspektif Aktor Pendorong

### Temuan #1. Pola dalam Pengungkapan Kasus Korupsi di tingkat Lokal:

- Sumber laporan berasal dari masyarakat (Kajian LSM, warga desa, barisan 'sakit hati'), bukan badan pengawas pemerintah atau instansi penegak hukum
- Darimanapun sumber temuan dugaan korupsi, LSM selalu dipilih sebagai wadah untuk melakukan perlawanan terhadap korupsi
- Aktor pendorong mengambil kesempatan atas persaingan antar lembaga atau kelompok politik
- Ujung tombak pengungkapan kasus berada di tangan media massa
- Karakteristik keberhasilan aktor pendorong dalam mengungkap kasus: i) pengetahuan dasar mengenai peraturan/ isu korupsi; ii) Tersedianya akses terhadap dokumen anggaran/ pengadaan/ laporan pertanggungjawaban; iii) media massa terlibat dalam koalisi aktor pendorong; iv) pelibatan berbagai elemen kelompok masyarakat sipil

### A. Sumber Temuan Indikasi Korupsi

Sumber utama terungkapnya indikasi korupsi, yaitu:

- Kajian yang dilakukan oleh (koalisi) LSM lokal
- Laporan dari masyarakat yang secara langsung dirugikan oleh tindak korupsi pemerintah
- 'Barisan sakit hati' atau Lawan Politik

**Kajian LSM lokal.** Seiring dengan pemberitaan luas mengenai korupsi DPRD Sumatera Barat, terjadi gerakan yang hampir bersamaan di berbagai daerah untuk melakukan kajian, diskusi dan *review* terhadap anggaran daerah seperti rancangan APBD, Perda APBD dan laporan pertanggungjawaban kepala daerah. Tidak sulit untuk menemukan indikasi korupsi karena adanya standar baku yang bisa dipakai yaitu PP 110/ 2000 dalam *me-review* rancangan atau perda APBD. Pola ini terjadi hampir di semua kasus korupsi DPRD mulai dari Sumbar, NTB, Madiun, Toli-Toli dan Donggala.

Kajian ini hampir mustahil bisa dilakukan bila mereka tidak memiliki akses terhadap dokumen-dokumen penting yang terkait dengan anggaran. Meski rancangan/perda APBD atau draft laporan pertanggungjawaban kepala daerah merupakan dokumen publik, semua pihak mengakui bahwa sangat sulit untuk mengakses dokumen-dokumen tersebut. Pada titik inilah keberadaan 'orang dalam' yang mau memberikan salinan dokumen menjadi sangat penting. Atau seperti dalam kasus Sumatera Barat, kesediaan akademisi –yang biasanya memang diminta untuk melakukan kajian akademis oleh lembaga pemerintah daerah- untuk memberi salinan dokumen tersebut agar bisa dikaji bersama-sama oleh aktor pendorong.

Keterbatasan LSM Kabupaten dalam melakukan kajian diatasi dengan dukungan dari LSM di tingkat propinsi. Contoh kasus korupsi Pemkab Mentawai, LSM – Aliansi Masyarakat Mentawai (AMM) merasa perlu untuk menjalin kerjasama dengan LBH Umanta yang berkedudukan di Padang dalam melakukan kajian hukum terhadap laporan pertanggungjawaban kepala daerah dan APBD.

**Laporan Masyarakat.** Sumber laporan dugaan korupsi Panitia Pengadaan Tanah di Loteng datang dari masyarakat yang menjadi korban manipulasi harga beli tanah. Begitu pula dalam kasus korupsi miliaran Pemkab Blitar, laporan datang dari warga masyarakat yang langsung mengalami kerugian akibat kesalahan pengelolaan kas daerah; guru honorer yang tidak digaji, kontraktor pembangunan yang mogok karena tidak dibayar dan kepala desa yang resah karena sarana dan prasarana desa tak kunjung diperbaiki. Faktor penting dalam hal ini adalah adanya wadah atau sarana bagi masyarakat untuk menyalurkan keresahan dan kecurigaan mereka. Jika tidak tersedia, laporan warga tersebut hanya terbatas pada rumor yang simpang siur tanpa arah penyelesaian masalah.

**Barisan ‘Sakit Hati’.** Desentralisasi telah membuka ruang kompetisi yang lebih terbuka bagi aktor-aktor politik di tingkat lokal. Bila sebelumnya tawar menawar kekuasaan diputuskan di tingkat yang lebih tinggi (propinsi atau pusat), saat ini posisi tawar politik mulai ditentukan oleh dukungan kelompok-kelompok masyarakat lokal. Biasanya, momentum pemilihan legislatif atau eksekutif menyisakan kelompok yang merasa dikalahkan. Mereka adalah sumber informasi yang paling bersemangat (walau belum tentu valid) untuk menyebarkan ‘dosa-dosa politik’ pihak lawan, salah satunya adalah praktek korupsi. Seperti ditunjukkan dalam kasus kabupaten Pontianak dan Blitar, aktor pendorong sangat diuntungkan dengan adanya suplai informasi dan bukti-bukti korupsi dari sekelompok kontraktor yang merasa diperlakukan tidak adil dalam proses tender atau jajaran birokrasi yang resah karena tak kunjung dipromosi.

Jelas sekali bahwa barisan ‘sakit hati’ memiliki kepentingan tunggal: menjatuhkan pihak lawan. Situasi ini dapat dimanfaatkan dengan baik oleh aktor pendorong yang kelak menindaklanjuti upaya pengungkapan kasus misalnya seperti yang terjadi dalam kasus Toli-Toli di mana aktor pendorong dengan terus terang mengaku memakai strategi ‘adu domba’ untuk mendapatkan lebih banyak informasi tentang dugaan korupsi. Begitu pun, diperlukan sikap hati-hati dalam berinteraksi dengan kelompok ini untuk menghindari terjadinya kekaburan misi aktor pendorong dari misi memerangi korupsi menjadi keterlibatan dalam perseteruan politik. Seperti terlihat dalam kasus NTB dan kab. Pontianak, motif politik justru lebih mengemuka dibanding konsistensi dalam pemberantasan korupsi yang berakibat pada lemahnya konsolidasi sesama aktor pendorong.

### Boks 1. Di mana Bawasda?

*“Sepanjang Bawasda di bawah naungan Bupati, tidak bisa diharap untuk melakukan tugasnya dengan baik. Bagaimana mungkin saya mengawasi atasan saya? Itu tidak mungkin...”*

Aparat Bawasda Kabupaten Toli-toli

Dalam PP No 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, posisi bawasda tidak disebutkan secara spesifik, tapi diatur lebih lanjut oleh masing-masing daerah. Namun secara umum salah satu tugas badan ini adalah melakukan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Badan ini juga berfungsi dalam melakukan pengusutan dan penyidikan terhadap dugaan penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang baik berdasarkan temuan hasil pemeriksaannya sendiri maupun pengaduan atau informasi dari berbagai pihak. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya badan ini bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.<sup>17</sup>

Tidak ada satu pun kasus yang terungkap sebagai hasil laporan Badan Pengawas Daerah (Bawasda) –sebuah lembaga pengawas di bawah kendali kepala daerah. Berikut kisah Bawasda dalam studi kasus:

**Blitar.** Sebelum kasus dugaan korupsi Pemkab Blitar mencuat, telah dilakukan pengarahan kepada staff Bawasda oleh Bupati dengan tema ‘kedisiplinan kerja’ di mana dalam kesempatan tersebut Bupati melarang Bawasda memeriksa bagian keuangan Pemkab dan kas daerah. Diduga, salah seorang anggota Tim 11 yang belakangan secara aktif membuka borok korupsi Pemkab berasal dari unsur Bawasda.

**Lombok Tengah.** Bawasda Loteng sudah mengetahui adanya *mark up* anggaran oleh Panitia Pengadaan Tanah 2001. Namun permasalahan tersebut telah ‘diselesaikan’ secara internal oleh Pemkab. Ketika Kejaksaan mulai kembali memeriksa tersangka 8 bulan kemudian, Bawasda Loteng kembali melakukan audit. Kuat dugaan staff Bawasda menerima uang ‘tutup mulut’ dari Pimpro Panitia Pengadaan Tanah agar tidak meneruskan hasil audit ke Bupati Loteng.

**Donggala.** Dalam *statement* di media massa, kepala Bawasda setempat menyatakan tidak ada kebocoran dana, baik melalui modus pengeluaran fiktif atau *mark up* anggaran melainkan ‘keterlambatan administratif’.

---

<sup>17</sup> <http://bawasda.jakarta.go.id/>

**Mentawai.** Dalam sidang ke-18 kasus dugaan korupsi Sekretaris Daerah Mentawai dimana kepala Bawasda dijadikan saksi dan menyatakan di muka sidang bahwa ia justru ikut ‘meminjam’ dana dari Sekda. Dana tersebut, ucap Sekda, telah ia kembalikan saat ia diperiksa oleh Kejati Sumatera Barat.

**LSM sebagai Pintu Masuk.** Dari manapun sumber informasi indikasi korupsi berasal, pada akhirnya ujung tombak pengungkapan kasus selalu melalui lembaga atau organisasi LSM. Dari studi kasus terlihat bahwa temuan indikasi korupsi kemudian dilimpahkan kepada LSM setempat atau mereka bergabung membentuk LSM baru. Hal ini merupakan pilihan logis semata dalam menindaklanjuti temuan korupsi; a) aksi demonstrasi atau *hearing* kepada lembaga pemerintah dan instansi penegak hukum dimana diperlukan kelompok basis atau b) publikasi ke media massa yang memerlukan ‘kejelasan status’ kelompok.

### **Boks 2. Bagaimana bila Tidak Terdapat LSM yang Kuat di Kabupaten?**

Persoalan muncul di lokasi-lokasi di mana aktor pendorong terlalu lemah untuk membentuk organisasi sementara tidak di lokasi tersebut belum banyak terdapat LSM sebagaimana terlihat dalam studi kasus Lombok Tengah. Aktor pendorong dalam kasus ini adalah seorang wartawan media massa lokal –yang sebagian besar sahamnya justru dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten. Langkah-langkah penting yang dilakukan oleh wartawan tersebut sebagai berikut:

- i) Investigasi kasus. Dalam kapasitasnya sebagai wartawan, ia sendiri kemudian melakukan investigasi untuk mendalami informasi tersebut. Ia kemudian memanfaatkan jaringan informasi yang dimiliki salah satunya adalah salah seorang pegawai Pemkab yang beberapa kali menjadi narasumber berita.
- ii) Pemetaan aktor lokal. Ia kemudian memetakan orang-orang atau lembaga mana yang paling potensial dan memiliki pengaruh kuat untuk mendorong pengungkapan kasus. Pilihan jatuh pada seorang pimpinan DPC salah satu partai politik.
- iii) Publikasi. Setelah berhasil memotivasi tokoh politik tersebut serta memberinya data-data yang diperlukan, wartawan tersebut ‘memakai’ tokoh politik tersebut untuk mengungkap dugaan korupsi tersebut dalam pemberitaan di media tempatnya bekerja.

Situasi yang hampir mirip terjadi dalam kasus korupsi Kapuas Hulu. Namun pendekatan yang dipakai aktor pendorong tidak dengan memanfaatkan konteks aktor-aktor lokal namun mengarahkan pengungkapan kasus ke basis lembaganya yang berada di Ibukota propinsi. Jarak yang jauh dan kendala transportasi/komunikasi membuat upaya mengarahkan kasus ke tingkat propinsi cenderung gagal.

## **B. Publikasi Kasus**

Tindak lanjut atas temuan indikasi korupsi oleh LSM adalah dengan melakukan beberapa kegiatan secara simultan:

- a. Investigasi awal. Upaya ini perlu dilakukan bila sumber informasi berasal dari laporan masyarakat dan belum ada kajian oleh LSM sebelumnya.
- b. Penyusunan draft laporan. LSM atau koalisi yang terbentuk kemudian membentuk semacam kelompok kerja untuk melakukan kajian dan menyusun draft laporan yang akan diserahkan kepada instansi penegak hukum. Pada tahap ini, diperlukan narasumber atau LSM yang memiliki pengetahuan mengenai proses hukum atau keterampilan dalam melakukan investigasi menyangkut isu-isu korupsi dan anggaran daerah.
- c. Aksi massa. Yang dituju biasanya kantor Kejaksaan Negeri atau Kejaksaan Tinggi dengan tuntutan agar segera dilakukan pengusutan dan pemeriksaan terhadap para tersangka korupsi.

## **Peran Media Massa**

Terbatasnya akses terhadap dokumen publik tersebut berakibat pada lemahnya bukti-bukti yang disampaikan dalam laporan tertulis yang akan diserahkan kepada aparat hukum, sehingga alasan itulah yang sering dipakai oleh instansi penegak hukum untuk tidak menindaklanjuti laporan atau setidaknya untuk menunda proses investigasi lebih lanjut. Pada titik inilah peran media massa yang mempublikasi dugaan korupsi menjadi sangat penting. Berita di media, betapa pun sumirnya, memiliki efek bola salju yang, tergantung perkembangan politik di tingkat lokal, akan semakin membesar seiring dengan menguatnya konsolidasi aktor pendorong.

Dengan melakukan publikasi atas laporan dugaan korupsi melalui media massa memiliki setidaknya 2 implikasi penting: i) terbentuknya opini publik yang pada gilirannya meningkatkan desakan publik untuk transparansi dan penanganan hukum yang lebih proaktif serta ii) lembaga pemerintah dan aparat hukum cenderung lebih responsif sebagai antisipasi terhadap desakan publik tersebut. Kedua hal ini sangat mendukung posisi tawar aktor pendorong dalam mengumpulkan dokumen-dokumen penting seputar kasus serta kesediaan lembaga pemerintah atau lembaga hukum setempat untuk melakukan diskusi terbuka. Semakin besar pemberitaan di media massa, semakin kuat posisi tawar aktor pendorong dalam mendesakan transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah, meski tidak selalu berarti bahwa pada akhirnya mereka berhasil mendapatkan informasi yang diperlukan dalam melakukan investigasi.

Pada dasarnya hasil pengkajian aktor pendorong sangat terbuka untuk didiskusikan termasuk dengan melibatkan para tersangka korupsi itu sendiri. Namun, sebagaimana

terlihat dalam kasus Sumatera Barat dan Madiun, tersangka korupsi menolak dialog dan bersikukuh bahwa tidak ada kasus korupsi.

Selain tantangan dalam mengakses dokumen anggaran dan konsolidasi sesama aktor pendorong, muncul tekanan balik dari tersangka atau kelompok pendukungnya. Tidak hanya dalam bentuk aksi massa tandingan, di beberapa tempat terjadi pula penyerangan atau ancaman terhadap aktor pendorong termasuk tuntutan hukum karena ‘pencemaran nama baik’ yang diarahkan kepada pimpinan atau koordinator aktor pendorong. Menghadapi situasi tersebut, dukungan berupa surat atau keterlibatan lembaga anti-korupsi di tingkat yang lebih tinggi akan sangat diperlukan.

### **Bagaimana Membangun Kerjasama dengan Wartawan?**

Berikut beberapa tips yang disarankan dari aktor pendorong dalam studi kasus:

1. Mulai melibatkan wartawan/media sebagai anggota koalisi dalam forum-forum diskusi
2. Secara aktif mensuplai data/informasi perkembangan kasus terakhir kepada rekan media
3. Membina hubungan personal dengan wartawan melalui kegiatan-kegiatan informal
4. Mengadakan pertemuan reguler bersama anggota dewan redaksi media setempat
5. Mengembangkan program acara yang kreatif dan menguntungkan bagi media

### ***D. Laporan***

Aktor pendorong tidak memerlukan waktu lama untuk melakukan investigasi awal ini, antara 1 – 2 bulan saja.. Meski korupsi bukan delik aduan, proses hukum biasanya baru dimulai setelah ada laporan dari kelompok masyarakat. Itu pun, masih menunggu arah angin politik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal.

Hampir semua kasus dilaporkan langsung pada pihak Kejaksaan kecuali Madiun yang juga dilaporkan pada pihak kepolisian setempat untuk, “...*mengambil kesempatan, lembaga mana nanti yang akan bergerak lebih dulu.*”<sup>18</sup> Sebagai langkah antisipasi, salinan laporan juga disebarkan kepada berbagai pihak seperti: DPRD, Bupati, Pengadilan Negeri, partai politik dan terutama ke media massa. Jika memiliki jaringan kerja di tingkat propinsi atau tingkat nasional, laporan aktor pendorong tersebut biasanya dikirim sebagai informasi awal menyangkut kasus.

<sup>18</sup> Wawancara dengan Ketua Madiun Corruption Watch.

## VIII. Aksi & Strategi Aktor Pendorong

### Strategi aktor pendorong dalam mengungkap dan mendorong penyelesaian kasus korupsi:

- Membangun konstituensi
- Membangun koalisi sementara
- Membangun *demand* publik
- Kerjasama dengan instansi penegak hukum

Yang terjadi di tubuh aktor pendorong di tingkat lokal pada dasarnya adalah proses *learning by doing* di mana pengalaman dan contoh dari kasus lain dalam menangani kasus korupsi sangat terbatas. Dengan demikian, sulit menemukan adanya strategi dan rencana kerja yang disusun lebih awal. Aksi yang dilakukan lebih banyak merupakan reaksi spontan atas jalannya proses hukum terhadap suatu kasus. Itu pun sangat terbatas pada tahap ketika proses hukum masih berlangsung di tingkat lokal (kejaksaan dan Pengadilan Negeri). Strategi aktor pendorong yang dapat diidentifikasi dari studi kasus antara lain:

**Membangun konstituensi.** Aksi tekanan yang dilancarkan oleh aktor pendorong lebih berdampak jika terdapat legitimasi publik yang biasanya dilihat dari tingginya partisipasi masyarakat dalam berbagai bentuk aksi seperti demonstrasi, dengar pendapat, penandatanganan pernyataan sikap dan monitoring selama proses pengadilan. Berbagai kelompok masyarakat yang biasanya disasar adalah: kelompok miskin kota, organisasi kemahasiswaan dan basis keagamaan atau suku.

Untuk membangun basis masyarakat yang memiliki kepedulian terhadap isu korupsi membutuhkan proses penyadaran yang memakan waktu cukup lama sehingga tidak semua aktor pendorong benar-benar memiliki dukungan massa *real* di tingkat lokal. Kelemahan tersebut biasanya berhasil ditutupi dengan jaringan kerjasama yang kuat dengan media massa karena banyaknya pemberitaan menyangkut suatu kasus memberi efek tekanan yang besar terhadap jalannya proses hukum.

#### **Boks 3. *Good Practice*: Desa Melawan Korupsi**

*"Kalau cuma aparat hukum di kabupaten atau propinsi masih bisa dijangkau (diintervensi) oleh kabupaten (tersangka). Karena itu kami putuskan untuk langsung melaporkan kasus ke Jakarta,"*

Tim 7 Kepala Desa, Blitar

Pengungkapan kasus korupsi di Blitar tidak hanya didorong oleh LSM dan organisasi masyarakat di tingkat kabupaten saja namun diwarnai dengan kehadiran tim 7 Kepala Desa yang bergerak dengan sangat aktif bahkan hingga menemui presiden di Jakarta.

Indikasi korupsi Pemkab Blitar pada awalnya berkembang dari rumors bahwa kas daerah dalam keadaan kosong sehingga berbagai pelayanan dan pembangunan bagi masyarakat terhambat. Mengetahui keadaan tersebut, Kepala Desa Jambewangi mulai merundingkan langkah yang akan dilakukan agar persoalan kas daerah segera selesai bersama Kepala Desa Popoh yang bersebelahan. Merasa bahwa tidak cukup kuat, maka kedua kepala desa tersebut mengajak 5 kepala desa lain untuk ikut bergabung menyusun langkah penyelesaian.

Pada awalnya, tim 7 kepala desa tersebut belum berinteraksi dengan LSM dan aktor pendorong lain yang pada saat bersamaan juga sedang mengungkapkan adanya dugaan korupsi Pemkab. Atas inisiatif sendiri tim 7 kades mengumpulkan berbagai data untuk mengetahui bagaimana mungkin kasda bisa kosong? *"Kalau mark up, gak mungkin kas sampai kosong. Saya fikir pasti terjadi sesuatu,"* ujar Kades Jambewangi. Pengumpulan data bahkan dilakukan hingga mengunjungi badan koordinasi wilayah di Madiun. Akhirnya, mereka sepakat untuk mengajukan dugaan korupsi atas baju linmas dan dana perimbangan sektor migas.

Begitu data terkumpul, muncul masalah baru, mau melapor pada siapa? Mereka tahu bahwa laporan korupsi seharusnya dilaporkan ke aparat hukum seperti Kepolisian atau Kejaksaan. Namun kepercayaan terhadap instansi penegak hukum di tingkat lokal sangat rendah. Kejaksaan dan Kepolisian daerah dinilai mudah diintervensi oleh kepentingan politik sehingga diputuskan untuk langsung membawa kasus ke tingkat nasional. Tidak tanggung-tanggung, dengan dana swadaya, tim 7 kades membawa kasus tersebut ke Jakarta dengan mendatangi kediaman presiden SBY yang baru terpilih. Selain itu, mereka berhasil memetakan bahwa terdapat petinggi kejaksaan agung yang merupakan putra daerah. Kepada merekalah tim 7 kades melaporkan dugaan korupsi dan mendesak agar segera diambil tindakan.

Dalam perkembangannya tim 7 Kades akhirnya bertemu dengan SOMASI (koalisi aktor pendorong kasus Blitar) dan mulai bekerja sama membahas perkembangan kasus. Namun ketika proses hukum dirasa tidak berjalan di Kejaksaan Negeri, lagi-lagi perwakilan kades berangkat ke Jakarta untuk mendesak penyelesaian yang lebih cepat. Tim ini sempat dihadang oleh utusan salah satu tersangka yang menawari mereka uang beberapa ratus juta dengan syarat mereka membatalkan rencana melaporkan masalah ini ke Jakarta. Karena upaya suap itu tidak berhasil, tim 7 kades akhirnya diancam keselamatan keluarganya. Tidak hanya itu, mereka juga masih harus menghadapi tekanan berupa aksi demonstrasi yang justru dilancarkan oleh asosiasi kepala desa se-Blitar yang menganggap bahwa apa yang dilakukan oleh 7 kades tersebut bertentangan dengan 'tugas pokok dan fungsi' (tupoksi) kepala desa.

Tidak ada yang menduga bahwa dengan mengangkat isu korupsi baju linmas, tim 7 telah berusaha menyelamatkan kerugian uang negara yang diperkirakan hingga 73 milyar rupiah. Apa yang dilakukan oleh tim 7 kades merupakan preseden baik dimana secara struktural desa melakukan penguatan terhadap pengawasan jalannya pemerintahan kabupaten. Contoh yang seharusnya dikembangkan dan ditiru oleh desa-desa lain di Indonesia.

**Bentuk Koalisi sementara.** Sedikit berbeda dengan konstituensi, strategi membentuk koalisi dimaksudkan untuk menjaring tokoh-tokoh atau organisasi yang berpengaruh dalam konteks politik lokal. Sasaran utama adalah akademisi, praktisi hukum, organisasi profesi, lembaga adat serta sesama NGO lain di tingkat lokal. Koalisi sementara rentan terhadap perpecahan akibat perbedaan target aksi atau pilihan-pilihan strategi dalam menguatkan tekanan. Tidak ada contoh dimana koalisi yang dibangun dari awal kasus bisa bertahan hingga proses hukum berakhir. Terbatasnya kepemimpinan dan koordinasi sering memicu munculnya koalisi baru –yang seringkali justru berhadap-hadapan dengan koalisi yang ada sebelumnya.

#### Bagaimana Membangun Koalisi yang Kuat dan Efektif?

Berikut beberapa tips berdasarkan pengalaman aktor pendorong dalam studi kasus:

1. Memiliki jaringan kerja dengan lembaga/ NGO anti korupsi di tingkat propinsi/ nasional
2. Melibatkan tokoh-tokoh atau lembaga NGO yang sudah cukup senior atau yang memiliki rekam-jejak (*track-record*) yang baik di masyarakat dan media
3. Sejak awal mulai merumuskan batasan/etika berhubungan dengan pihak-pihak di luar koalisi seperti dengan instansi penegak hukum, lembaga pemerintah atau tersangka pelaku korupsi dan pendukungnya
4. Membatasi penajaman perbedaan ‘ideologi’ dan lebih banyak mengedepankan upaya untuk membangun sinergi
5. Untuk menghindari adanya dominasi salah satu anggota koalisi, bisa menggunakan model presidium atau kepemimpinan secara bergiliran
6. Adanya komitmen untuk bersikap transparan terhadap sesama anggota koalisi
7. Tingkatkan kemampuan untuk menyikapi perbedaan pilihan-pilihan aksi dan strategi

Situasi bisa lebih buruk jika berkembang isu bahwa salah satu tokoh koalisi bersikap lunak atau menerima suap dari tersangka sebagaimana terjadi pada kasus Kab. Pontianak. Pada kasus Pontianak, kekecewaan anggota koalisi terjadi ketika salah seorang akademisi yang sejak awal dilibatkan dalam membuat laporan dan argumentasi melawan kelompok

tersangka ternyata memberi pernyataan yang dianggap justru meringankan tersangka saat menjadi saksi ahli di pengadilan.

**Tanpa koalisi, terkadang tekanan bisa lebih efektif.** MCW, aktor pendorong dalam kasus Madiun bisa jadi contoh yang menarik. Tidak ada koalisi yang dibangun sejak semula dalam upaya mendorong kasus. Berbagai aksi tekanan dirancang dan dipimpin langsung oleh MCW. Meski demikian, dampak dari tekanan MCW cukup besar dan terjaga hingga kasus dilimpahkan ke Mahkamah Agung. Meskipun tidak membangun koalisi, MCW sangat aktif melakukan pemetaan aktor-aktor politik lokal dan memanfaatkan masing-masing kelompok dalam masing-masing aksi sesuai dengan target dan kepentingan aktor lokal tersebut. Misalnya, ketika melakukan tekanan agar seluruh tersangka ditahan, MCW tidak segan-segan untuk bekerjasama dengan kelompok pendukung salah satu tersangka yang kecewa karena merasa dikambing-hitamkan oleh tersangka lain yang tidak ditahan.

#### Boks 4. Perpecahan di Tubuh Aktor Pendorong

*“Bayangkan, betapa cantiknya permainan saya. Saya ikut demonstrasi (menuntut pelaku korupsi ditahan) tapi ketika dia (ketua DPRD) masuk rumah sakit, saya yang pertama menjenguknya... sekarang ini, kalau ada masyarakat yang ingin datang mau mendemo DPRD atau Bupati, saya yang menghalanginya”*

Ketua FKMD

*Contoh 1.* Berapa anggota koalisi aktor pendorong dalam kasus korupsi Pemkab Mentawai tiba-tiba mengunjungi tersangka korupsi di LP Muara Padang. Saat itu tersangka sambil menangis minta agar mereka mengajukan penangguhan penahanan terhadap dirinya dengan janji akan memberi bukti-bukti yang akan membongkar keterlibatan Bupati dalam kasus korupsi tersebut. Beberapa hari kemudian, LSM-LSM tersebut mengajukan permohonan penangguhan penahanan kepada Kejaksaan Tinggi dengan alasan ‘terjadi kekosongan’ di Pemkab Mentawai sehingga pelayanan publik menjadi terganggu. Permohonan tersebut akhirnya disetujui namun hingga hari ini janji tersangka untuk membongkar keterlibatan Bupati tidak pernah ditepati.

*Contoh 2.* Salah satu aktor pendorong dalam kasus Donggala (FKMD) pada awalnya ikut melakukan orasi dan aksi massa menuntut Ketua DPRD dan Bupati agar diproses dalam kasus korupsi APBD. Bahkan, sekretariat FKMD dipakai sebagai tempat konsultasi dan menyusun strategi mendorong kasus. Ketika kasus mulai diproses, FKMD mulai berubah haluan. Bermula dari kunjungan mereka untuk membesuk Ketua DPRD di rumah sakit dan terus berlanjut pada sikap mereka untuk sama sekali berhenti terlibat dalam aksi aktor pendorong. Terakhir, FKMD justru menghalangi masyarakat yang ingin melakukan aksi massa menekan Ketua DPRD.

**Membangun *demand* publik.** Pemberitaan media massa seputar kasus merupakan sarana yang efektif untuk membangun kepedulian publik terhadap kasus korupsi yang terjadi di daerah mereka. Inisiatif untuk melakukan *talk show* di radio seperti yang terjadi pada kasus Blitar terbukti telah menarik antusiasme dan partisipasi aktif warga. Mereka tidak hanya peduli namun secara langsung menyuarakan *demand* agar aparat hukum bekerja dengan adil, transparan dan cepat.

#### **Boks 5. *Good Practices*; Media dan Partisipasi Publik**

**Radio Mayangkara, Blitar.** Pemberitaan media massa cetak, meskipun penting tapi berjalan searah. Inisiatif baik muncul dari Radio Mayangkara, radio swasta yang beralih menjadi *news* radio sejak tahun 2000. Mayangkara tidak hanya menurunkan wartawan untuk meliput berbagai perkembangan sekitar kasus, namun menyelenggarakan program interaktif tempat di mana masyarakat bisa langsung melakukan tanya jawab dan menyampaikan pendapat mengenai perkembangan penanganan kasus bersama narasumber yang dihadirkan.

Program interaktif yang berlangsung setiap jam 6 hingga 9 pagi setiap hari mendapat sambutan luas dari masyarakat. Rating acara mengalami peningkatan sehingga mendapat pemasukan dari iklan yang cukup besar. Selain itu, radio Mayangkara juga menjajagi kerjasama dengan Pengadilan Negeri agar diberi ijin untuk menyiarkan secara langsung jalannya persidangan. Pengadilan menyetujui usulan tersebut sebagai langkah antisipasi membludaknya warga masyarakat yang ingin berpartisipasi memantau jalannya persidangan.

**Tabloid “Benar” Madiun Corruption Watch.** Sebagai langkah untuk menguatkan dan memperluas basis konstituen masyarakat dalam pemberantasan korupsi, MCW berinisiatif menerbitkan tabloid anti korupsi yang diberi nama tabloid “Benar” yang secara aktif melakukan peliputan terhadap berbagai dugaan kasus korupsi terutama kasus korupsi DPRD Kabupaten Madiun. Yang menarik, tabloid ini tidak hanya dibagikan dengan gratis namun masyarakat bersedia untuk mengganti ongkos cetaknya. Di luar dugaan, antusiasme masyarakat meningkat.

**Mengembangkan kerjasama dengan aparat hukum.** Meski hanya terjadi pada sedikit kasus, strategi untuk bekerja secara kooperatif dengan aparat hukum yang sedang menangani kasus membuka peluang keberhasilan dalam mendorong proses hukum. Perlu disadari bahwa bagi kebanyakan aparat hukum kasus korupsi juga merupakan ‘barang baru’ yang membutuhkan energi cukup besar dalam hal pembuktian dan penerapan pasal-pasal pidana. Insentif bagi aparat untuk mengusut dugaan korupsi sangat sedikit. Harapan bahwa prestasi mereka akan dicatat seiring dengan menguatnya agenda pemberantasan korupsi oleh pemerintah

pusat bukanlah kecenderungan yang umum terjadi. Oleh karena itu, dukungan dari aktor pendorong berupa kesediaan untuk bekerjasama dalam mengumpulkan alat bukti sangat dihargai.

## IX. Bagaimana mengukur keberhasilan aktor pendorong?

Keberhasilan aktor pendorong sebaiknya dilihat dari perspektif jangka panjang dimana berbagai aksi dan strategi dalam penyelesaian kasus berdampak cukup signifikan bagi pembentukan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

### Indikator yang bisa dipakai untuk mengukur capaian Aktor Pendorong:

1. Kemampuan ‘menjaring’ kasus
2. Investigasi dan pelaporan yang baik
3. Membangun konstituen dan koalisi
4. Mempengaruhi proses hukum agar adil, cepat dan transparan

Aktor pendorong dipercaya oleh publik untuk mengungkap dan mendorong penyelesaian kasus melalui proses hukum. Meski kapasitas dalam melakukan kajian anggaran dan investigasi kasus lemah, namun laporan aktor pendorong menjadi kunci dibukanya proses hukum. Terbatasnya konstituensi dan konsolidasi koalisi berdampak pada semakin lemahnya tekanan aktor pendorong seiring dengan berjalannya proses hukum. Masih terjadinya korupsi di lembaga hukum mengakibatkan lemahnya dakwaan, vonis dan pelaksanaan eksekusi

Keberadaan aktor pendorong menjadi faktor kunci upaya penyelesaian korupsi. Meski dengan kajian dan laporan yang sederhana, laporan aktor pendorong menjadi dasar dimulainya proses hukum. Bahkan, kendati dugaan korupsi yang dilaporkan kemudian tidak terbukti, laporan tersebut telah menjadi langkah awal bagi aparat penegak hukum untuk menemukan indikasi korupsi lain yang bahkan lebih besar dari yang ada dalam laporan.

Kendala terbesar bagi aktor pendorong pada tahap awal ini adalah akses terhadap dokumen anggaran atau pengadaan yang pada dasarnya merupakan dokumen publik namun sangat sulit untuk didapatkan. Hambatan tersebut tidak lantas membuat aktor pendorong surut. Dengan memanfaatkan adanya rivalitas politik yang terjadi pada aktor politik di tingkat lokal (biasanya disekitar waktu pelaksanaan pemilihan atau laporan pertanggungjawaban), aktor pendorong memperoleh informasi pelengkap dan dokumen-dokumen penting untuk menunjang laporan yang mereka susun. Juga, dinamika politik lokal tersebut memungkinkan aktor pendorong untuk meraih dukungan politis sepanjang proses mendorong penyelesaian kasus.

Dukungan informasi dan tekanan politik dari kelompok-kelompok politik (barisan sakit

hati) betapapun harus disikapi dengan hati-hati oleh aktor pendorong. Mudah sekali terjadi intervensi politik dalam upaya aktor pendorong untuk mengalihkan persoalan kasus korupsi dari persoalan hukum menjadi persoalan untuk menjatuhkan lawan politik. Hal ini tidak berarti bahwa di antara sesama aktor pendorong sendiri tidak ada motif kepentingan politik pribadi atau kelompok. Desentralisasi membuka peluang partisipasi politik, tidak hanya bagi pemain lama melainkan juga bagi para pemain baru seperti halnya pelaku-pelaku dalam tubuh aktor pendorong. Untuk kepentingan penyelesaian kasus korupsi, motif politik bukanlah faktor yang harus dijaui melainkan harus dipetakan oleh aktor pendorong dalam rangka menyusun target dan strategi gerakan.

Menilik strategi dan dampak dari berbagai dorongan dan tekanan yang dilakukan oleh mereka, implikasi dari keberadaan aktor pendorong di tingkat lokal bukanlah semata-mata menyangkut penegakan hukum terhadap pelaku korupsi. Di balik berbagai upaya aksi dan strategi aktor pendorong terlihat dampak yang cukup signifikan dari gerakan aktor pendorong dalam penguatan inisiatif terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Wajar jika pada tempat paling pertama upaya aktor pendorong merupakan bentuk partisipasi politik kelompok masyarakat sipil dalam proses pemerintahan di tingkat lokal.

Jika merujuk pada Kaufmann,<sup>19</sup> *governance* diterjemahkan sebagai, “*as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good*” yang memiliki 6 dimensi yaitu:

- Proses seleksi dan pergantian pemegang kekuasaan: i) dimensi partisipasi dan akuntabilitas, ii) dimensi stabilitas politik dan tidak adanya kekerasan/teror
- Kapasitas pemerintah untuk menyusun dan menerapkan kebijakan; iii) Efektifitas pemerintahan, iv) Kualitas peraturan
- Kepercayaan masyarakat dan lembaga pemerintah terhadap lembaga-lembaga yang mengatur hubungan diantara mereka; v) Tertib hukum dan vi) kontrol terhadap korupsi

Upaya aktor pendorong, dengan demikian, memiliki pengaruh yang cukup besar bagi jalannya pemerintahan di tingkat lokal setidaknya untuk dimensi i, iv, v dan vi. Meski tidak bisa diabaikan bahwa berbagai aksi aktor pendorong tentu saja memiliki dampak bagi transparansi dan percepatan proses hukum.

**Indikator Capaian Aktor Pendorong.** Ketika penelitian dimulai, sulit menjawab pertanyaan apa indikator untuk mengukur keberhasilan upaya aktor pendorong kasus. Jika melihat tidak tuntasnya proses hukum atau minimnya sanksi pidana terhadap terdakwa, banyak kalangan menilai secara pesimis bahwa gerakan anti korupsi di tingkat lokal sebenarnya lebih banyak memperlihatkan kegagalan dibanding keberhasilan. Penilaian tersebut rasanya

---

<sup>19</sup> Daniel Kaufmann, September 2005, *10 Myths About Governance and Corruption, Finance and Development*. Lengkapnya baca di <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

masih terlalu prematur karena, sebagaimana gerakan masyarakat sipil di berbagai bidang, dampak keberhasilan harus diukur dalam perspektif jangka panjang pembentukan kesadaran masyarakat.

**‘Radar’ menangkap indikasi korupsi.** Dengan dipakainya NGO sebagai institusi pertama bagi berbagai kelompok masyarakat -bahkan ‘orang dalam’ pemerintahan, untuk membongkar kasus korupsi- maka bisa dikatakan bahwa keberhasilan aktor pendorong untuk melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap adanya indikasi korupsi cukup berhasil. Jika pun tidak ada laporan, inisiatif berbagai lembaga lokal untuk melakukan *review* dan kajian atas keuangan pemerintah daerah merupakan jaring yang selalu berhasil untuk menangkap indikasi korupsi. Begitu pun, masih perlu dikembangkan kemampuan aktor pendorong untuk menjaring lebih banyak konstituen dari berbagai elemen dalam pemerintahan.

**Kajian dan penyusunan laporan dugaan korupsi.** NGO bukanlah kuasi kepolisian atau kejaksaan. Mereka memang tidak dibekali dengan pengetahuan hukum, wewenang dan fasilitas kerja untuk melakukan investigasi dan menyusun laporan yang lengkap dan valid terhadap indikasi korupsi. Di sisi lain, harapan aparat hukum agar pelaporan NGO memuat informasi dasar menyangkut siapa, bagaimana dan dakwaan apa yang disangkakan sebaiknya menjadi target minimal yang bisa dicapai bagi aktor pendorong. Laporan yang baik tidak saja berguna bagi instansi yang dilaporinya tapi terlebih akan sangat berguna sebagai dasar argumentasi untuk melakukan aksi tekanan bagi aktor pendorong itu sendiri. Hanya sedikit aktor pendorong dalam studi kasus yang dinilai berhasil untuk melakukan kajian dan menyusun laporan yang baik.

**Membangun konstituen dan koalisi.** Sejak awal kasus, aktor pendorong telah melakukan berbagai upaya untuk membangun konstituen gerakan di tingkat basis disamping juga membangun koalisi sesama aktor pendorong. Kegagalan dalam merumuskan target dan strategi mengakibatkan lemahnya konsolidasi di kalangan aktor pendorong. Selain itu, proses hukum menjadi agenda persoalan tersendiri. Proses hukum yang memakan waktu lama dan membutuhkan pengetahuan hukum spesifik mensyaratkan tersedianya tenaga kerja *full time* bagi aktor pendorong untuk mengelola penanganan satu kasus saja.

**Membangun *demand* untuk proses hukum yang baik.** Kerja keras aktor pendorong sesungguhnya merupakan respon terhadap jalannya proses hukum. Jika mencermati korelasi antara aksi aktor pendorong dan reaksi dari aparat hukum, terlihat bahwa aksi-aksi tersebut cukup signifikan dalam menekan instansi penegak hukum agar lebih transparan dan responsif (lebih cepat) dalam penanganan kasus. Meski demikian, tidak terdapat korelasi antara berbagai tekanan yang dilancarkan aktor pendorong terhadap keluaran dari proses hukum seperti dakwaan, tuntutan atau vonis pengadilan. Dengan kata lain, aktor pendorong telah berhasil untuk mendesak terjadinya proses hukum yang lebih cepat dan lebih terbuka tapi belum tentu adil.

## IV. Faktor Pendukung & Pelemah

Keberhasilan aktor pendorong di tingkat lokal masih terbatas pada kemampuan untuk 'mengangkat' indikasi korupsi menjadi kasus hukum sehingga bisa didorong dan dipantau proses penyelesaiannya oleh publik. Sejauh menyangkut upaya aktor pendorong, dari studi kasus dapat diidentifikasi beberapa faktor pendukung sekaligus pelemah dalam mendesakan penegakan hukum yang adil, cepat dan transparan.

### Faktor pendukung:

- akses terhadap dokumen anggaran dan *procurement*
- pengetahuan dan keterampilan pengkajian anggaran dan investigasi dugaan korupsi
- *networking* di tingkat nasional
- peliputan media massa dan
- sikap kooperatif terhadap/dari lembaga penegak hukum

Faktor pendukung. Peluang keberhasilan upaya aktor pendorong semakin diperkuat oleh beberapa faktor sebagai berikut:

- i) Akses terhadap dokumen anggaran dan *procurement*. Dokumen anggaran yang disusun bersama-sama oleh eksekutif dan legislatif secara hukum merupakan dokumen publik. Pada kenyataannya, sangat tidak mudah untuk mendapatkan berbagai dokumen tersebut. Kerja aktor pendorong untuk mengidentifikasi dan mengungkapkan kasus akan berjalan sangat lemah tanpa ketersediaan berbagai dokumen terkait. Selain akses terhadap dokumen, keberhasilan aktor pendorong akan semakin terbuka jika terdapat 'informan kunci' –yang identitasnya dirahasiakan karena belum adanya jaminan perlindungan saksi dan organisasi-organisasi profesi 'korban' proses *procurement* yang tidak terbuka.
- ii) Bekal pendidikan dan pelatihan menyangkut anggaran pemerintah daerah dan keterampilan investigasi korupsi. Tanpa pengetahuan dan keterampilan dalam mengkaji anggaran dan mengidentifikasi korupsi, inisiatif anti-korupsi cenderung menjadi permainan dalam persaingan antar aktor politik. Begitu pun, terlepas dari keterbatasan yang ada, hampir dipastikan bahwa tidak ada kasus tanpa adanya kajian dan investigasi oleh aktor pendorong. Bahkan, beberapa hasil kajian dan investigasi yang dianggap lemah justru telah menuntun aparat hukum pada hasil investigasi terhadap korupsi yang lebih serius dari yang semula dilaporkan.
- iii) *Networking* dengan lembaga anti-korupsi di tingkat nasional. Selain dukungan dalam bentuk pelatihan dan pendidikan, jaringan anti-korupsi di tingkat nasional juga sangat berperan dalam upaya aktor lokal untuk mempertinggi tekanan selama proses hukum berjalan. Pada tahap banding dan kasasi, tanpa adanya kerjasama untuk melakukan tekanan dan pemantauan oleh lembaga nasional, bisa dipastikan bahwa upaya aktor akan gagal.

*“Setelah kami tahu bahwa ICW (NGO Anti korupsi di Jakarta) mengirim surat kepada pihak Kejati, maka kami semakin termotivasi untuk membongkar kasus korupsi di Donggala”*

LSM Sulawesi Tengah

- iv) Dukungan media massa. Jika tidak mempertimbangkan pentingnya independensi media sebagai salah satu pilar demokrasi, saran yang paling kuat dari studi kasus adalah menjadikan media sebagai salah satu aktor pendorong. Media tidak saja mendukung dalam membangun opini bahwa telah terjadi tekanan publik namun pada saat yang sama media, terutama yang bersifat interaktif seperti radio, memberi dampak signifikan adanya bukti pengawasan publik terhadap jalannya proses hukum.
- v) Terakhir, meski jarang ditemui, keberadaan ‘oknum’ aparat hukum yang reformis dan berpihak pada insiatif anti korupsi sangat membantu. Tidak saja sebagai sumber informasi mengenai apa yang sedang terjadi dalam proses hukum, aparat hukum reformis berkontribusi bagi pendidikan tingkat lanjut bagi aktor pendorong untuk lebih memahami aspek hukum dan pembuktian tindak pidana korupsi. Sayangnya, tidak ada data yang memperlihatkan adanya insentif bagi aparat reformis yang ditemui dalam studi kasus.

**Faktor Pelemah:**

- intimidasi dan ancaman gugatan hukum dari tersangka
- proses hukum tidak transparan
- pemilahan kasus menjadi beberapa berkas dan
- perpecahan di tubuh aktor pendorong

Beberapa faktor yang justru melemahkan upaya aktor pendorong antara lain:

- i) Serangan balik dari koruptor. Jika di tingkat lokal terjadi intimidasi, ancaman gugatan hukum dan aksi massa tandingan, serangan balik pada tingkat nasional harus lebih mendapat perhatian. Penguatan di pihak pelaku korupsi mengerucut di tingkat nasional dalam bentuk berbagai pernyataan politik dan tekanan terhadap Kejaksaan Agung, pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Sementara aktor pendorong bukanlah lembaga politik sehingga tidak memiliki akses dalam dinamika yang terjadi antara aparat hukum dan lembaga pemerintah.
- ii) Proses hukum tidak transparan.
- iii) Pembagian kasus menjadi beberapa berkas untuk masing-masing tersangka. Banyaknya berkas kasus berdampak pada sulitnya aktor pendorong dalam memantau proses hukum terhadap semua berkas. Bagi masyarakat, kelemahan ini sering dilihat sebagai diskriminasi atau keberpihakan aktor pendorong dalam mengungkap dugaan korupsi.
- iv) Perpecahan di tubuh koalisi aktor pendorong. Baik dengan alasan adanya perbedaan

visi, strategi atau pilihan aksi, perpecahan di tubuh aktor pendorong sendiri sulit dihindari. Pada dasarnya hal ini disebabkan karena aksi lebih sering merupakan respon atas jalannya proses hukum dan bukan merupakan bagian dari strategi yang disusun bersama sejak koalisi terbentuk.

#### **Box 6. Jaminan Hukum atas Peran dan Partisipasi Aktor Pendorong**

Peran dan partisipasi aktor pendorong sesungguhnya memiliki dasar yang sangat kuat jika ditinjau dari keberadaan PP No.71 tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Beberapa pasal yang relevan dengan peran dan perlindungan terhadap aktor pendorong antara lain:

Pasal 2 ayat (1) Setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat berhak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi serta menyampaikan saran dan pendapat kepada penegak hukum dan atau Komisi mengenai perkara tindak pidana korupsi.

Pasal 3 ayat (1). Informasi, saran, atau pendapat dari masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, harus disampaikan secara tertulis dan disertai : a. data mengenai nama dan alamat pelapor, pimpinan Organisasi Masyarakat, atau pimpinan Lembaga Swadaya Masyarakat dengan melampirkan foto kopi kartu tanda penduduk atau identitas diri lain; dan b. keterangan mengenai dugaan pelaku tindak pidana korupsi dilengkapi dengan bukti-bukti permulaan.

Ayat (2). Setiap informasi, saran, atau pendapat dari masyarakat harus diklarifikasi dengan gelar perkara oleh penegak hukum.

Pasal 4 ayat (1) Setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat berhak memperoleh pelayanan dan jawaban dari penegak hukum atau Komisi atas informasi, saran, atau pendapat yang disampaikan kepada penegak hukum atau Komisi. Ayat (2) Penegak hukum atau Komisi wajib memberikan jawaban secara lisan atau tertulis atas informasi, saran, atau pendapat dari setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal informasi, saran atau pendapat diterima.

Pasal 6 ayat (1). Penegak hukum atau Komisi wajib merahasiakan kemungkinan dapat diketahuinya identitas pelapor atau isi informasi, saran, atau pendapat yang disampaikan.

Ayat (2). Apabila diperlukan, atas permintaan pelapor, penegak hukum atau Komisi dapat memberikan pengamanan fisik terhadap pelapor maupun keluarganya.



**Bagian IV**

# **Penegakan Hukum**

## X. Konteks Hukum Pidana Korupsi

### **Temuan # 2. Pola dalam Mendorong Proses Hukum**

- Proses hukum merupakan satu-satunya pilihan aktor pendorong dalam penyelesaian kasus
- Respon awal lembaga Kejaksaan relatif cepat, namun dugaan adanya korupsi di lembaga hukum masih sangat kuat
- Proses hukum hanya berjalan untuk sebagian (kelompok) tersangka
- Tekanan aktor pendorong semakin melemah seiring dengan peningkatan proses hukum
- Karakteristik keberhasilan dalam proses hukum: i) tekanan dari instansi hukum di tingkat yang lebih tinggi ii) keberhasilan aktor pendorong mendesakkan transparansi proses hukum iii) adanya dukungan dari lembaga anti-korupsi di tingkat nasional

Tindak pidana korupsi di Indonesia merupakan kejahatan publik dimana tidak dibutuhkan laporan oleh siapapun sebagai syarat untuk melakukan proses hukum terhadap orang yang diduga melakukan tindakan tersebut. Jika dalam pidana umum proses hukum dimulai dari tahap penyelidikan oleh pihak Kepolisian sebelum dilakukan penyidikan oleh Kejaksaan, dalam tindak pidana korupsi penyelidikan juga bisa dilakukan oleh Kejaksaan sehingga proses hukum tidak harus melalui tahap di Kepolisian.

Setelah melewati tahap penyelidikan dan penyidikan, Kejaksaan melalui Jaksa Penuntut Umum (JPU) akan menyerahkan dakwaan ke Pengadilan. Jika dakwaan diterima, maka setelah pemeriksaan di Pengadilan, JPU akan mengajukan tuntutan yang memuat dakwaan dan vonis yang diminta kepada hakim untuk dijatuhkan kepada terdakwa. Atas keputusan Pengadilan, baik JPU maupun terdakwa bisa mengajukan upaya banding, baik melalui banding di Pengadilan Tinggi dan juga Kasasi di Mahkamah Agung. Pada kasus di mana Pengadilan memberi putusan bebas atau menolak dakwaan, JPU bisa langsung mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Tidak ada ketentuan lamanya proses di tiap-tiap instansi penegak hukum kecuali peraturan dalam Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana yang mengatur secara tegas berapa lama seorang tersangka dapat ditahap selama proses hukum berlangsung. Meski demikian, perlu diperhatikan adanya Surat Edaran dari Kejaksaan Agung tentang percepatan penanganan kasus korupsi dan Surat Edaran Mabes Polri tentang pengutamaan penanganan kasus dugaan korupsi yang memberi batasan waktu spesifik bagi masing-masing instansi dalam memproses kasus dugaan korupsi.

## Beberapa Peraturan Terkait Kasus Korupsi Pemerintahan Daerah

**Peraturan Pemerintah No.110 tahun 2000.** PP 110/2000 merupakan peraturan pelaksana dari pasal 39 UU 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang menyatakan bahwa kedudukan keuangan lembaga-lembaga tersebut diatur oleh masing-masing lembaga dan pemerintah serta pasal 78 UU 22/1999 yang mengatur bahwa penyelenggaraan tugas DPRD dibiayai atas beban APBD. PP 110 ini menentukan jenis-jenis pendapatan yang dapat diterima oleh pimpinan dan anggota DPRD dengan besar tunjangan/pendapatan yang sudah ditetapkan secara terperinci. Selain itu PP 110/2000 juga mengatur tentang biaya kegiatan DPRD sesuai dengan klasifikasi tinggi rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Peraturan ini mendapat banyak tantangan dari DPRD dengan alasan PP ini bertentangan dengan UU 4/1999 dan UU 22/1999 yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai kewenangan untuk mengatur anggarannya sendiri. DPRD propinsi Sumatera Barat yang dikenai dakwaan korupsi karena melanggar PP ini kemudian mengajukan hak uji materil (*judicial review*) kepada MA yang terdaftar sejak tanggal 25 Mei 2001. Pada tanggal 9 September 2002, MA membatalkan PP 110/2000. Dengan demikian, 3 bulan setelah keluarnya putusan MA tersebut PP ini tidak bisa dijadikan dasar atas penyidikan oleh Kejaksaan atas dugaan kasus korupsi.

**Peraturan Pemerintah No.105 tahun 2000** tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Dalam peraturan ini ditegaskan bahwa Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah melalui peraturan daerah (Perda) yang ditetapkan setelah mendapat persetujuan dari DPRD.

Apabila timbul kerugian keuangan daerah sebagai akibat perebutan melanggar hukum atau kelalaian, peraturan ini menetapkan bahwa Kepala Daerah wajib melakukan tuntutan ganti kerugian. Ketentuan ini kerap menjadi alasan bagi tersangka korupsi bahwa pelanggaran terhadap PP 105 berada dalam wilayah administratif sehingga hanya diperlukan sanksi administratif dan bukan sanksi hukum.

**Peraturan Pemerintah No. 109 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah** PP 109 Tahun 2000 mengatur tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah. PP ini menetapkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memiliki penghasilan yang terdiri dari gaji pokok, tunjangan penghasilan dan tunjangan lainnya. Selain itu, Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah menerima sarana berupa rumah dinas dan mobil dinas dari Negara. Mereka juga tidak boleh menerima penghasilan ataupun fasilitas rangkap dari Negara, atau dengan kata lain mereka tidak boleh merangkap jabatan sebagai Pegawai Negeri. Bila itu terjadi mereka harus berhenti dulu sementara dari jabatannya.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga disediakan biaya-biaya operasional seperti biaya perjalanan dinas, biaya rumah tangga dan biaya-biaya lainnya. Besarnya biaya operasional Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditetapkan berdasarkan klasifikasi PAD masing-masing daerah. Misal untuk propinsi, bila PAD antara 150 juta hingga 15 M maka biaya penunjang kegiatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah paling tinggi sebesar 1,75% dari PAD propinsi itu. Jika terjadi penyediaan anggaran untuk kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di luar apa yang telah ditetapkan undang-undang maka peraturan daerah yang mengatur tentang hal itu dapat dibatalkan oleh Mendagri atas nama Presiden.

## **XI. Penanganan Kasus dari Perspektif Hukum**

### **A. Kejaksaan**

Sebagai lembaga yang paling awal dalam tahap proses hukum atas dugaan korupsi, tantangan terbesar bagi Kejaksaan adalah tingginya ekspektasi masyarakat yang diarahkan kepada lembaga ini. Proses dimulai dengan pemeriksaan saksi-saksi untuk merumuskan dugaan awal, penetapan tersangka, penyusunan dakwaan dan, setelah kasus masuk ke pengadilan, jaksa yang akan membuat draft tuntutan.

Respon kejaksaan bervariasi. Terdapat kasus dimana laporan diabaikan hingga adanya perintah dari Kejaksaan Tinggi atau Kejaksaan Agung, ada kasus di mana Kejaksaan langsung melakukan penyelidikan segera atau, seperti dalam kasus Sumbar, Jaksa menyatakan akan melakukan 'upaya edukasi' terlebih dahulu kepada institusi DPRD menyangkut dugaan korupsi yang mereka lakukan

Dalam memproses kasus korupsi, kejaksaan berhadapan dengan pelaku yang memiliki posisi politik serta pengaruh yang cukup besar di tingkat lokal. Para pelaku tersebut, tentu saja tidak tinggal diam. Berbagai upaya untuk menghindari dari proses hukum selalu terjadi mulai dari menolak pemanggilan pemeriksaan, menolak penahanan hingga aksi massa terhadap aparat kejaksaan. Posisi Kejaksaan sebagai bagian dari lembaga musyawarah pimpinan daerah (Muspida) menambah persoalan bila yang disidik adalah Kepala Daerah itu sendiri.

Proses pembuktian melibatkan banyak pelaku dan membutuhkan pemahaman yang baik pada seluk beluk prosedur keuangan atau penyusunan anggaran sehingga sangat wajar jika Kejaksaan membutuhkan waktu yang cukup untuk mempelajari berbagai regulasi mengenai prosedur anggaran di daerah. Namun pada saat yang sama, tekanan kepada Kejaksaan yang tak kalah serius datang dari kelompok aktor pendorong yang siap mengerahkan massa atau melakukan tekanan melalui pemberitaan di media massa.

## **Boks 7. Jika gubernur menjadi tersangka korupsi – kasus NTB**

Setelah menunggu keluarnya ijin pemeriksaan terhadap gubernur dari Presiden selama kurang lebih 1 bulan, akhirnya Kejaksaan Tinggi NTB dapat mulai memeriksa gubernur dalam kapasitasnya sebagai saksi dalam kasus dugaan korupsi DPRD propinsi NTB. Saat pemeriksaan pertama kali gubernur tidak datang dengan alasan kesibukannya sebagai kepala daerah, alasan yang sama dipakai untuk tidak menghadiri 4 jadwal pemeriksaan berikutnya. Pada tanggal 28 Maret 2005, sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan, jaksa penyidik telah bersiap untuk memeriksa gubernur.

Mudah diduga, yang bersangkutan kembali tidak hadir tanpa ada keterangan yang jelas. Yang terjadi justru adanya panggilan mendadak terhadap Kepala Kejaksaan Tinggi untuk melakukan rapat Muspida saat itu, siang itu juga di kantor gubernur. Ketika rapat Muspida itu sedang berlangsung, kantor kejaksaan yang hanya berjarak 75 meter dari Markas Kepolisian Daerah NTB didatangi 3000 massa yang menyerukan agar kejaksaan tidak memeriksa gubernur dan segera membebaskan para tersangka yang sudah ditahan. Aksi tersebut diikuti dengan pengrusakan kantor sehingga sebagian besar kaca ruang kerja di bagian muka hancur

Tiba waktu pemeriksaan 2 hari berikutnya, jaksa penyidik dan pengacara gubernur telah siap sedari pagi hari. Namun hingga pukul 10 pagi gubernur belum juga datang sehingga pihak kejaksaan menghubungi ajudan gubernur dan memperoleh kepastian bahwa yang bersangkutan akan datang. Ditunggu hingga pukul 12 siang, gubernur tetap tidak muncul dan menurut keterangan ajudan gubernur yang dihubungi humas kejaksaan diperoleh informasi bahwa gubernur tidak bisa menghadiri acara pemeriksaan karena ada tugas ke luar daerah. Akhirnya pemeriksaan pertama terjadi pada tanggal 16 April 2005, itupun atas permintaan gubernur, dilakukan pada malam hari.

Meski demikian, terdapat penjelasan lain menyangkut lamanya proses di Kejaksaan. Telah terjadi ‘tawar menawar’ yang ketat antara elemen politik lokal mengenai apakah kasus ini akan diangkat atau tidak. Bila dalam proses tawar menawar tersebut dimenangkan oleh pihak tersangka, besar kemungkinan proses investigasi kasus berjalan sangat lambat dengan output berupa berkas dakwaan yang sumir. Atau, kasus dipeti-es-kan. Dalam kasus Loteng, setelah tertunda selama 8 bulan lebih, kasus baru diangkat kembali setelah Kepala Kejaksaan Negeri yang baru memberi pertanyaan pada salah satu staf dalam acara ramah tamah lepas sambut Kajari baru, *“Apa di sini ada kasus korupsi yang bisa ‘ditangkap’?”* Padahal, kasus dugaan korupsi Panitia Pengadaan Tanah Pemkab Loteng telah mengendap di Kejaksaan Negeri Loteng selama 8 bulan.

Kasus-kasus dimana tanggapan instansi penegak hukum relatif cepat ditandai dengan karakteristik sebagai berikut: i) pemberitaan yang berkelanjutan atas peristiwa laporan dugaan korupsi dari aktor pendorong; ii) aktor pendorong secara aktif mendatangi kantor kejaksaan atau kepolisian untuk menanyakan perkembangan secara teratur. Dalam kasus Madiun, MCW bahkan hampir tiap hari mendatangi kantor Polwil dan Kejaksaan tidak hanya untuk memantau tapi ikut menjawab pertanyaan atau menyediakan dokumen-dokumen yang dibutuhkan oleh aparat penegak hukum.

**Penahanan.** Pertanyaan yang sangat berpotensi untuk memunculkan gejolak politik di tingkat lokal dalam proses di Kejaksaan adalah: *apakah dilakukan penahanan?* Bagi aktor pendorong, penahanan merupakan indikasi bahwa laporan mereka ditindaklanjuti secara serius. Sementara bagi tersangka dan kelompok pendukungnya, penahanan merupakan kekalahan politik yang sangat serius. Terjadi penahanan atau tidak, mudah sekali memicu terjadinya aksi demonstrasi dari kalangan yang berbeda.

Jika ternyata terjadi penahanan, pertanyaan berikut yang akan meneruskan gejolak politik lokal adalah: *siapa saja yang ditahan?* Jika pada pertanyaan yang pertama menjadi indikator dimulainya proses hukum, pertanyaan kedua menjadi indikator bagi masyarakat apakah terjadi proses hukum yang adil atau diskriminatif. Studi kasus memperlihatkan bahwa seluruh tersangka pada akhirnya ditahan oleh pihak kejaksaan kecuali yang terjadi dalam kasus Sumbar (hanya 1 orang yang ditahan karena alasan sangat tidak kooperatif) dan Kapuas Hulu.

Ada dua macam aksi dari kelompok pendukung tersangka; i) minta agar tersangka dilepaskan dari tahanan dan dari semua tanggungjawab hukum atau ii) tidak mempersoalkan tuduhan korupsi terhadap tersangka namun mendesak agar tersangka lain juga ikut ditahan. Jika pada desakan yang pertama kelompok pendukung berseberangan dengan kelompok aktor pendorong, maka pada tuntutan jenis ke dua justru dapat dimanfaatkan oleh aktor pendorong untuk merekrut kelompok pendukung dalam aksi memperbesar tekanan kepada pihak kejaksaan agar memproses tersangka-tersebut lain.

Rata-rata aktor pendorong melakukan 3 hingga 10 kali aksi selama kasus diproses oleh Kejaksaan. Bentuk aksi tersebut antara lain: demonstrasi di kantor Kejaksaan, memberi laporan ulang dengan format yang diperbaiki, melaporkan kasus ke Kejaksaan Agung/instansi pemerintah pusat bahkan presiden, mengajukan somasi terhadap Kejaksaan yang tidak kunjung memeriksa kasus, melakukan dialog publik terhadap proses penanganan kasus, jaringan kerja di tingkat nasional diminta untuk mengirim surat kepada kejaksaan.

## Dakwaan & Penuntutan

*“Saya tidak tahu di mana korupsinya, karena saya tidak tahu aturannya. Aturan apa yang kita langgar? Semua aturan itu kan dari mereka (panggar eksekutif). Saya tidak setuju waktu APBD itu disahkan. Tapi saya terjebak sistem. Jadi saya kembalikan uangnya. Tapi karena saya masuk sistem sebagai panitia anggaran, maka jelas saya kena (proses hukum). Ini tidak adil menurut saya.”*

Salah satu terdakwa korupsi DPRD, Toli-Toli

Aturan yang dipakai oleh Jaksa dalam dakwaan dan penuntutan yaitu:

1. Undang-Undang No.31 Tahun 1999, yang diubah dengan UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terutama pada pasal 2, 3 dan 18 (2).
2. Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah terutama pasal 43 huruf d, pasal 45 (1), dan pasal 48 huruf b dan d.
3. Peraturan Pemerintah No.110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD terutama pasal 2 dan pasal 14 (1,3).
4. Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Kepala Daerah terutama pasal 2 (1) dan pasal 23 (1)
5. Keputusan Menteri Dalam Negeri No.29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD terutama pasal 31 (1)
6. Permendagri No.2 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan APBD.
7. Surat Edaran Mendagri No.903/2477/SJ tentang Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan APBD TA 2002

Lamanya proses di kejaksan sangat bervariasi di mana yang paling cepat terjadi pada kasus Donggala – Sulteng selama 3,5 bulan dan paling lama terjadi pada kasus korupsi Panitia Pengadaan Tanah di Lombok Tengah selama 28 bulan.

### Boks 8. Delik Tindak Pidana Korupsi dan Beberapa Definisi Korupsi

#### *Delik Tindak Pidana Korupsi*

Kitab Undang Undang Hukum Pidana, **pasal 415** yang berisi ketentuan: “seorang pejabat atau orang lain yang ditugasi menjalankan suatu jabatan umum terus menerus atau sementara waktu, yang *dengan sengaja* menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau *membiarkan* uang atau surat berharga itu diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau *menolong sebagai pembantu* dalam melakukan perbuatan tersebut, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun”

Undang Undang No.31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi **pasal 2** yang berisi ketentuan: “Setiap orang yang *secara melawan hukum* melakukan perbuatan *memperkaya diri sendiri* atau orang lain atau suatu korporasi yang *dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara* dipidana...” **pasal 3** yang memuat ketentuan: “Setiap orang dengan *sengaja menguntungkan diri sendiri* atau orang lain atau suatu korporasi, *menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara* dipidana...”

**Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI).** “Suatu perbuatan tidak jujur atau penyelewengan yang dilakukan karena adanya suatu pemberian. Dalam prakteknya, korupsi lebih dikenal sebagai menerima uang yang ada hubungannya dengan jabatan tanpa ada catatan administrasi”.

**Handbook on fighting corruption –the Centre for Democracy and Governance.** “...in board terms, corruption is the abuse of public office for private gain. It encompasses unilateral abuses by government officials such as embezzlement and nepotism, as well as abuses linking public and private actors such as bribery, extortion, influence peddling, and fraud. Corruption arises in both political and bureaucratic offices and can be petty or grand, organized or unorganized. Though corruption often facilitates criminal activities such as drug trafficking, money laundering, and prostitution, it is not restricted to these activities. For purposes of understanding the problem and devising remedies, it is important to keep crime and corruption analytically distinct”.

**Transparency International (TI).** “...behaviour on the part of officials in the public sector, whether politicians or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves, or those close to them, by the misuse of the public power entrusted to them. This would include embezzlement of funds, theft of corporate or public property as well as corrupt practices such as bribery, extortion or influence peddling”.

**World Bank.** “Corruption involves behavior on the part of officials in the public and private sectors, in which they improperly and unlawfully enrich themselves and/or those close to them, or induce others to do so, by misusing the position in which they are placed”.

**Article 8 of the Convention against Transnational Organized Crime.** *The promise, offering or giving to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties; The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.*

## **B. Persidangan**

Pelaksanaan persidangan yang secara hukum memang terbuka untuk publik memunculkan banyak inisiatif menarik. Untuk menampung antusiasme publik yang ingin menyaksikan persidangan korupsi di Kabupaten Toli-Toli dipindahkan dari kantor Pengadilan ke Gedung Olahraga setempat sehingga bisa menampung warga masyarakat dalam jumlah besar. Hal yang sama juga terjadi di PN Madiun di mana selama persidangan dipasang layar televisi dan pengeras suara di halaman pengadilan. Kerjasama antara Pengadilan Negeri dan radio swasta daerah di Blitar memunculkan inisiatif untuk menyiarkan secara langsung jalannya persidangan korupsi lewat siaran radio. Inisiatif di atas bukan berarti bahwa tidak terdapat kesulitan bagi aktor pendorong dalam memonitor jalannya persidangan. Berbagai aksi untuk mengawal jalannya persidangan, bila tidak berhenti sama sekali, hanya terjadi beberapa kali saja terutama pada saat pembacaan dakwaan, tuntutan dan vonis pengadilan.

Penyebab utama berkurangnya dorongan dari koalisi aktor pada tahap persidangan ini antara lain karena i) selama persidangan sudah diterapkan berbagai terminologi dan ketentuan hukum yang sangat spesifik sehingga menyulitkan aktor pendorong terutama yang tidak memiliki latar belakang ilmu hukum; ii) kasus korupsi terhadap para tersangka dibuat dalam berkas yang berbeda-beda di mana isi dakwaan dan jadwal persidangan masing-masing sehingga kemampuan dan kesempatan aktor pendorong untuk melakukan monitoring di pengadilan sangat terbatas.

Bahkan, dari semua kasus, hampir semua aktor pendorong tidak melakukan monitoring secara teratur setelah 3 kali sidang pertama. Akibatnya kajian terhadap pasal-pasal dan kemudian vonis tidak berjalan. Dengan kata lain, jangkauan tekanan dari kelompok pendorong hingga pada pengadilan tahap pertama pada faktanya sangat terbatas pada dorongan agar proses hukum terus berjalan dan belum kepada isi dari tuntutan, vonis dan sanksi yang dijatuhkan. Waktu yang dibutuhkan untuk proses persidangan relatif lebih cepat dibanding proses di Kejaksaan.

### **Keputusan Pengadilan.**

Keputusan yang dijatuhkan pengadilan tingkat pertama terhadap tuntutan jaksa dapat dikelompokkan sebagai berikut: dakwaan ditolak, diputus bebas, diputus bersalah.<sup>20</sup> Secara umum, dari 10 kasus terdapat 2 vonis bebas, 2 dakwaan yang ditolak oleh pengadilan dan selebihnya divonis bersalah namun dengan sanksi (pidana penjara, nilai denda dan ganti rugi) yang berkurang hingga setengah dari tuntutan jaksa seperti di Blitar. Bahkan untuk kasus Toli-Toli dari 12 tahun tuntutan Jaksa, vonis di PN hanya 2 tahun, namun kemudian di tingkat PT ditingkatkan menjadi setengah dari tuntutan Jaksa atau 6 tahun penjara.

---

<sup>20</sup> Perbandingan tuntutan, vonis dan keputusan banding serta kasasi akan dibahas pada bagian III laporan ini.

**Putusan Bebas.** Bebasnya tersangka dari dakwaan jaksa terjadi pada kasus korupsi Sekda Mentawai dan korupsi Yayasan Bestari DPRD Kab. Pontianak. Pada kasus Mentawai, majelis hakim beranggapan bahwa peminjaman dana UUD APBD 2002 oleh Sekda adalah untuk kepentingan dinas-dinas yang ada di Mentawai untuk menunjang roda pemerintahan di kabupaten yang baru terbentuk. Selain itu, tidak terbukti adanya unsur memperkaya diri sendiri. Sementara majelis hakim pada kasus kab. Pontianak berpendapat bahwa dasar hukum PP 110/2000 tidak dapat digunakan karena sudah dibatalkan oleh Mahkamah Agung serta tidak terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum lain yang didakwakan yaitu: PP 105/2000 dan Kepmendagri No.29/2002.<sup>21</sup>

**Dakwaan ditolak.** Dakwaan JPU dalam kasus korupsi DPRD propinsi NTB tidak dapat diterima oleh majelis hakim dengan alasan diperlukan hasil audit resmi untuk membuktikan kerugian negara sesuai dengan ketentuan UU. Selain itu, karena PP 105/2000 yang dipakai sebagai dasar tuntutan, maka kasus tidak dianggap sebagai kasus pidana.<sup>22</sup> Dakwaan atas Bupati Kapuas Hulu juga ditolak karena majelis hakim menilai dakwan tidak menguraikan unsur esensial tentang bagaimana terdakwa memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi.<sup>23</sup>

Latar belakang putusan bebas atau penolakan hakim atas dakwaan jaksa tentu saja tidak terkait dengan melemahnya pemantauan aktor pendorong melainkan karena lemahnya isi dakwaan yang diajukan oleh Jaksa Penuntut Umum. Pada titik ini, dugaan praktek suap selama proses di Kejaksaan semakin kuat.

Proses persidangan paling cepat terjadi pada kasus Kapuas Hulu yakni 1 bulan –mengingat dakwaan jaksa memang sudah ditolak oleh pengadilan sejak persidangan-persidangan awal. Setelah Kapuas Hulu, kasus di mana hakim menjatuhkan vonis bersalah paling cepat adalah kasus Toli-Toli yaitu 3 bulan. Persidangan yang berlangsung paling lama adalah kasus Donggala dan Sumatera Barat yaitu selama 12 bulan. Rata-rata waktu yang dibutuhkan dalam persidangan tahap pertama adalah 7,2 bulan.

## C. Upaya Hukum Banding & Kasasi

### *Banding*

Dalam semua kasus dimana tersangka divonis bersalah, baik jaksa maupun terdakwa mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi (PT). Alasan pengajuan banding dari pihak kejaksaan terutama karena vonis yang dijatuhkan dianggap jauh lebih rendah dari tuntutan yang diajukan. Sementara, bagi terdakwa yang mengajukan banding dengan alasan bahwa mereka tidak bersalah atau karena sanksi dianggap terlalu berat. Pada umumnya terdakwa – lewat pengacaranya, berpendapat bahwa kasus yang terjadi pada mereka masuk ke wilayah administratif dan bukan tindak pidana korupsi.

---

<sup>21</sup> Putusan Pengadilan Negeri Mempawah No.139/PID.B/2004/PN.MPW

<sup>22</sup> Putusan Pengadilan Mataram No.321/Pid.B/2005/PN.MTR tanggal 7 Juli 2006 hal.187

<sup>23</sup> www. Pontianakpost.com, Rabu 27 September 2006, *Dakwaan Batal, Tambul Bebas*.

Di sisi lain, untuk kasus dimana tersangka divonis bebas, Jaksa Penuntut Umum (JPU) tidak menempuh upaya hukum banding melainkan dengan mengajukan kasasi langsung ke Mahkamah Agung sesuai dengan prosedur hukum acara pidana yang berlaku. Untuk dua kasus dimana dakwaan jaksa dianggap lemah atau ditolak oleh pengadilan, Jaksa di NTB mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi, sedangkan di Kapuas Hulu Jaksa memperbaiki kembali gugatannya.

Pengadilan tahap banding pada dasarnya hanya memeriksa berkas putusan hakim PN dan memori banding yang diterima tanpa menggelar sidang terbuka sebagaimana pada sidang di pengadilan tahap pertama. Dengan kenyataan tersebut serta kenyataan bahwa PT berposisi di ibukota propinsi membuat aksi monitoring dan tekanan dari aktor pendorong semakin berkurang jika tidak berhenti sama sekali. Dalam tahap ini, tekanan dan pemantauan aktor pendorong hanya dilakukan pada saat-saat tertentu dengan cara mendatangi kantor Kejaksaan Negeri atau PT untuk menanyakan kemajuan proses banding. Aksi tekanan hanya mengandalkan pada pemberitaan di media massa serta sesekali meminta perhatian dari jaringan kerja anti-korupsi di tingkat nasional untuk ikut melakukan tekanan agar proses banding dipercepat.

Di banding sanksi pidana dalam vonis PN, terdapat 3 kasus dimana vonis PT lebih berat; 2 kasus dengan vonis lebih rendah dan 1 kasus dimana PT hanya menguatkan vonis sebelumnya. Dalam situasi dimana sedikit sekali terjadi tekanan aktor politik baik dari aktor pendorong maupun dari pemberitaan media massa, vonis PT nampaknya lebih banyak ditentukan oleh isi dan argumentasi hukum dalam dokumen putusan majelis hakim di tingkat PN.

Pengamatan atas waktu proses banding sangat bervariasi, hingga November 2006, dari 8 kasus yang dimintakan banding, 4 kasus masih dalam proses. Mengingat bahwa dalam satu kasus dimungkinkan terdapat beberapa berkas vonis menyangkut beberapa kelompok terdakwa, variasi lamanya proses juga terjadi bahkan dalam satu kasus yang sama namun untuk berkas yang berbeda. Dalam kasus korupsi DPRD Kab. Madiun, vonis banding ketua DPRD diselesaikan dalam waktu 3 bulan sementara untuk wakil ketua sampai November 2006 (5 bulan), baru satu orang yang mendapatkan putusan PT. Vonis kasasi yang paling cepat terjadi pada kasus korupsi DPRD Donggala dimana hanya diperlukan waktu sekitar 1 bulan untuk berkas kasus I – III dan hanya 21 hari untuk berkas IV.

### ***Kasasi***

Terdapat 8 kasus yang dimintakan Kasasi ke MA, 2 diantaranya termasuk kasus dimana PN memberi vonis bebas (kab. Pontianak dan Mentawai). Lamanya proses kasasi juga bervariasi bahkan dalam 1 kasus yang sama tapi untuk berkas kasus yang berbeda. Yang paling cepat adalah kasus korupsi DPRD Madiun yang diselesaikan dalam waktu 3 bulan. Namun untuk kasus Pemkab Blitar dan 1 berkas kasus Sumbar dibutuhkan waktu hingga 17 – 22 bulan.

Pada tahap ini pemantauan apalagi tekanan dari aktor pendorong bisa dikatakan tidak ada sama sekali. Yang bisa dilakukan adalah menanyakan perkembangan kasus ke Kejaksaan Negeri setempat atau menyuarakan agar kasasi segera diselesaikan jika perwakilan aktor pendorong berkesempatan untuk mendatangi lembaga-lembaga politik dan penegak hukum di tingkat nasional. Dari 3 kasus yang telah diselesaikan di tingkat kasasi, vonis yang dijatuhkan MA adalah menguatkan putusan banding dari PT.

#### D. Eksekusi

Semakin tinggi proses hukum, informasi yang bisa diakses oleh aktor pendorong semakin terbatas. Bahkan, untuk tingkat kasasi biasanya hanya mengandalkan informasi dari pihak Kejaksaan Negeri yang memang bertanggungjawab untuk menjalankan eksekusi atas putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Penting untuk diperhatikan bahwa, jika pada tahap banding dan kasasi perkembangan kasus seolah ‘diangkat’ dari diskursus publik di tingkat lokal, pada tahap eksekusi justru kasus ‘dikembalikan’. Artinya, gejala politik lokal –meski tidak selalu sebesar seperti pada tahap di kejaksaan, kembali muncul. Yang paling menarik perhatian tentu saja pelaksanaan eksekusi untuk kasus korupsi DPRD Sumbar yang meski vonis MA telah dikeluarkan pada bulan Agustus 2005, namun hingga hari ini eksekusi belum dilaksanakan. Hal ini mendorong aktor pendorong kasus, FPSB, berinisiatif untuk mengajukan gugatan terhadap Kejaksaan Negeri Sumbar. Sedemikian kuatnya perbedaan pendapat apakah eksekusi perlu dilaksanakan atau tidak, mengakibatkan terjadinya perpecahan di tubuh aktor pendorong itu sendiri. Di Madiun dan Blitar eksekusi terhadap Bupati dan Ketua DPRD sudah dilaksanakan terutama dalam hal vonis penjara terhadap terdakwa. Namun, lagi-lagi publik tidak dapat memantau pelaksanaan eksekusi dalam hal pembayaran denda atau pembayaran ganti rugi.

## XII. Proses Hukum: Peluang atau Hambatan?

Dengan diserahkannya laporan dugaan korupsi, maka pertarungan dalam perang melawan korupsi oleh aktor pendorong telah dimulai melalui berbagai bentuk aksi dan pendekatan strategi yang sangat dipengaruhi oleh konteks dinamika politik didalam ‘ruang tanding’ berupa proses hukum. Pertanyaan yang perlu dijawab kemudian adalah: apakah proses hukum merupakan sarana pendukung bagi perang melawan korupsi atau justru hambatan?

**Proses hukum adalah satu-satunya pilihan.** Meski tidak sepenuhnya percaya –*bahkan lebih sering curiga*– proses hukum terbukti menjadi satu-satunya alternatif yang dipilih oleh aktor pendorong untuk menyelesaikan kasus korupsi. Pilihan ini memunculkan konsekuensi agenda kerja tambahan bagi aktor pendorong tidak hanya harus bekerja untuk menghadapi intimidasi dan tekanan dari tersangka, tapi juga harus memperkuat desakan bagi instansi

penegak hukum agar proses penyelesaian berjalan dengan cepat, transparan, tidak tebang pilih dan memenuhi rasa keadilan masyarakat.

## A. Transparansi Proses Hukum

Dalam kasus yang diteliti muncul beberapa inisiatif maju untuk memberi akses yang lebih besar bagi masyarakat yang antusias untuk menyaksikan jalannya persidangan seperti yang terjadi di Blitar, Madiun dan Donggala. Sebaliknya, akses publik terhadap proses hukum di tahap yang paling menentukan, yakni di Kejaksaan, justru sangat terbatas. Peluang aktor pendorong untuk memantau progres dan hasil pemeriksaan hanya mengandalkan informasi terbatas dari Jaksa Penuntut Umum (JPU) secara personal. Informasi menyangkut status penyelesaian kasus baru didapat beberapa hari atau satu minggu setelah aksi aktor pendorong. Atau, progres baru terjadi setelah adanya aksi.

Di sisi lain, terdapat banyak ruang-ruang yang tidak bisa dimasuki oleh aktor pendorong sehingga rentan terhadap upaya negosiasi dan suap oleh tersangka seperti dalam kesempatan pemeriksaan tersangka, penyusunan dakwaan dan berkas tuntutan. Tidak ada yang bisa diperbuat oleh aktor pendorong dalam kasus dimana dakwaan JPU dianggap lemah sehingga akhirnya ditolak oleh majelis hakim sebagaimana yang terjadi dalam kasus NTB dan Kapuas Hulu. Bisa dibayangkan bahwa sejauh menyangkut isi berkas pemeriksaan, dakwaan dan tuntutan, aktor pendorong hanya menerima 'barang jadi'. Padahal, vonis akhir tidak mungkin bergeser dari dakwaan yang dibuat oleh Kejaksaan. Melihat pentingnya dakwaan dan tuntutan Kejaksaan, penting untuk memperhatikan inisiatif untuk menyelenggarakan 'eksaminasi publik' terhadap kedua berkas keluaran Kejaksaan tersebut.

### Boks 9. Pengakuan Pengacara Terdakwa.<sup>24</sup>

*"Inilah masalahnya sekarang, manakala jaksa sendiri berperilaku korup kayak begitu maka kasus bisa dibuat 'tidur' untuk sementara waktu. Waktu itu kasi Intelnya dapat juga. Dia minta kepada klien saya lebih 20 juta pada saat penyelidikan dengan janji bahwa kasusnya akan di-pending. Tapi ketika mereka pergi (dimutasi), mana tanggungjawab mereka? Saya buru dia tapi dia cuma sempat transfer ke rekening saya tidak seberapa. Kalau tidak salah 2 juta ... yang rakus itu dia --sampai HP dia minta dari klien saya."*

*"...tapi Kepala Kejaksaan sudah meninggal dan dia sudah kembalikan semua uang itu kepada saya sejumlah 10 juta. Itu pun karena saya lihat dia sudah agak sakit dan saya bilang berapapun yang sudah dia ambil saya iklaskan yang penting bapak bantu klien saya."*

*"Sampailah di persidangan, di sana ketemu sama A (salah seorang hakim). Sejak itu saya berkesimpulan bahwa --kalau mengobati orang yang digigit ular beracun maka harus diobati dengan bisa ular juga--, artinya menangani kasus korupsi itu harus dengan korupsi pula."*

<sup>24</sup> Nama orang dan kasus tidak disebutkan untuk kepentingan yang bersangkutan

*"T: Mereka (pengadilan) terang-terangan ya minta duit pada pengacara?"*

*J: Begini...kalau misalnya ada lubang bukem, maka hakim langsung bertanya 'bagaimana itu, apa tidak minta bantu?'.*

## B. Jangka Waktu Penyelesaian

Tidak ada indikator objektif yang bisa dipakai oleh pihak manapun untuk mengukur apakah proses hukum terhadap suatu kasus pidana berjalan cepat atau lambat. Dalam kasus korupsi, situasi sedikit lebih baik karena ada Surat Edaran Kejaksaan Agung yang meminta para Kajati untuk menyelesaikan kasus korupsi paling lama dalam waktu 3 bulan sejak dimulainya penyelidikan.

Data studi kasus menunjukkan bahwa lamanya proses penyelesaian kasus pada tiap tahap proses hukum bervariasi. Pada kasus dugaan korupsi Bupati Kapuas Hulu Kejaksaan memerlukan waktu hingga 31 bulan sementara kasus DPRD Donggala hanya memakan waktu 3,5 bulan. Sebaliknya, pada kasus Donggala, PT hanya memerlukan waktu 21 hari sementara dalam kasus Madiun proses di PT telah berjalan selama 17 bulan dan belum selesai. Secara umum proses di Kejaksaan memakan waktu lebih lama dibanding proses persidangan di PN. Sementara, perbandingan dari semua kasus menunjukkan bahwa proses yang paling lama terjadi ketika kasus dimintakan kasasi di Mahkamah Agung.

**Tabel 3. Perbandingan Lamanya Proses Hukum (s/d Nopember 2006)**

| Kasus                | Kejaksaan | PN      | PT                                  | MA                     |
|----------------------|-----------|---------|-------------------------------------|------------------------|
| DPRD Sumbar          | 14        | 12      | 7                                   | 7<br>22 (blm.selesai)  |
| Pemkab Mentawai      | 10        | 11      | -                                   | 16                     |
| Pemkab Blitar        | 9         | 5       | 5                                   | 18 (blm.selesai)       |
| DPRD Kab. Madiun     | 4         | 4       | 3<br>5 (hanya 1 yang sudah diputus) | 3                      |
| DPRD Kab. Pontianak  | 10,5      | 9       | -                                   | 17 (blm.selesai)       |
| Bupati Kapuas Hulu   | 20        | 1       | Perbaikan dakwaan belum selesai     | -                      |
| DPRD Kab. Toli-Toli  | 4         | 6       | 2                                   | 14                     |
| DPRD Donggala        | 3,5       | 12<br>5 | 1<br>21 hari                        | 8 (belum selesai)      |
| DPRD Prop. NTB       | 18        | 10,5    | 4 (belum selesai)                   | -                      |
| Pemkab Lombok Tengah | 28        | 5       | 6                                   | 14<br>18 (blm.selesai) |

### C. Diskriminasi Hukum ('Tebang Pilih')

*"...Sing salah bungah-bungah, sing bener tenger-tenger"* –yang salah senang-senang sementara orang yang benar bersusah-susah–

Terdakwa korupsi Pemkab Blitar

Bagi aktor pendorong, eksekutif dan legislatif pada dasarnya sama-sama terlibat korupsi anggaran penyusunan APBD sehingga dalam laporan dugaan korupsi APBD aktor pendorong menuntut agar kedua lembaga tersebut diperiksa. Karena itu, keprihatinan sebagian kalangan bahwa fenomena pengungkapan kasus korupsi DPRD adalah upaya untuk memojokkan legislatif tidak selalu tepat. Pilihan mengenai tersangka mana yang kemudian diproses terletak di Kejaksaan.

**Penahanan.** Berbagai aksi menuntut perlakuan yang sama terhadap semua tersangka oleh aparat hukum mulai muncul ketika terjadi penahanan. Dalam kasus korupsi anggaran legislatif seperti di Madiun hanya memproses pimpinan dewan sementara anggota yang lain bebas. Dalam kasus DPRD kab Pontianak, Donggala, Toli-Toli dan NTB, meski tuntutan dari aktor pendorong adalah seluruh anggota DPRD, yang diproses hanyalah sebagian anggota yang menjadi panitia anggaran penyusunan APBD (Panggar). Dari seluruh kasus korupsi legislatif, tidak ada satu orang pun dari kalangan eksekutif yang ikut diproses. Sementara untuk kasus korupsi eksekutif, situasinya lebih beragam, di Blitar Wakil Bupati tetap bebas sementara Bupati dan beberapa staf Pemda diproses secara hukum, di Mentawai Bupati bebas sementara target proses hukum justru kepada Sekretaris Daerah (Sekda).

#### Box 10. Perlakuan Istimewa Terhadap Ketua DPRD Donggala

- Selama pemeriksaan di tingkat kejaksaan, jika tersangka lain langsung ditahan begitu pemeriksaan pertama, Ketua DPRD tetap dibiarkan bebas sementara
- Ketika akhirnya dilakukan penahanan, Ketua DPRD mengajukan pembantaran dengan alasan sakit hingga dilakukannya sidang pertama yang bersangkutan 'berada' di Rumah Sakit
- Selama berada di tahanan, siapa saja diijinkan untuk menjenguk Ketua DPRD sementara bagi tersangka lain jumlah dan lamanya waktu kunjungan dibatasi secara ketat
- Saat digelar sidang pertama, Ketua DPRD menolak untuk dibawa dengan mobil tahanan melainkan memakai kendaraan pribadi dengan pengacaranya. Pengacara mengakui bahwa hal tersebut sebenarnya melanggar peraturan, *"Ini jelas melanggar hukum tapi pengacara kan memang selalu mencari celah agar kliennya diringankan. Bahkan dibeaskan"*
- Saat menunggu persidangan, tersangka lainnya diperintahkan untuk menunggu di

ruang tahanan pengadilan sementara ketua DPRD diperbolehkan berada di ruangan lain

**Dakwaan.** Keterbatasan aktor pendorong dalam mengkaji substansi dakwaan dan tuntutan mengakibatkan tidak ada respon spesifik terhadap variasi dakwaan bagi para tersangka. Yang mendapat sorotan tajam adalah perbedaan perlakuan terhadap tersangka yang berasal dari unsur TNI/ Polri. Proses hukum terhadap mereka tidak memakai jalur peradilan umum sehingga sulit dipantau apakah proses hukum betul-betul berjalan atau tidak.

**Tabel 4. Perbedaan Proses Hukum Tersangka Korupsi**

| Kasus                      | Laporan Aktor Pendukung                                          | Proses di Kejaksaan                                                 | Proses di PN                      | Tidak/Belum Diproses                                                            |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Legislatif</b>          |                                                                  |                                                                     |                                   |                                                                                 |
| <i>DPRD Sumbar</i>         | • Seluruh Anggota DPRD<br>• Gubernur                             | Seluruh Anggota DPRD                                                | Seluruh anggota DPRD              | • Gubernur<br>• TNI/Polri                                                       |
| <i>DPRD Madiun</i>         | • Pimpinan DPRD<br>• Anggota DPRD                                | Pimpinan DPRD                                                       | Pimpinan DPRD                     | Anggota DPRD                                                                    |
| <i>DPRD kab. Pontianak</i> | • Seluruh anggota DPRD<br>• Bupati                               | • Seluruh anggota DPRD<br>• Pengurus Yayasan                        | Pimpinan DPRD<br>Pengurus Yayasan | Bupati                                                                          |
| <i>DPRD NTB</i>            | • Seluruh Anggota DPRD<br>• Staf Pemda                           | 13 org. Panggar                                                     | 12 orang Panggar                  | Staf Pemda                                                                      |
| <i>DPRD Toli-Toli</i>      | Seluruh anggota DPRD                                             | 14 orang Panggar                                                    | 14 orang Panggar                  | • Anggota DPRD yang bukan Panggar<br>• 2 anggota Polri dikembalikan ke kesatuan |
| <i>DPRD Donggala</i>       | Seluruh anggota DPRD                                             | 21 orang panggar (14 org. telah disidang; 6 org masih di Kejaksaan) | 14 orang panggar                  | Anggota DPRD non-Panggar                                                        |
| <b>Eksekutif</b>           |                                                                  |                                                                     |                                   |                                                                                 |
| <i>Pemkab Mentawai</i>     | Pemda termasuk Bupati                                            | Sekda dan 3 orang pegawai pemda                                     | Sekda dan 3 orang pegawai Pemda   | Bupati                                                                          |
| <i>Pemkab Blitar</i>       | Dalam laporan tidak disebutkan siapa tersangka pelaku korupsinya | • Bupati<br>• 4 orang pejabat Pemda<br>• Sekda<br>• Ketua DPRD      | Bupati<br>4 orang pejabat Pemda   | Wakil Bupati                                                                    |

|                             |                         |                                            |                                              |  |
|-----------------------------|-------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------|--|
| <i>Bupati Kapuas Hulu</i>   | Bupati                  | Bupati Kepala Dinas Kehutanan dan wakilnya |                                              |  |
| <i>Pemkab Lombok Tengah</i> | Panitia Pengadaan Tanah | Panitia Pengadaan Tanah<br>Kepala Dinkes   | • Panitia Pengadaan Tanah<br>• Kepala Dinkes |  |

#### D. Substansi Tuntutan dan Vonis

Tuntutan JPU atas dakwaan korupsi antara lain: i) pidana penjara; ii) denda; iii) mengganti kerugian negara. Untuk denda dan mengganti kerugian negara biasanya ditetapkan juga pidana subsider (pengganti) berupa pidana kurungan. Berbagai sanksi pidana tersebut bisa berubah pada tiap-tiap tahap proses hukum sejak dari isi tuntutan JPU – *vonis PN* – vonis PT dan vonis MA.

Perbandingan antara tuntutan JPU dan vonis majelis hakim PN memperlihatkan adanya kecenderungan sanksi yang dijatuhkan menjadi lebih rendah. Perbandingan terhadap vonis PN dan vonis PT menunjukkan kecenderungan yang bervariasi, dari 6 kasus yang diproses hingga tingkat banding di PT terdapat 3 kasus dimana sanksi lebih berat, 2 kasus sanksi lebih rendah dan 1 kasus dimana PT menguatkan vonis PN. Perbedaan sanksi dalam vonis MA terhadap putusan PT pada dasarnya tidak terlalu signifikan atau bisa dibilang bahwa MA cenderung menguatkan putusan yang sudah dibuat oleh PT. Untuk gambaran singkat, berikut ini beberapa contoh sanksi pidana.

| Tuntutan JPU                                                                                   | Vonis PT                                                | Vonis PN                                                | Vonis MA                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Ketua Dewan- DPRD Kab. Madiun;<br>4 thn penjara; denda 200 jt; ganti kerugian negara 336,3 jt  | Sama dengan tuntutan JPU                                | Menguatkan putusan PN                                   | Menguatkan putusan PT                    |
| 10 org. Anggota DPRD, Prop. NTB;<br>5 thn penjara; denda 240 jt                                | Dakwaan jaksa ditolak PN                                |                                                         |                                          |
| Terdakwa I, DPRD Kab. Toli-Toli<br>12 thn penjara; denda 350 jt; ganti kerugian negara 170 jt. | 2 thn penjara; denda 50 jt; ganti kerugian negara 58 jt | 6 thn penjara; denda 50 jt; ganti kerugian negara 58 jt | Belum jelas apakah sudah keluar vonis MA |

***Silahkan pilih: dapat uang 100 juta atau diganti dengan kurungan selama 30 hari?***

Jika mencermati tabel tuntutan dan vonis terlampir, menarik untuk melakukan kalkulasi sederhana berapa berat sanksi pidana kurungan jika seseorang melakukan tindak pidana korupsi di Indonesia. Selain sanksi pidana penjara, terhadap denda atau mengganti kerugian

negara diikuti dengan ketentuan bahwa jika terdakwa tidak sanggup (tidak mau) membayar denda tersebut, maka akan diganti pidana subsider berupa kurungan. Lagi-lagi tidak ada standar yang sama untuk berbagai daerah. Jika dalam tuntutan JPU pada kasus Sumbar untuk denda Rp 100 juta dapat diganti dengan pidana kurungan selama 24 bulan, dalam kasus Blitar ganti rugi sebesar 27 miliar hanya diganjar dengan pidana kurungan selama 12 bulan. Artinya, kerugian negara sebesar 2 miliar hanya dinilai dengan sanksi selama 30 hari saja dalam kurungan. Bila dirata-rata berdasarkan isi tuntutan JPU, untuk sanksi pidana denda, 1 bulan kurungan senilai 34 juta sementara untuk pidana mengganti kerugian negara 1 bulan kurungan senilai dengan 100 juta.

**Bagian V**

# **Kesimpulan & Rekomendasi**

## Kesimpulan & Rekomendasi

**Desentralisasi & Korupsi.** Korupsi memiliki sejarah lebih panjang dibanding sistem pemerintahan, entah sentralistik atau desentralistik. Korupsi lebih seperti bayangan yang selalu mengikuti kemanapun pendulum kekuasaan berayun, di mana ada kekuasaan, korupsi duduk tak jauh dari situ. Ketika pusat memegang dominasi kekuasaan, *locus* dan modus korupsi berputar di tingkat pusat dan daerah sekedar melakukan replikasi. Atau, ketika kekuasaan mulai dibagi ke daerah, maka terjadi pengembangan *locus* dan modus korupsi yang dijalankan oleh para pemangku kepentingan politik dan ekonomi di daerah tersebut.

Apakah absah untuk mengatakan bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia memang telah menyuburkan praktek korupsi? Sayangnya tidak terdapat data yang cukup valid menyangkut kasus korupsi yang sebetulnya telah terjadi di daerah sebelum dimulainya kebijakan desentralisasi sehingga cukup sulit untuk membuat perbandingan. Yang terjadi seiring dengan dimulainya kebijakan desentralisasi adalah peningkatan jumlah pengungkapan kasus dugaan korupsi di daerah. Dengan demikian, yang bisa ditarik dari fenomena ini bukanlah untuk menjawab apakah korupsi semakin tinggi atau semakin rendah tapi untuk mencermati *dimana locus* dan *apa modus* korupsi di daerah.

Sebagian besar pengamat sepakat bahwa terjadi penguatan posisi lembaga legislatif di daerah di bawah UU 22/1999 (*legislative heavy*) sehingga '*locus*' korupsi banyak terjadi di lembaga ini. Tapi tidak berarti bahwa praktek korupsi di lembaga eksekutif telah sama sekali berhenti. Hanya beberapa tahun sebelumnya, di bawah pemerintahan Orde Baru, lembaga eksekutif di daerah memegang dominasi kekuasaan yang sangat besar dan menjadi '*locus*' korupsi di daerah yang sangat subur selama puluhan tahun. Dengan kata lain, terjadi pergeseran '*locus*' korupsi ke tubuh legislatif, namun dengan '*modus*' yang relatif sederhana. Sementara, ruang-ruang korupsi eksekutif untuk sesaat sedikit berkurang namun '*modus*' masih lebih kompleks. Perubahan UU 22/1999 menjadi UU 32/2004 nampaknya masih mengikuti pola yang sama; yang terjadi sekedar perubahan '*locus*' dan '*modus*' dan tidak berarti bahwa praktek korupsi di daerah semakin berkurang.

**Peluang Penguatan Inisiatif Anti Korupsi di Tingkat Lokal.** Yang lebih penting untuk dicermati adalah bahwa desentralisasi membawa implikasi terhadap penguatan inisiatif anti korupsi di tingkat lokal yang ditandai dengan dua hal. *Pertama*, penguatan kelompok masyarakat sipil yang secara aktif mulai mengambil peran untuk berpartisipasi dan melakukan pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan. Kemunculan berbagai organisasi (NGO) baru, berkembangnya media massa serta revitalisasi berbagai organisasi tradisional dan institusi desa berusaha mengambil kesempatan untuk menaiki posisi tawar masyarakat –salah satunya dengan mulai mengungkap dan mendorong penyelesaian kasus dugaan korupsi.

*Kedua*, meski demikian, kelompok masyarakat mesti menyadari bahwa terungkapnya dugaan

kasus dan berjalannya proses hukum atas sejumlah dugaan korupsi yang mereka suarakan belum berarti bahwa telah terjadi penguatan posisi tawar dan posisi politik masyarakat di tingkat lokal. Studi kasus dalam penelitian ini memperlihatkan bahwa kelompok aktor pendorong bisa muncul dan melakukan berbagai tekanan karena diuntungkan oleh situasi adanya geseran dan gesekan para pemangku kepentingan politik. Lembaga pemerintahan, partai politik (tak terkecuali pejabat-pejabat instansi penegak hukum di daerah) terlibat dalam proses tarik menarik kekuasaan sehingga memungkinkan munculnya kelompok-kelompok oposisi dan 'barisan sakit hati' yang menebar informasi tentang adanya indikasi korupsi. Atau, kelompok inilah yang menyuplai data-data dan dokumen untuk memperkuat dugaan korupsi dalam kajian/investigasi yang dilakukan oleh aktor pendorong.

Kecenderungan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa, para pemangku kepentingan di tingkat lokal mulai menyadari bahwa mereka perlu segera melakukan konsolidasi ulang untuk menyepakati 'titik keseimbangan baru' dimana terjadi pembagian kekuasaan (dan keuntungan kekuasaan) yang merata diantara mereka sendiri. Idealnya, titik keseimbangan baru tersebut akan berupa menguatnya mekanisme *check and balances* yang memungkinkan terjadinya pengawasan timbal balik antara partai politik – legislatif – eksekutif. Jika itu yang akan terjadi, maka besar harapan bahwa posisi dan peran masyarakat sebagai bagian pengawasan jalannya pemerintahan bisa semakin diperkuat.

Tapi, bukan tidak mungkin bahwa yang terjadi justru sebaliknya: konsolidasi para pemangku kepentingan politik dan ekonomi di tingkat lokal justru untuk saling bekerjasama membangun modus baru korupsi dan saling melindungi satu sama lain. Jika ini yang terjadi, indikasi yang jelas akan mengarah pada semakin terpojoknya posisi kelompok masyarakat sipil dalam melakukan fungsi pengawasan. Atau, sebagaimana yang terjadi selama masa pemerintahan Orde Baru, terdapat keterlibatan masyarakat yang 'semu': partisipasi dijamin namun hanya untuk kelompok masyarakat sipil yang bersedia bekerjasama atau lebih dikenal sebagai 'organisasi plat merah'.

#### Rekomendasi:

- Mendesak agar peran masyarakat dalam penanganan korupsi sebagaimana telah diatur dalam PP 71/2000 dikuatkan dalam bentuk peraturan daerah (Perda)
- Merumuskan platform aksi dan strategi bersama dalam memberantas korupsi di tingkat lokal
- Melibatkan aparat hukum atau lembaga pemerintah dalam melakukan pelatihan dan pendidikan anti-korupsi kepada kelompok masyarakat dampingan

**Penegakan Hukum Berjalan Lebih Baik.** Konsolidasi para pelaku korupsi sebetulnya dapat dicegah jika saja proses penegakan hukum bisa berjalan dengan lebih baik. Studi kasus ini memperlihatkan munculnya beberapa indikasi yang membawa harapan terjadinya

perbaikan upaya penegakan hukum di tingkat lokal seperti: *Pertama*, terlihat adanya kecenderungan instansi penegak hukum untuk lebih responsif atas berbagai laporan dugaan korupsi yang dibawa oleh aktor pendorong. Selain itu, terlihat cukup jelas adanya kesediaan aparat penegak hukum untuk membangun kerjasama yang lebih kuat dengan aktor pendorong. Perubahan positif ini cukup masuk akal mengingat penguatan agenda pemberantasan korupsi pemerintah pusat mengharuskan instansi penegak hukum di daerah untuk berlomba-lomba menunjukkan kinerja yang lebih baik, salah satunya adalah dengan semakin membuka diri bagi setiap sumber dukungan yang bisa membantu mereka untuk menangani kasus korupsi yakni aktor pendorong.

*Kedua*, meski tidak terjadi pada semua kasus, namun secara umum dimana terdapat sekelompok aktor pendorong yang kuat maka akan ditemui proses hukum yang cenderung berjalan dengan lebih transparan dan relatif lebih cepat. Tekanan berbagai aksi aktor pendorong yang dilanjutkan dengan pemberitaan media massa yang berkelanjutan rasanya telah berhasil menekan proses hukum sampai pada titik dimana alasan '*presumption of innocent*' dan 'menghormati proses hukum' tidak lagi berhasil dipakai sebagai alasan untuk berkilah dari keharusan memberi progres kasus kepada publik.

#### **Rekomendasi:**

- Perlu peningkatan pengetahuan hukum dan investigasi bagi aktor pendorong di tingkat lokal
- Perlu dukungan bagi aktor pendorong di tingkat lokal untuk membangun jaringan kerjasama di tingkat propinsi atau nasional.
- Dalam penanganan kasus, diperlukan dukungan bagi aktor pendorong untuk melakukan pemantauan dan tekanan terhadap proses hukum dan politik di tingkat nasional. Misalnya, penting untuk mengevaluasi tidak saja mengenai bagaimana proses hukum berjalan melainkan termasuk mengenai mengapa proses hukum tidak berjalan di sebagian kasus atau bagi sebagian pelaku dalam kasus yang sama. Peran ini bisa dilakukan oleh lembaga di tingkat nasional seperti KPK, LSM anti-korupsi atau lembaga ombudsman.

Begitupun, masih terdapat tantangan bagi aktor pendorong dimana, meskipun lebih responsif, terbuka dan bekerja relatif cepat, instansi penegak hukum di tingkat lokal masih sulit menghilangkan beberapa kelemahan menahun: kekurangan sarana dan prasarana, diskriminasi dalam proses hukum dan rentan terhadap suap serta tekanan politik. Lebih jauh, kemampuan aktor pendorong untuk meluncurkan tekanan terhadap proses hukum hanya bisa terjadi selama proses berlangsung di tingkat lokal. Selepas tahap di Kejaksaan dan Pengadilan Negeri, aktor pendorong hanya bisa berharap pada jaringan kerja yang

mereka miliki di tingkat propinsi atau pusat. Situasi ini berdampak pada keluaran proses hukum yang dinilai belum adil: sanksi yang lemah dan eksekusi yang sangat sulit untuk dijalankan. Dengan kata lain, aktor pendorong berhasil membuat proses hukum berjalan lebih responsif, terbuka dan relatif cepat namun belum tentu adil.

#### Rekomendasi:

- Lembaga penegak hukum sebaiknya memberdayakan berbagai peraturan dan pasal-pasal lain untuk terus melanjutkan proses hukum atas laporan dugaan korupsi yang terjadi di tingkat lokal.
- Penting untuk merumuskan indikator yang membatasi lamanya proses hukum
- Pemberlakuan keharusan adanya ‘gelar perkara’ di Kejaksaan dan ‘eksaminasi’ terhadap keputusan pengadilan

**Dukungan dari Tingkat Nasional.** Jejak-jejak keberhasilan aktor pendorong dalam menangani kasus dugaan korupsi di tingkat lokal masih menyisakan satu soal penting yakni faktor dukungan di tingkat nasional. Jika mencermati anatomi korupsi yang ada di daerah akan terlihat bahwa sumber-sumber korupsi tidak melulu berasal dari para pemangku kepentingan di tingkat lokal melainkan melibatkan para pelaku di tingkat pusat yang memiliki kepentingan politik dan ekonomi di tingkat lokal. Fakta lain yang perlu dipertimbangkan adalah bahwa proses penegakan hukum masih sangat tersentralisasi di tingkat pusat. Betapa cemerlangnya pun Kejaksaan dan Pengadilan Negeri di daerah menuntaskan sebuah kasus, hasil akhir lebih sering ditentukan oleh proses hukum di tingkat yang lebih tinggi, di mana jangkauan kontrol aktor pendorong sangat tidak seimbang, jika dibandingkan jaringan politik dan ekonomi para tersangka korupsi.

#### Boks 11. *Corruptor's Fight Back.*

Beberapa peristiwa nasional berikut sering disebut para pengamat anti-korupsi sebagai ‘serangan balik koruptor’: Uji Materil terhadap PP 110/2000, Hasil Kerja Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah – DPR RI dan keluarnya PP 37/2006

#### Uji Materil terhadap PP 110/2000.

*“T: Mengapa panitia anggaran DPRD yang lain belum diproses...?”*

*“J: Itulah yang saya bingung. Dengan dasar apa saya tuntut? Selama ini dasar penuntutan kita adalah penyalahgunaan PP 110/2000. Tapi bulan Juli lalu keluar edaran Kejaksaan Agung bahwa untuk perkara korupsi yang melanggar PP 110/2000 itu tidak perlu dilanjutkan. Makanya saya bingung...”*

Jaksa Penuntut Umum di Donggala

Tersangka korupsi propinsi Sumatera Barat sejak semula memang tidak memakai peraturan ini karena dianggap bertentangan dengan pasal 34 UU no.4 tahun 1999 dan pasal 19 UU no.22 tahun 1999 yang menyebutkan bahwa DPRD mempunyai wewenang untuk mengatur anggarannya sendiri. Mereka mengajukan hak uji materil (*judicial review*) terhadap PP ini ke Mahkamah Agung yang terdaftar pada tanggal 25 Mei 2001. MA akhirnya mengabulkan gugatan DPRD Sumatera Barat dengan membatalkan PP 110/2000 pada tanggal 9 September 2001. Dengan pembatalan tersebut, maka PP ini tidak lagi bisa dijadikan dasar penyidikan atas korupsi oleh Kejaksaan atau Kepolisian. Pengacara terdakwa menganggap bahwa dengan adanya keputusan MA berarti bahwa PP tersebut telah 'batal secara hukum' sehingga para anggota DPRD yang terlanjur divonis dengan PP itu harus dibebaskan. Pembatalan tersebut berakibat pada berhentinya proses pengungkapan kasus korupsi DPRD dan terhambatnya proses lanjutan terhadap sebagian tersangka yang sebelumnya belum sempat diproses oleh Kejaksaan.

**Panja DPR RI.** Maraknya pengungkapan kasus korupsi DPRD menjalar hingga ke tingkat nasional. Kericuhan terjadi saat dengar pendapat antara Jaksa Agung RI dan komisi III DPR RI menyangkut isu penanganan hukum terhadap anggota DPRD di berbagai daerah. Banyak pengaduan dari daerah menyangkut proses hukum terhadap anggota DPRD dan kepala daerah yang dinilai tidak *fair*, tebang pilih, tidak profesional dan tidak proporsional. Sebagai tindak lanjut dari dengar pendapat tersebut, pada tanggal 1 Maret 2005 gabungan komisi II dan III DPR RI membentuk Panitia Kerja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah (Panja) yang terdiri dari 50 orang anggota. Panja dimaksudkan untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan UU serta peraturan pelaksanaan agar penegakan hukum berjalan sesuai dengan tertib hukum.

Setelah bekerja selama 20 bulan, pada tanggal 10 Oktober 2006 keluarlah hasil kerja Panja dengan rekomendasi kepada Presiden SBY untuk; i) segera memulihkan nama baik serta segenap hak anggota DPRD dan kepala daerah yang saat ini diproses dalam kasus hukum; ii) menginstruksikan aparat penegak hukum untuk tidak diskriminatif dalam menangani kasus korupsi yang melibatkan anggota DPRD dan kepala daerah dan iii) menegur keras Jaksa Agung yang dinilai tidak mampu memimpin aparat kejaksaan daerah dalam menangani kasus korupsi.

Lemahnya dasar hukum dan proses hukum yang diskriminatif memang menonjol di banyak kasus. Meski demikian, rekomendasi untuk merehabilitasi dan memulihkan hak anggota DPRD dan kepala daerah merupakan tekanan politik yang menjadi ancaman serius bagi penegakan hukum terhadap dugaan korupsi di Indonesia.

#### **Peraturan Pemerintah No.37 tahun 2006**

Menyusul pembatalan PP 110/2000, telah dikeluarkan beberapa peraturan pemerintah yang mengatur keuangan DPRD yang tetap mengundang ketidakpuasan asosiasi DPRD. Terakhir, pada tanggal 14 November 2006 Presiden menetapkan PP No.37/2006 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Dalam PP ini penghasilan DPRD terdiri atas: uang representasi, tunjangan keluarga, tunjangan beras, uang paket, tunjangan jabatan dan berbagai tunjangan lainnya. Yang paling kontroversial adalah adanya tambahan tunjangan komunikasi intensif setiap bulan sebesar paling tinggi tiga kali uang representasi ketua DPRD serta tambahan operasional setiap bulan paling tinggi enam kali uang representasi untuk wakil ketua DPRD. Pemberian tunjangan sebagaimana di atas direncanakan akan diberikan mulai Januari – Desember 2006 atau dengan kata lain ‘berlaku surut’. PP yang merupakan hasil kerja keras tim lobi asosiasi DPRD ini menuai protes dari banyak kalangan baik di tingkat nasional maupun di masing-masing daerah karena dianggap mencederai perasaan masyarakat. Kalangan pemerhati menyebut PP ini sebagai peraturan yang ‘melegitimasi korupsi DPRD’

**Faktor Penguat & Pelemah bagi Aktor Pendorong.** Dengan demikian, sangat tidak adil jika aktor pendorong lokal dibiarkan untuk melakukan pertempuran sendirian tanpa adanya penguatan dan dukungan dari tingkat nasional. Dukungan apa yang bisa diberikan? Penelitian ini telah mengidentifikasi serangkaian faktor penguat dan faktor pelemah bagi aktor pendorong dalam mengungkap dan mendorong proses hukum atas suatu kasus dugaan korupsi sebagai berikut:

Faktor utama yang membuka peluang keberhasilan bagi upaya aktor pendorong adalah akses terhadap dokumen anggaran dan pengadaan pemerintah daerah. Akses terhadap dokumen tersebut kemudian dikombinasikan dengan beberapa faktor lain sehingga mengarahkan pada keberhasilan kerja aktor pendorong di tingkat lokal antara lain:

- Aktor lokal yang memiliki pengetahuan tentang anggaran daerah dan keterampilan investigasi korupsi berpeluang lebih baik dalam mendorong proses hukum yang lebih efektif.
- Dampak media massa dalam penguatan pendidikan publik memang masih dipertanyakan. Begitupun, publikasi yang gencar selama proses penyelesaian telah meningkatkan posisi tawar aktor pendorong untuk mendesak proses hukum yang lebih baik.
- Jaringan kerja dengan lembaga anti-korupsi di tingkat nasional mengingat jangkauan tekanan aktor pendorong hanya sebatas proses hukum di tingkat lokal
- Berbeda dengan persepsi yang umum di kalangan LSM, kecakapan aktor pendorong untuk membangun kerjasama dan bersikap kooperatif dengan aparat hukum cukup berpengaruh pada efektifitas penyelesaian sebuah kasus.
- Terakhir, koalisi dan koordinasi yang baik di antara sesama aktor pendorong sangat penting. Meski demikian, jauh lebih penting untuk menyusun strategi jangka panjang dan konsisten dalam mendorong sebuah kasus dibanding besarnya elemen masyarakat yang tergabung dalam koalisi.

Pada saat yang sama, penguatan jaringan dan aksi tanding dari kelompok tersangka juga harus dipertimbangkan dalam melihat efektifitas penyelesaian kasus. Berbagai intimidasi dan tekanan yang dilancarkan oleh kelompok tersangka, baik terhadap aktor pendorong maupun aparat hukum merupakan faktor pelemah yang utama. Faktor pelemah kedua adalah buruknya kinerja aparat hukum, proses yang tidak transparan, rentan terhadap aksi suap dan lemahnya dakwaan, tuntutan dan vonis pengadilan terbukti sangat melemahkan inisiatif yang dikembangkan aktor pendorong.

## **Rekomendasi**

### **Aktor Pendorong:**

1. Melakukan advokasi kebijakan agar peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi sebagaimana diatur dalam PP 71/2000 dikuatkan dalam bentuk Peraturan Daerah
2. Menyusun platform bersama strategi mendorong penyelesaian kasus korupsi di tingkat lokal
3. Memperkuat kerjasama dengan instansi penegak hukum seperti pelibatan dalam pendidikan anti-korupsi bagi masyarakat dampingan

### **Lembaga anti-korupsi, LSM dan donor di tingkat nasional:**

4. Meningkatkan pengetahuan hukum dan keterampilan investigasi aktor pendorong
5. Memperkuat jaringan kerja aktor pendorong dengan lembaga/organisasi anti-korupsi di tingkat nasional
6. Membantu aktor pendorong dalam menindaklanjuti pemantauan dan tekanan terhadap proses hukum di tingkat banding dan kasasi

### **Instansi Penegak Hukum:**

7. Menyediakan perangkat peraturan alternatif yang dapat digunakan bagi Kejaksaan Negeri untuk melakukan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pemerintah daerah
8. Menetapkan indikator lamanya proses hukum di masing-masing lembaga penegak hukum
9. Mengeluarkan surat edaran tentang keharusan bagi kejaksaan untuk melakukan gelar perkara serta memfasilitasi eksaminasi terhadap putusan pengadilan

**Lampiran**

## Lampiran 1. Tabel Modus Operandi Korupsi Pemerintahan Daerah

| Kasus               | Peluang Korupsi                                   | Modus Operandi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Legislatif</b>   |                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| DPRD Sumbar         | <i>Pembentukan Anggaran</i>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Membuat mata anggaran tambahan untuk pengeluaran dewan hingga mencapai 27 item mata anggaran</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                     |
|                     | <i>Mark up anggaran</i>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Mark up</i> anggaran dengan cara memecah item anggaran yang sudah ada dan duplikasi anggaran untuk mendapatkan penghasilan/tunjangan baru</li> <li>Perjalanan dinas fiktif</li> </ul>                                                                                                                                    |
| DPRD Madiun         | <i>Pembentukan Anggaran</i>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Membuat mata anggaran tambahan untuk pengeluaran dewan</li> <li>Pencairan polis asuransi anggota dewan dalam bentuk tunai</li> </ul>                                                                                                                                                                                        |
|                     | <i>Pertanggungjawaban anggaran</i>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak membuat Surat Pertanggungjawaban (SPJ) untuk pengeluaran dewan</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                             |
|                     | <i>Pencairan anggaran</i>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pencairan dana Pilkada 3 kali lebih banyak dari anggaran yang sudah ditetapkan</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                   |
| DPRD Kab. Pontianak | <i>Pembentukan Anggaran</i>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengalokasikan DAU untuk Yayasan yang dikelola Dewan</li> <li>Dana yayasan dicairkan dan dibagi secara langsung kepada seluruh pimpinan dan anggota dewan</li> </ul>                                                                                                                                                        |
| DPRD NTB            | <i>Pembentukan Anggaran</i>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Membuat mata anggaran tambahan untuk pengeluaran dewan</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                           |
| DPRD Toli-Toli      | <i>Pembentukan Anggaran</i>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Memperbesar anggaran bagi pengeluaran dewan sehingga melebihi 3% dari PAD</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                        |
| DPRD Donggala       | <i>Pembentukan Anggaran</i>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Membuat mata anggaran yang sama pada pos anggaran yang berbeda</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Eksekutif</b>    |                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Pekab Mentawai      | <i>Pemakaian sisa dana APBD</i>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sisa anggaran dalam bentuk Uang yang Untuk Dipertanggungjawabkan (UUDP) tidak disetor ke kas daerah</li> <li>UUDP dipinjamkan ke dinas-dinas dan dipakai untuk kepentingan Bupati, Wakil Bupati dan Sekda memakai kwitansi fiktif</li> </ul>                                                                                |
|                     | <i>Proses Pencairan Anggaran</i>                  | <p>Manipulasi pengeluaran kas daerah dengan cara:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengeluarkan dana dari kas daerah dengan penerbitan SPMG kode D yang tidak ada dalam kode anggaran</li> <li>Pemindahbukuan dana dari kas daerah ke rekening pribadi</li> <li>Pengeluaran dana dari kas daerah yang disimpan dalam bentuk deposito dan giro</li> </ul> |
| Bupati Kapuas Hulu  | <i>Peruntukan dana yang disetor ke kas daerah</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tetap mengeluarkan ijin PSDH/DR meskipun telah dilarang oleh UU</li> <li>Tidak menyetorkan pemasukan dari setoran PSDH/DR (pengelolaan hutan) ke kas Menhut</li> <li>Pemindahan dana setoran PSDH/DR yang seharusnya di rekening Pemda kepada rekening pribadi</li> </ul>                                                   |

|                         |                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pemkab<br>Lombok Tengah | <i>Procurement, pengadaan<br/>tanah Pemkab</i> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ketua dan pengurus panitia pengadaan tanah melakukan negosiasi langsung kepada warga pemilik tanah</li><li>• Menutup informasi tentang plafon anggaran harga pembelian tanah</li><li>• Melakukan penipuan saat transaksi dengan meminta warga pemilik menandatangani kuitansi kosong</li><li>• Mengambil selisih antara harga yang dianggarkan dan harga yang dibayarkan ke warga pemilik</li></ul> |
|-------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Lampiran 2. Tabel Dakwaan & Vonis

| KASUS                       | Dakwaan<br>Jaksa Penuntut Umum                                                                                                                                                                                                                                                                              | Vonis<br>Pengadilan Negeri (PN)                                                                                                                                                                                                                                                                | Vonis<br>Banding (PT)                                                                                                                                                                                                                                                             | Vonis<br>Kasasi - MA                            | EKSEKUSI                                     |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <b>Legislatif</b>           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                 |                                              |
| DPRD Prop.<br>Sumatra Barat | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pimpinan Dewan;                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 4 tahun 6 bulan penjara</li> <li>b. Uang pengganti masing2: Rp 101,6 juta; 114,4 juta; 112,2 juta (kurungan 2 tahun)</li> </ul> </li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pimpinan Dewan:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 2 tahun 3 bulan penjara</li> <li>b. denda Rp 100 juta mengganti kerugian negara masing2 sekitar Rp 100 juta (kurungan 6 bln c.)</li> </ul> </li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pimpinan Dewan:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 5 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 250 juta (kurungan 5 bln) mengembalikan kerugian negara Rp 100-125 juta (kurungan 6 bln)</li> </ul> </li> </ul> | Menguatkan putusan PT                           | Belum dilaksanakan                           |
|                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>40 anggota DPRD:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 4 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 200 juta (kurungan 8 bln)</li> <li>c. mengganti kerugian negara antara Rp 100 – 200 juta (kurungan 2 thn)</li> </ul> </li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>40 anggota DPR:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 2 tahun penjara</li> <li>b. denda 100 juta (kurungan 2 bulan)</li> <li>c. mengganti kerugian negara antara 100 – 125 juta (kurungan 6 bln)</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>40 anggota DPRD:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 4 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 200 juta (kurungan 4 bln) mengembalikan kerugian negara 100-125 juta (kurungan 6 bln)</li> </ul> </li> </ul>   | Menguatkan putusan PT                           | Belum dilaksanakan                           |
| DPRD Kab.<br>Madiun         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ketua Dewan:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 4 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 200 juta (kurungan 6 bln)</li> <li>c. Mengembalikan kerugian negara Rp 336,3 juta (dari total kerugian Rp 8,8 milyar)</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ketua Dewan:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 4 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 200 juta (kurungan 6 bln)</li> <li>c. membayar kerugian negara 336,3 juta</li> </ul> </li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Menguatkan vonis PN untuk Ketua Dewan</li> </ul>                                                                                                                                                                                           | Menguatkan putusan banding terhadap Ketua Dewan | Eksekusi atas Ketua Dewan telah dilaksanakan |
|                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>3 orang Wakil Ketua Dewan:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 4 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 200 juta</li> <li>c. mengembalikan kerugian negara, 2 wakil ketua 265</li> </ul> </li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>2 orang wakil ketua:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 1 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 50 juta (kurungan 1 bln)</li> <li>c. mengembalikan kerugian</li> </ul> </li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Untuk wakil ketua masih dalam proses banding</li> </ul>                                                                                                                                                                                    |                                                 |                                              |

| KASUS               | Dakwaan<br>Jaksa Penuntut Umum                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Vonis<br>Pengadilan Negri (PN)                                                                                                                                                                                                                                             | Vonis<br>Banding (PT)                      | Vonis<br>Kasasi - MA                                            | EKSEKUSI |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------|
|                     | juta, 1 orang wakil dari unsur POLRI 70 juta-an.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | negara sebesar 7,18 juta                                                                                                                                                                                                                                                   |                                            |                                                                 |          |
|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>1 orang wakil ketua dari unsur TNI/Polri: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 1 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 50 juta (kurungan 1 bln)</li> <li>c. mengembalikan kerugian negara sebesar 5,7 juta</li> </ul> </li> </ul> |                                            |                                                                 |          |
| DPRD Kab. Pontianak | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pengurus Yayasan Bestari: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. masing-masing 2 tahun penjara</li> <li>b. denda masing-masing Rp 50 juta (kurungan 4 bln)</li> </ul> </li> <li>Pimpinan Dewan: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 2 tahun penjara</li> <li>b. denda 50 juta (kurungan 4 bln)</li> <li>c. membayar uang pengganti 2,837 M ditanggung bersama-sama (kurungan 6 bln)</li> </ul> </li> </ul> | Bebas Murni untuk semua terdakwa                                                                                                                                                                                                                                           |                                            | JPU mengajukan kasasi. Sedang dalam proses di MA                |          |
| DPRD Prop. NTB      | <ul style="list-style-type: none"> <li>10 orang anggota DPRD (panitia Panggar): <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 5 tahun penjara</li> <li>b. denda antara Rp 250 juta (kurungan 6 bln)</li> <li>c. Denda antara 240 juta – 290 juta-an tiap-tiap terdakwa (penjara 1 thn)</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                  | Dakwaan tidak diterima karena prematur                                                                                                                                                                                                                                     | JPU mengajukan banding. Masih dalam proses | Pengacara terdakwa mengajukan memori kasasi. Masih dalam proses |          |

| KASUS                                     | Dakwaan<br>Jaksa Penuntut Umum                                                                                                                                                                               | Vonis<br>Pengadilan Negri (PN)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Vonis<br>Banding (PT)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Vonis<br>Kasasi - MA                                                                                                                                                                      | EKSEKUSI |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| DPRD kabupaten Donggala                   | Tuntutan 4 tahun penjara, plus denda 50 juta rupiah dan mengganti kerugian negara.<br>Total kerugian negara Rp.7.680.300                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Terdakwa paket 1:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 1 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 50 juta(kurungan 6 bln)</li> <li>c. Membayar kerugian negara masing2 Rp 50,33 jt, 63,28 jt; 66,38 jt ; 67,28 jt</li> </ul> </li> <li>Terdakwa paket 2&amp; 3:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 1 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 50 jt (kurungan 3 bln)</li> <li>c. membayar kerugian negara :<br/>Terdakwa I &amp; II Rp 132,73jt</li> </ul> </li> <li>Terdakwa paket 4:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 4 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 50 jt (kurungan 6 bln)</li> <li>c. membayar kerugian negara Rp 17 juta</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Terdakwa paket 1:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 4 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 50 jt (ku rungan 6 bln)</li> <li>c. mengganti kerugian negara 3 kali lipat putusan PN</li> </ul> </li> <li>Terdakwa paket 2&amp;3:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 4 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 50 jt (kurungan 2 bln)</li> <li>c. Membayar kerugian negara 3 kali putusan</li> </ul> </li> <li>Terdakwa paket 4:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 3 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp50 jt (kurungan 3 bln)</li> <li>c. membayar kerugian negara sama dengan PN</li> </ul> </li> </ul> | Semua masih dalam proses kasasi, kecuali Terdakwa Paket IV mendapat pengurangan hukuman menjadi 1 tahun dan 2 tahun, denda 50 juta (kurungan 6 bln) dan mengganti kerugian negara 17 juta |          |
| DPRD Kabupaten Toli-Toli, Sulawesi Tengah | Paket I:<br>Terdakwa 1 (Wakil Ketua DPRD):<br>a. 12 tahun penjara<br>b. denda sebesar 350 juta (kurungan 6 bln)<br>c. Mengganti kerugian negara Rp 170 jt<br>Terdakwa 2 (anggota DPR)<br>a. 12 tahun penjara | Paket I:<br>a. 2 tahun penjara<br>b. denda Rp 50 jt (kurungan 1 bln)<br>c. Membayar kerugian negara Rp 58,3 jt, 32,1 jt, 44,1 juta (penjara 1 thn)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Paket I:<br>a. 6 tahun penjara<br>b. denda Rp 50 jt (ku rungan 6 bln)<br>c. membayar kerugian negara sama dengan vonis PN(kurungan 6 bln)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Diduga telah keluar putusan kasasi yang menguatkan putusan banding                                                                                                                        |          |

| KASUS | Dakwaan<br>Jaksa Penuntut Umum                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Vonis<br>Pengadilan Negeri (PN)                                                                                                                                                                                                                      | Vonis<br>Banding (PT)                                                                                                                            | Vonis<br>Kasasi - MA | EKSEKUSI |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------|
|       | <p>b. denda 350 juta (kurungan 6 bln)</p> <p>c. mengganti uang kerugian negara sebesar 153,45 juta.</p> <p>Terdakwa 3 (anggota DPR)</p> <p>a. 12 tahun penjara</p> <p>b. denda 350 juta</p> <p>c. mengganti kerugian negara sebesar 117,2 juta</p> <p>Terdakwa 4-6 (anggota DPR)</p> <p>a. 9 tahun penjara</p> <p>b. denda 350 juta (kurungan 6 bln)</p> <p>c. mengganti kerugian negara sebesar 92,2 M</p> <p>Terdakwa 7 (anggota DPR)</p> <p>a. 9 tahun penjara</p> <p>b. denda 350 juta (kurungan 6 bln)</p> <p>c. mengganti kerugian negara sebesar 156,6 juta</p> |                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                  |                      |          |
|       | <p>Paket II:</p> <p><b>Terdakwa 1 (Wa. Ket DPRD Toli-Toli):</b> 9 tahun penjara, membayar denda 350 juta (subsidaer 6 bulan penjara) dan mengganti kerugian negara sebesar 119,6 juta</p> <p><b>Terdakwa 2 (anggota DPRD):</b> 12 tahun penjara, denda 350</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p>Terdakwa Paket II:</p> <p>a. 2 tahun penjara (kecuali terdawa 7, 1 tahun 8 bulan)</p> <p>b. Denda 50 juta (subsidaer kurungan 1 bulan)</p> <p>c. Membayar kerugian negara: <b>Terdakwa 1 : 44,66 Juta</b><br/><b>Terdakwa 2-6 : 32,1 juta</b></p> | <p>PAKET II</p> <p>a. Terdakwa 1-6 : 6 tahun penjara</p> <p>Terdakwa 7 : 5 tahun penjara</p> <p>b. denda 50 juta (subsider 6 bulan kurungan)</p> |                      |          |

| KASUS                                    | Dakwaan<br>Jaksa Penuntut Umum                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Vonis<br>Pengadilan Negri (PN)                                                                                                 | Vonis<br>Banding (PT)                                                                                   | Vonis<br>Kasasi - MA                                                           | EKSEKUSI |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------|
|                                          | juta (subsider 6 bulan penjara), dan mengganti kerugian negara sebesar 138,45 juta<br><b>Tedakwa 3</b> (anggota DPRD) : 12 tahun penjara, denda 350 juta (subsider 6 bulan kurungan), dan membayar kerugian negara 92,2 juta<br><b>Tedakwa 4</b> (anggota DPRD) : 9 tahun penjara, denda 350 juta (subsider 6 bulan kurungan), dan mengganti kerugian negara sebesar 132,2 juta<br><b>Tedakwa 5-6</b> (anggota DPRD): 9 tahun penjara, denda 350 juta (subsider 6 bulan kurugian dan mengganti kerugian negara sebesar 92,2 juta.<br><b>Tedakwa 7</b> (anggota DPRD): 5 tahun penjara, denda 350 juta (kurungan 6 bulan), dan mengganti kerugian negara sebesar 34,5 juta | Tedakwa 7 : tidak ada hukuman mengembalikan kerugian negara. (jika kerugian negara tidak diganti maka diganti penjara 1 tahun) | d.mengganti uang kerugian negara sama dengan putusan PN (bila tidak mencukupi diganti kurungan 6 bulan) |                                                                                |          |
| Sekda kabupaten Mentawai, Sumatera Barat | Sekda:<br>a. penjara 5 tahun<br>b. Denda? 200 juta(subsidaer 4 bulan kurungan)<br>c. Membayar kerugian negara sebesar 3,2 M (subsidaer penjara 2 tahun)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Divonis Bebas                                                                                                                  |                                                                                                         | JPU mengaku mengajukan kasasi namun tidak diketahui keberadaan surat pengajuan |          |

| KASUS                         | Dakwaan<br>Jaksa Penuntut Umum                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Vonis<br>Pengadilan Negeri (PN)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Vonis<br>Banding (PT)                                                                                                                                                                                                                                                                      | Vonis<br>Kasasi - MA                                                                                            | EKSEKUSI                                                   |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
|                               | <p>Terdakwa 1 : Kabag Keuangan,<br/>Terdakwa 2 : Bendaharawan<br/>Sekda dan Terdakwa 3 :Mantan<br/>Bendaharawan Sekda), masing-<br/>masing dituntut:</p> <p>a. 5 tahun penjara<br/>b. denda 200 juta (subsidaair 4<br/>bulan kurungan)<br/>c. Membayar uang pengganti:<br/>Terdakwa 1 : 2,5 M<br/>Terdakwa 2 : 2,588 M<br/>Terdakwa 3 : tidak<br/>dikenakan hukuman<br/>membayar uang pengganti<br/>(jika tidak dibayar diganti<br/>pidana penjara 2 tahun)</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                 |                                                            |
| Kasus Korupsi<br>Pekab Blitar | <p>• Bupati:</p> <p>a. 18 tahun penjara<br/>b. denda Rp 500 juta subsidaair<br/>6 bulan kurungan<br/>c. membayar kerugian negara<br/>Rp 51 milyar, jika tidak ada<br/>harta diganti 3 tahun<br/>penjara</p>                                                                                                                                                                                                                                                     | <p>• Bupati:</p> <p>a. 15 tahun penjara<br/>b. denda Rp 400 juta subsidaair<br/>kurungan 6 bulan<br/>c. membayar kerugian negara<br/>Rp 36,7 milyar, jika<br/>harganya tidak cukup<br/>diganti 2 tahun penjara<br/>Kepala Bagian Keuangan<br/>Pekab:</p> <p>a. 13 tahun penjara<br/>b. denda Rp 150 juta subsidaair<br/>6 bulan kurungan<br/>c. membayar kerugian negara</p> | <p>• Bupati:</p> <p>a. 10 tahun penjara<br/>b. Denda 500 juta<br/>c. Mengganti kerugian<br/>negara 27 M atau<br/>diganti 1 tahun<br/>penjara</p> <p>• Kabag Keuangan:</p> <p>a. 10 tahun penjara<br/>b. denda Rp 100 juta<br/>subsidaair 3 bulan<br/>kurungan<br/>c. membayar kerugian</p> | <p>Bupati:<br/>mengajukan<br/>kasasi. Masih<br/>dalam proses</p> <p>Terdakwa lain<br/>menerima vonis<br/>PT</p> | <p>Baru Kepala<br/>Kasda yang<br/>mengangsur<br/>denda</p> |

| KASUS                                       | Dakwaan<br>Jaksa Penuntut Umum                                                              | Vonis<br>Pengadilan Negeri (PN)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Vonis<br>Banding (PT)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Vonis<br>Kasasi - MA | EKSEKUSI |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------|
|                                             |                                                                                             | <p>Rp 15,4 milyar atau diganti 2 tahun penjara</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kasubag Pembukuan di Sekda: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 5 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 50 juta subsidair 6 bulan kurungan</li> </ul> </li> <li>Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Daerah Kab. Blitar: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 10 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 100 juta subsidair 6 bulan kurungan</li> <li>c. membayar kerugian negara Rp 1 milyar ATAU diganti 1 tahun penjara</li> </ul> </li> <li>Kepala Kasda: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 11 tahun penjara</li> <li>b. Denda Rp 100 juta subsidair 3 bulan kurungan</li> <li>c. Membayar kerugian negara Rp 3 milyar ATAU diganti 2 tahun penjara</li> </ul> </li> </ul> | <p>negara Rp 6,5 milyar ATAU diganti 10 bulan penjara</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kasubag Pembukuan menerima putusan PN</li> <li>Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Daerah: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 5 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 50 juta subsidair 1,5 bulan kurungan</li> <li>c. membayar kerugian negara Rp 50 juta ATAU diganti 6 bulan</li> </ul> </li> <li>Kepala Kasda: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 5 tahun penjara</li> <li>b. denda Rp 50 juta subsidair 2 bulan kurungan</li> <li>c. membayar kerugian negara Rp 500 juta ATAU diganti 1 tahun penjara</li> </ul> </li> </ul> |                      |          |
| Dana PSDH/<br>DR oleh Bupati<br>Kapuas Hulu | Tuntutan belum dibacakan, karena dalam putusan sela dakwaan dinyatakan tidak dapat diterima | Hakim dalam putusan sela tidak menerima dakwaan jaksa karena tidak jelas ( <i>obscur libel</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Jaksa mengajukan verset ke PT atas putusan sela tersebut                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                      |          |

| KASUS                      | Dakwaan<br>Jaksa Penuntut Umum                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Vonis<br>Pengadilan Negeri (PT)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Vonis<br>Banding (PN)                                                                                                                                                                                               | Vonis<br>Kasasi - MA                                        | EKSEKUSI |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------|
| Kabupaten<br>Lombok Tengah | <p>Pimpinan Proyek dan Benda-hara Proyek:</p> <p>a. Pimpinan Proyek 3 tahun penjara, bendahara 2 tahun penjara</p> <p>b. denda 50 juta (subsider 5 bulan kurungan)</p> <p>c. Mengganti kerugian negara sebesar 426.261.545 juta secara tanggung renteng.</p> <p>Penanggung Jawab Proyek :</p> <p>a. Penjara 3 tahun</p> <p>b. Denda 50 juta (subsidaer kurungan 5 bulan)</p> <p>c. Membayar kerugian negara sebesar 426.261.545 juta secara tanggung renteng dengan terdakwa lain.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pimpinan Proyek: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 18 bulan penjara</li> <li>b. denda Rp 10 juta</li> </ul> </li> <li>• Bendaharawan Proyek: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 12 bulan penjara</li> <li>b. denda Rp 10 juta</li> </ul> </li> <li>• Penanggung Jawab Proyek <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 9 bulan penjara</li> <li>b. denda Rp 10 juta</li> </ul> </li> <li>• "Kepala Din Kes (ikut terlibat dalam transaksi pembebasan tanah) <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 4 bulan hukuman percobaan</li> </ul> </li> </ul> | <p>Pimpinan proyek</p> <p>a. 6 bulan penjara</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penanggung jawab Proyek</li> <li>a. 4,5 bulan penjara</li> <li>• Kepala DinKes: Bebas dengan percobaan 1 tahun</li> </ul> | <p>Kejaksanaan men-gajukan kasasi. Sedang dalam proses.</p> |          |



## Daftar Referensi

### Artikel, Buku, Laporan

1. Achmadi, Adib (ed), *"Panduan Pengawasan Keuangan Daerah"*, Masyarakat Transparansi Indonesia, 2005
2. Ackerman- Rose, Susan, 2006, *"Korupsi Pemerintahan: Sebab, Akibat dan Reformasi"*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,
3. Aditjondro J., George, April 2007, *Review Local Government Corruption Study Report*, tidak dipublikasikan.
4. Aditjondro J., George, 2002 *"Membedah Kembar Siam Penguasa Politik dan Ekonomi Indonesia"*, LSPP, Jakarta
5. Chalid, Pheni, 2005, *"Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik"*, Kemitraan, Jakarta
6. Davidsen, Soren; Juwono, Vishnu; and Timberman G, David, 2006, *Curbing Corruption in Indonesia 2004 – 2006*, USINDO CSIS, Jakarta
7. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2006, *Laporan Pelaksanaan Tugas Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah*, Jakarta.
8. Institute for Local Development 2005, *"Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 tahun"*, Jakarta
9. ILD, 2004, *"Kompilasi UU Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya (1903–2004)"*, Jakarta
10. Kaffah, Ervyn, 2007, *Pergeseran Relasi Kuasa di Daerah*, tidak dipublikasikan.
11. Kaffah, Ervyn dan Amrulloh, Asyiq Moh. (ed), 2003, *"Fiqih Korupsi: Amanah Vs Kekuasaan"*, SOMASI NTB,
12. Kaufmann, Daniel, September 2005, *10 Myths About Governance and Corruption, Finance and Development*, <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
13. Klitgaard, Robert, dkk, 2001, *"Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah"*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

14. Klitgaard, Robert, 2001, *"Membasmi Korupsi"*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
15. KPK, 2006, *"Memahami untuk Membasmi: Buku Saku untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi"*, Jakarta
16. KPK, 2006, *"Mengenal dan Memberantas Korupsi"*, Jakarta
17. Lindsey, Tim, 2002, *"Anti-corruption and NGOs in Indonesia," in Stealing from the People: The Clamp Down: in Search of New Paradigms, Book 4*, Aksara Foundation for Partnership for Governance Reform, Jakarta
18. Masyarakat Transparansi Indonesia, 2002, *"Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah"*, Jakarta
19. Piliang, Indra J dkk (ed), 2003, *"Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi"* YHB, Jakarta
20. Pope, Jeremy, 2003, *"Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional"*
21. *Transparency International Indonesia* – Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
22. Rasma, Karklins, September 2002, *Anti-Corruption Incentives and Constituencies in the Post-Communist Region*, Paper for Workshop 1: Creating a Trustworthy State, Collegium Budapest.
23. Sukoco, Kongso (ed), *"Mencabut Akar Korupsi"*, SOMASI NTB, 2003
24. Sebastian, Freille, *"Federalism, Decentralization and Corruption"*  
[www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/ACLitSurvey](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/ACLitSurvey)
25. Sulistoni, Gatot dan Hendriadi, 2004, *"Anggaran Tak Sampai"*, SOMASI, NTB
26. Sumarto Sj, Hetifah, 2004 *"Inovasi, Partisipasi dan Good Governance"*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
27. Tanthowi, U Pramono, dkk (ed), 2004 *"Membasmi Kanker Korupsi"*, PSAP – Partnership for Governance Reform in Indonesia, Cetakan ke 2, Jakarta
28. World Bank, 2004, *"Memerangi Korupsi di Indonesia: Memperkuat Akuntabilitas Untuk Kemajuan"* Jakarta
29. Yappika, 2006, *"Konteks Historis Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU No 22/1999 Menjadi UU No 32/2004)"*, Jakarta

30. Yappika, 2006 *“Desentralisasi Setengah Hati: Analisa Konstruksi Berita Desentralisasi Media Massa Oktober 2005-Januari 2006”*, Jakarta

### **Jurnal/Artikel:**

www.bawasda.jakarta.go.id

Pontianak Pos on-line, Rabu 27 September 2006, *Dakwaan Batal, Tambul Bebas*

Kompas, 25 Januari 2007, *Kecenderungan Korupsi; Eksekutif di Posisi Teratas*

Kompas, 25 November 2006, *Transparansi Dapat Cegah Korupsi*

Jurnal Autonomia, Vol.I, No.1, Januari 2006

### **Peraturan Perundang-Undangan**

1. UU No 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
2. PP No 6 tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi
3. UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
4. UU No 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
5. UU No 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN
6. PP No 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
7. PP No 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
8. PP No 109 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
9. PP No 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD
10. UU No 16 tahun 2001 tentang Yayasan

11. UU No 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
12. UU No 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
13. UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

**Putusan Pengadilan:**

Putusan Pengadilan Negeri Mempawah No.139/PID.B/2004/PN.MPW

Putusan Pengadilan Mataram No.321/Pid.B/2005/PN.MTR tanggal 7 Juli 2006 hal

## MENYIBAK BAJU LINMAS, MENGUAK MEGA KORUPSI (Studi Kasus Korupsi APBD 2002-2004 Pemkab Blitar)

Peneliti : Dini Latifatun Nafi`ati

### Bagian I: RINGKASAN

*“Terutama yang bisa kita rasakan dan kita lihat adalah jalan. Persoalan jalan rata-rata jalan di Kabupaten Blitar itu rusak. Dan kerusakannya terutama jalan-jalan Kabupaten. Itu kerusakannya parah.”*

Koordinator SOMASI

Keresahan masyarakat itu akhirnya terjawab. Sejumlah pejabat Pemda (belakangan disebut Tim 11) yang tidak puas dengan mutasi yang dilakukan Bupati waktu itu, membisikkan isu kas daerah kosong. Isu itu ditanggapi beberapa NGO yang ada di Blitar yang membentuk SOMASI. Pada tanggal 8 Agustus 2004 SOMASI, pertama kali berdemo mengusung isu bahwa Kas daerah (kasda) kosong.

Sehari sebelumnya, tujuh kepala desa yang menyampaikan dugaan *mark up* atas baju linmas dan penyunatan dana perimbangan keuangan daerah di sektor migas di kabupaten Blitar ke Kejagung. Dari laporan itulah kejar mulai menyelidiki kasus ini dan akhirnya menemukan kasus korupsi lain yang menyangkut bupati Blitar yang menjabat pada waktu itu dan empat pejabat di Pemda.

Dari penyelidikan Kejar terungkaplah bahwa APBD Kab. Blitar telah dibobol sejak tahun 2002 hingga 2004 tanpa terendus pihak manapun sebelumnya. Modus yang digunakan oleh para tersangka adalah dengan penerbitan SPMG Kode D tanpa dilengkapi Surat Keterangan Otoritas (SKO) dari bupati atau Sekda dan Surat Perintah Pembayaran (SPP) dari pengguna anggaran, pemindahan dana ke rekening pribadi dan memanipulasi sisa anggaran.

Kejar melakukan penyidikan dengan *support* masyarakat berupa data dan informasi oleh SOMASI, Kelompok 7 Kades maupun Tim 11 serta berbagai elemen masyarakat lain. Aksi-aksi seperti demo dan *hearing* ke Kejar dan DPRD bahkan mogok makan, banyak dilakukan mendorong agar proses hukum berjalan dengan cepat dan transparan. Setelah proses penyelidikan dan penyidikan selama kurang lebih 8 bulan, ditetapkanlah 5 orang terdakwa yaitu Bupati Blitar, Kabag Keuangan, Kasubag pembukuan, Mantan Kepala Kasda dan Kepala Kasda.

Persidangan dimulai pada tanggal 2 Mei 2005 dan berakhir pada 31 Oktober 2006. Akhirnya, terdakwa Bupati mendapat vonis pidana penjara 15 tahun, denda 400 juta subsidair 6 bulan kurungan dan membayar uang pengganti Rp 36.718.329.540,44, sedang keempat terdakwa lain mendapat hukuman penjara antara 10-13 tahun, membayar denda masing-masing antara 150 juta hingga 50 juta dan membayar kerugian negara, bervariasi sebesar yang telah mereka korupsi.

Para terdakwa melakukan banding atas putusan itu, kecuali terdakwa Kasubag Pembukuan. Putusan banding telah terbit yang mengurangi hukuman masing-masing terdakwa, misalnya terdakwa Bupati Blitar hukumannya menjadi berkurang menjadi 10 tahun penjara, denda Rp. 27 M dibayar 1 bulan jika tidak diganti 1 tahun penjara dan membayar ganti rugi Rp. 500 juta. Terhadap putusan ini terdakwa Bupati Blitar mengajukan kasasi, sedangkan 3 terdakwa lain menerima putusan tersebut. Hingga saat ini belum keluar putusan kasasi dari Mahkamah Agung untuk terdakwa Bupati Blitar.

## **BAGIAN II: LOCAL CONTEXT**

Wilayah Kabupaten Blitar terletak di jalur selatan Propinsi Jawa Timur. Akses transportasinya relatif mudah, dari kawasan Barat bisa dijangkau dari Tulungagung. Akses jalan dari Timur dapat dijangkau dari Malang dan dari Utara dapat dijangkau dari Kediri. Dengan luas wilayah 1588,79 km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.107.936 jiwa. Kabupaten Blitar memiliki kepadatan penduduk 697,4 jiwa per km<sup>2</sup> yang tersebar di 22 kecamatan.

Wilayah Blitar merupakan daerah yang dibelah sungai Brantas yang melintas dari barat ke timur. Ini menyebabkan Blitar terbagi menjadi wilayah utara dan selatan. Di wilayah utara terdapat gunung api dan deretan pengunungan yang melintas dari Malang hingga Kediri. Hal ini memberi kontribusi pada kesuburan tanah dan berpengaruh pada kegiatan ekonomi penduduk.

Masyarakat Blitar tidak kesulitan memasarkan hasil bumi dan hasil industrinya ke luar daerah. Demikian pula akses terhadap informasi seperti TV, radio, telekomunikasi, internet dan media cetak. Akibatnya, tingkat pendidikan masyarakat dan kesadaran akan arti pendidikan sangat diapresiasi.

Konstansi politik yang terjadi di Kabupaten Blitar juga cukup dinamis. Partai politik beraliran nasionalis seperti PDIP dan Partai Golkar memiliki basis massa yang cukup kuat. Dalam Pilpres tahun 2004 lalu, pasangan Mega-Hasyim yang disokong PDIP dan PKB menang mutlak di Kabupaten Blitar

## BAGIAN III : KRONOLOGI

*“Kok kosong, padahal masih tengah tahun anggaran.”*

Warga Blitar

### Jalanan Yang Rusak

Memasuki pertengahan tahun 2004, masyarakat Kabupaten Blitar mulai resah. Mereka mengeluhkan buruknya sejumlah fasilitas umum. Jalan-jalan rusak, jembatan yang sedang dibangun mangkrak, tempat pelelangan ikan (TPI) yang baru dibangun sudah jebol. Tidak hanya itu, sejumlah kontraktor beberapa proyek Pemkab juga mogok karena tidak dibayar. Parahnya lagi, guru-guru honorer tidak digaji.

Kenyataan tersebut seakan kontras yang dilakukan pejabat Pemkab Blitar. Setiap hari Jumat, Bupati Bupati Blitar selalu bagi-bagi uang dan karpet ke masjid-masjid. Anehnya, pada tanggal 13 Januari 2004 Bupati melaksanakan rapat yang mewanti-wanti agar Bawasda tidak memeriksa keuangan Pemkab dan Kasda. Di lingkungan Pemda juga terjadi kenaikan pangkat istimewa di kalangan eselon III-IV yang menimbulkan pertanyaan bagi sebagian besar pegawai pemda Blitar, terutama mereka yang menduduki jabatan-jabatan penting di keuangan daerah dan kas daerah.

### Isu Kas Kosong

*“Apa Benar Kasda Kosong?”*, Bupati Blitar, saat menggelar rapat intern pejabat Pemkab menanggapi isu ini.

Di saat keresahan masyarakat semakin meningkat, muncul Tim 11. Tim ini terdiri kumpulan pejabat-pejabat Pemkab yang tidak puas dengan *rolling* jabatan yang dilakukan bupati membisikkan isu tentang kosongnya kas daerah (kasda) kepada beberapa NGO yang ada di Blitar seperti Blitar Corruption Watch (BCW) dan Sitas Desa.

Pada 8 Agustus 2004 SOMASI membuat gebrakan dengan demonstrasi mengusung isu Kasda kosong. SOMASI mempertanyakan kenapa hingga kas daerah dikabarkan telah kosong melompong di pertengahan tahun. Meski belum yakin atas kebenarannya informasi tersebut, mereka menggelar aksi untuk menegaskan apakah kasda benar-benar kosong atau hanya mengada-ada saja.

### Tujuh Kades Melapor ke Kejagung

*“Kalau di sini (Blitar), tentunya kabupaten masih bisa menjangkau. Propinsi pun masih bisa. Akhirnya kami memutuskan untuk membawa ke Jakarta.”*

Kades Jambewangi

Tekad tersebut membuat Kades Jambewangi bersama 6 kades lainnya pada 7 Agustus 2004, berangkat ke Jakarta. Laporan yang diusung oleh kelompok 7 adalah dugaan *mark up* seragam linmas dan penyunatan dana perimbangan keuangan daerah di sektor migas. Di BPK tidak mendapat sambutan positif tetapi malah berdebat karena berdasarkan hasil audit BPK tidak ditemukan penyimpangan dana. Akhirnya mereka ke Kejagung.

Tujuan mereka ke Kejagung untuk menyampaikan data-data penting terkait adanya dugaan *mark up* pengadaan seragam linmas dan penilepan dana perimbangan sektor migas dalam APBD 2003. Data yang dimiliki 7 kepala desa menyebutkan, sedikitnya Rp 4,7 miliar dana APBD 2003 patut dicurigai mengalir ke sejumlah pejabat Pemkab Blitar.

Hampir satu bulan, Kejari menindaklanjuti informasi soal dugaan *mark up* seragam linmas dan dana migas tersebut. Anehnya, dalam kasus ini Kejari tak menemukan adanya *mark up* ataupun pengelembungan anggaran maupun penilepan dana migas.

### **BOKS 1. Profil Kelompok 7 Kades**

*“Kalau di sini (Blitar, pen.) tentunya kabupaten masih bisa menjangkau, propinsi pun masih bisa. Akhirnya kami memutuskan untuk membawa ke Jakarta.”*

Edi Mukhlison, Kades Jambewangi

Kepala Desa Jambewangi yang mendapatkan informasi tentang kosongnya Kasda mengajak Kepala Desa Popoh untuk merundingkan hal ini. Merasa kalau hanya dua saja tidak kuat maka dia mengajak Kepala Desa yang lain dan akhirnya terkumpul tujuh Kepala Desa yaitu Kades Jambewangi, Kades Popoh, dan Kades Ploso Ketiganya dari Kec. Selopuro. Kades Kemloko Kec. Nglegok, Kades Mbaran Kec. Ponggok, Kades Slorok dan Kades Sumber Urip dari Kec. Ndoko. Setelah terbentuk kelompok, mereka melakukan investigasi mengumpulkan data-data untuk menjawab pertanyaan *“Mengapa kasda Kosong?”*. Dugaannya ada korupsi.

Akhirnya dengan alasan menghindari intervensi dari tersangka dalam pengungkapan kasus Kelompok 7 Kades akhirnya bersepakat melapor ke Kejagung. Saat itu yang mereka laporkan baru dugaan *mark-up* baju Linmas dan penyunatan dana perimbangan Daerah sektor migas, yang mereka sudah dapatkan data-datanya.

Kelompok 7 kades ini datang kedua kalinya ke Jakarta, dua bulan sesudah laporan mereka ke Kejagung. Kali ini tujuan mereka adalah kediaman Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Cikeas, Bogor. Mereka berhasil menemui SBY yang pada waktu itu belum dilantik sebagai Presiden RI yang baru. Mereka meminta agar SBY mau membantu penyelesaian kasus di Blitar. Waktu itu, SBY berjanji akan membantu masyarakat Blitar untuk menyelesaikan kasus ini.

## BOKS 2. Misteri Tim 11

Siapa Tim 11? Tim 11 adalah julukan bagi 11 orang di lingkungan Pemkab Blitar yang kabarnya merasa sakit hati dengan mutasi jabatan yang dilakukan oleh Bupati Blitar pada waktu itu. Bupati menaikkan jabatan pada posisi tertentu pada orang-orang dekatnya, yang dirasakan oleh orang-orang dalam kelompok ini sangat tidak adil. Kelompok ini tidak mau secara terbuka menunjukkan diri siapa sebenarnya mereka. Tim ini juga yang aktif *men-support* berbagai data yang dibutuhkan oleh Kejaksaan untuk penyidikan kasus korupsi APBD kab. Blitar ini. Walaupun banyak pihak yang menyebut dan mengakui keberadaan Tim 11 ini, sampai saat ini belum ada satu pihakpun yang terang-terangan mengakui dirinya sebagai anggota tim ini dan tidak ada satu pihakpun yang mengekspos siapa saja orang yang ada di balik Tim 11 ini. Bahkan Radio Mayangkara juga mengakui kontribusi Tim 11 sebagai sumber beritanya.

## Tersibaknya Mega Korupsi

Kejari tidak berhasil menemukan bukti-bukti *mark up* pengadaan seragam limnas dan penilepan dana migas. Tapi akhirnya Kejari putar haluan. Pada 18 Oktober 2004, dari hasil penyelidikan Kejari justru menemukan indikasi adanya korupsi uang rakyat dengan modus memanipulasi nota keuangan senilai Rp 5,4 miliar. Tak hanya itu, kejari juga segera menetapkan Kabag Keuangan, mantan Kepala Kasda dan Kasubag Pembukuan sebagai tersangka.

Selama Kejaksaan melakukan penyelidikan, antara 16 Agustus sampai 18 Oktober 2004, koalisi LSM terus bergerak mendukung Kejaksaan dengan mengadakan aksi demo hingga mogok makan. Mereka juga aktif membantu menelusuri data-data penting untuk kejaksaan. Diskusi rutin dengan mendatangkan aktivis gerakan anti korupsi dari Malang Corruption Watch (MCW) dan ICW serta Kejari getol dilakukan agar kasus dugaan korupsi APBD terus diungkap.

Pada 3 Nopember 2004, kejaksaan kembali menemukan penambahan angka dugaan korupsi dari Rp 5,4 miliar menjadi Rp 32 miliar. Dari hasil penyelidikan, diketahui modus operandi penerbitan SPMG (surat perintah membayar giro) kode D yang tidak lazim digunakan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Untuk menguatkan dukungan, SOMASI pada tanggal 4 Nopember 2004 mengirimkan surat kepada KPK tentang kronologi pemberantasan korupsi di Blitar. Hal itu bersamaan langkah kejaksaan membentuk tim gabungan untuk menangani kasus tersebut. Tim ini dikenal sebagai Tim 7 yang terdiri dari 3 orang jaksa dari Kejati Jatim dan 4 orang Jaksa dari Kejari Blitar. Tim 7 memulai kerjanya dengan melakukan pemeriksaan saksi pada tanggal 8 Nopember 2004. Hasil pemeriksaan semakin memperkuat dugaan keterlibatan

para tersangka yang akhirnya pada tanggal 24 Nopember 2004 menjalani pemeriksaan dan langsung ditahan.

Tanggal 18 April 2005, proses penyidikan tuntas dengan pelimpahan berkas dakwaan tersangka ke PN. Dimulai dengan berkas tersangka Bupati Blitar dan Kabag Keuangan. Dua hari kemudian, berkas dakwaan tersangka Mantan Kepala Kasda dan Kepala Kasda juga dilimpahkan. Terakhir, pada tanggal 21 April 2005 berkas dakwaan Kasubag Keuangan menyusul.

## **Pergolakan Aksi-aksi Massa**

Selama penyelidikan dan penyidikan berlangsung, elemen masyarakat masih aksi untuk mendorong kejaksan menuntaskan tugasnya. Pada saat penyelidikan mereka menggelar aksi mogok makan selama tiga hari pada tanggal 6-8 Oktober 2004 bertepatan dengan kedatangan SBY ke Blitar, dalam rangkaian mogok makan tersebut mereka menggalang tanda tangan dukungan untuk kejaksan di spanduk putih. Pada akhir aksi spanduk ini diserahkan ke kejaksan sebagai simbol kepercayaan rakyat untuk mengusut secara tuntas penggarong uang mereka.

Aksi kedua dilakukan dalam rangka memperingati hari anti korupsi pada tanggal 3 Desember 2004 dengan cara bersinergi dengan tokoh agama dan dalam aksi itu menyerukan kepada DPRD Kabupaten Blitar yang baru untuk ikut serta memberantas korupsi di Blitar. Disamping melalui aksi, SOMASI membantu kejaksan dengan menyediakan data-data yang dibutuhkan untuk kepentingan penyidikan. Diantaranya dengan menunjukkan aset para tersangka. Dukungan juga muncul dari Forum Komunikasi Guru Pro Reformasi (FKGPR) yang dalam aksinya menyelipkan dukungan untuk proses hukum yang sedang berjalan. Selama proses ini berjalan banyak juga aksi-aksi lain yang dilakukan oleh NGO-NGO lokal seperti demo dan heraing ke Kejaksan menanyakan perkembangan kasus ini.

Selain dari berbagai elemen masyarakat, aparat penegak hukum dari pusat juga terus memberikan *support* kepada penegak hukum di Blitar. Seperti kunjungan Kajati Jatim H. Huzaini juga kunjungan Ketua MA Bagir Manan ke Blitar. Surat edaran MA kepada PN agar berkonsentrasi dan memprioritaskan kasus korupsi juga menjadi spirit kejaksan untuk segera menuntaskan kasus tersebut.

## **Ketukan Palu Hakim Mengecewakan?**

*“... sing salah bungah-bungah sing bener tenger-tenger (yang salah bersenang-senang, yang benar bersusah-susah)”*

Terdakwa Mantan Bupati Blitar

Proses hukum yang tergolong cepat adalah prestasi luar biasa bagi kinerja aparat penegak hukum. Terhitung sejak penyelidikan yang dimulai pada 16 Agustus 2004 sampai vonis terhadap terdakwa Bupati pada 31 Oktober 2005 hanya memakan waktu satu tahun dua bulan lima belas hari atau empat belas koma lima bulan. Karena itulah banyak pihak yang mengacungkan jempol untuk Kejaksaan dan PN Blitar.

Setidaknya tanggal 21 April 2005 itu pula, PN Blitar menetapkan majelis hakim (MH) yang akan menyidangkan kasus ini. Mereka terdiri atas 2 majelis hakim, MH 1 diketuai Ketua PN Blitar Nyoman yang menyidangkan terdakwa Bupati Blitar, Kabag Keuangan, dan Kasubag Keuangan. Sedangkan Majelis Hakim 2 diketuai Wakil Ketua PN Heri Sukemi yang bertugas menyidangkan tersangka Kepala Kasda dan Mantan Kepala Kasda. Sidang dimulai tanggal 2 Mei 2005 dan berlangsung sampai 31 Oktober 2005 dengan jatuhnya vonis kepada terdakwa Bupati Blitar.

Setelah melewati tahapan persidangan yang cukup melelahkan, PN memutuskan vonis yang beragam untuk masing-masing terdakwa sesuai dengan perannya dalam korupsi. Terdakwa Kasubag Keuangan divonis penjara 5 tahun dan denda 50 juta dan subsider 6 bulan kurungan. Untuk terdakwa Kabag Keuangan, hakim menganjar hukuman penjara 13 tahun plus denda 150 juta, subsider 6 bulan kurungan. Tak hanya itu, Kabag Keuangan juga harus mengembalikan uang dengan menyerahkan ganti rugi Rp 15.413.013.900.

Sementara Mantan Kepala Kasda divonis penjara 10 tahun dan denda Rp 100 juta dan mengembalikan uang pengganti Rp 1 miliar. Sedangkan Kepala Kasda divonis penjara 11 tahun, denda 100 juta dan uang pengganti Rp 3 miliar. Vonis untuk Bupati Blitar paling berat, yakni penjara 15 tahun plus denda 400 juta. Imam juga harus menyerahkan uang pengganti Rp 36.718.329.540,44.

Mereka tidak menerima putusan itu. Kecuali Kasubag Keuangan, semua terpidana lalu mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi (PT). Proses persidangan banding berlangsung antara 16 Nopember 2004 hingga 3 Maret 2006. Di tingkat PT, Mantan Kepala Kasda akhirnya divonis penjara 5 tahun, denda 50 juta, subsider 6 bulan kurungan. Dia juga diwajibkan membayar uang pengganti 500 juta. Sedangkan vonis hukuman bagi Kepala Kasda dikurangi dari 15 tahun penjara 5 tahun plus denda 50 juta. Uang pengganti yang wajib dikembalikan Solihin Inanta juga berkurang dari Rp 3 miliar menjadi hanya Rp 500 juta.

Sedangkan Kabag Keuangan harus menjalani hukuman penjara 10 tahun, denda 100 juta dan uang pengganti Rp 6,5 miliar. Terpidana Kabag Keuangan, Mantan Kepala Kasda, dan Kepala Kasda menerima putusan banding tersebut. Sementara itu, meski vonis Bupati Blitar dikurangi di PT dengan hukuman penjara 10 tahun, terpidana mengajukan langkah kasasi pada bulan Mei 2006.

### BOKS 3. Siaran Senin-Kamis Ala Mayangkara

*"Entah kejaksaan atau PN menuruti mau kita. Pak, bikin sidang yang gampang diingat. Senin dan kamis karena itu puasa. Kalau muslim kalau dia puasa mengurangi demo. Orang Jawa mengingatnya gampang. Pokoknya senin dan kamis sidang. Ndalalah kena. 6 bulan nonstop"*

Direktur Produksi Mayangkara.

Kasus ini benar-benar menyedot perhatian masyarakat, sehingga berbagai media massa, baik cetak maupun elektronik, berlomba-lomba untuk mengeksposnya. Media cetak lokal ang kontinyu menurunkan berita tentang kasus ini adalah Radar Tulung Agung (Grup Jawa Pos) dan Surya. Pemberitaan mereka yang intens ini diprotes oleh para terdakwa sebagai *character assassination*.

Radio sebagai salah satu bentuk media elektronik ternyata menjadi media yang aktif menyuarakan perkembangan kasus ini. Radio Mayangkara sebelum berhembusnya isu Kasda kosong sudah rajin menyuarakan aspirasi rakyat melalui program *Langlang Kota* yang mereka punya. Ketika kasus korupsi mulai memasuki proses hukum, masyarakat semakin rajin menyuarakan pendapatnya, bahkan ada pula yang menelpon untuk memberikan informasi yang berguna bagi proses hukum, walaupun tidak semua ketika dicek benar.

Ketika sidang akan digelar mereka bernegosiasi dengan pihak PN dan Kejari agar diizinkan meng-*on air*-kan setiap proses persidangan yang digelar. Ide ini dilakukan untuk mengantisipasi membludaknya pengunjung persidangan kasus korupsi terbesar di Blitar mengingat perhatian sangat besar dari masyarakat.. Mereka juga mengusulkan agar sidang rutin digelar setiap Senin-Kamis dengan alasan untuk mengurangi demo (karena muslim ada yang berpuasa) dan hari itu mudah diingat. Keinginan itu dikabulkan dan akhirnya setiap hari Senin-Kamis selama 6 bulan masyarakat di seluruh pelosok Blitar dapat mengikuti sidang terhadap lima terdakwa korupsi kasus Blitar, tanpa harus datang berduyun-duyun ke pengadilan.

### Aktor Pemicu Terkuaknya Kasus Korupsi Baru

*"Mereka (aktor pendorong) sangat berarti buat kami, kami merasa dikontrol, diawasi. Jadi kalau kami macam-macam ada yang langsung mengingatkan. Kami tidak berani..."*

Kepala PN Blitar

Selama persidangan tersebut -antara bulan Mei sampai Oktober- muncul aktor baru yang menamakan diri Komite Rakyat Pemberantasan Korupsi (KRPK). Elemen baru pemberantasan korupsi ini mengawali aksinya dengan penyebaran BAP Kabag Keuangan

pada bulan Juli 2005 ke seluruh pengurus anak cabang (PAC) PDIP Kabupaten Blitar. Mereka menyoal adanya tebang pilih dalam proses hukum penanganan korupsi APBD Kabupaten Blitar. Mereka mensinyalir, pencabutan BAP milik terdakwa Kabag Keuangan terjadi setelah masyarakat mengetahui banyak pejabat disebut ikut menerima uang.

## **BAGIAN IV: ANALISA**

### **Ada Apa dengan Sistem Otonomi Daerah?**

Sistem Otonomi Daerah (Otonomi) atau yang lebih populer dengan desentralisasi kerap dituding sebagai salah satu penyebab terjadinya kasus korupsi. Alih-alih memberikan kebebasan Pemda untuk membangun daerah, otonomi malah memicu makin banyaknya penyimpangan keuangan. Seperti pemahaman tentang UU No 22 tahun 1999 pasal 43 huruf d, pasal 44 ayat (1), pasal 48 huruf b dan huruf d serta PP No 105 tahun 2000 pada pasal 2 ayat (1) dan pasal 4 telah ditafsirkan sebagai kebebasan penuh Kepala daerah untuk mengelola daerahnya. Pada kenyataannya, kebijakan pemerintah daerah yang menyimpang, gagal menafsirkan aturan tentang otonomi daerah. Disamping itu legislatif juga gagal menjalankan fungsi pengawasan dan pemantauan terhadap kebijakan eksekutif. Bupati seakan menjadi kekuatan tunggal yang berakibat pada pembuatan kebijakan yang tidak menyejahterakan seluruh rakyat tetapi hanya menguntungkan kelompoknya saja.

Di Blitar, hal ini terbukti dengan diterimanya tanpa revisi LPJ Bupati tahun anggaran 2003. Padahal pada tahun itu terjadi pembobolan dana APBD yang ditaksir merugikan negara senilai Rp 30.060.318.225,-. Akibat pembobolan itu Pemkab sampai berhutang milyaran rupiah ke Koperasi Praja Mukti untuk menutupi kebutuhannya. Kasus mantan Ketua DPRD periode 1999-2004 yang saat ini sedang menjalani proses hukum dengan tuduhan korupsi senilai Rp 1,125 miliar juga menjadi tambahan bukti adanya permainan di luar prosedur antara eksekutif dan legislatif.

### **Politik Uang Sejak Pilkada**

Korupsi APBD Kabupaten Blitar tak lepas dari kontroversi payung hukum pelaksanaan otonomi daerah. Calon kepala daerah yang akan maju dalam pilkada membutuhkan biaya sangat besar untuk menggalang dukungan. Akibatnya, ketika dia terpilih menjadi kepala daerah, secara otomatis akan terlebih dahulu mengembalikan biaya politik yang sudah dikeluarkan. Yang cukup menarik untuk dicermati juga adalah figur bupati yang dikenal sebagai politisi ulung di Blitar. Dia dikenal memiliki kecakapan komunikasi politik dan kekuatan lobi lintas partai politik hingga berhasil meraup dukungan dari berbagai elemen dalam pemilihan bupati pada tahun 2000. Kemampuannya itu juga yang mengantarkannya menjadi bupati Blitar periode 2001-2006. Sebagai ilustrasi bisa dibayangkan seorang elit

NU yang juga mantan Kepala Depag menjadi Bupati Blitar diusung dari partai berbasis nasionalis tulen.

## Korupsi yang Sederhana

Sesungguhnya modus operandi korupsi pejabat itu sejak dulu sama saja, setali tiga uang. Demikian pula kasus korupsi APBD Kabupaten Blitar tahun 2002-2004 tergolong konvensional dan sederhana.

Ada tiga cara yang dilakukan para tersangka untuk mengambil kas daerah secara illegal: *Pertama* adalah mengeluarkan dana dari kas daerah dengan penerbitan SPMG kode D. Total uang yang disedot dengan praktek ini mencapai Rp 68.338.385.125. Penerbitan SPMG kode D dilakukan dari tahun 2002-2004 atas permintaan bupati dengan dalih keperluan kegiatan bupati. Bupati sering menyampaikan permintaan dana kepada Kabag Keuangan untuk kegiatan-kegiatannya.

Bersama dengan Kepala Kasda dan Kasubag Pembukuan, ia berembug. Keputusannya, bagian keuangan akan menyiasati dengan membuat SPMG kode D yang dimaksudkan sebagai SPMG PA (pengembalian ayat). SPMG PA adalah dana yang dikeluarkan dari APBD bukan dari pos pasal pengeluaran, tetapi dikeluarkan dari ayat penerimaan berupa penerimaan atas Dana Alokasi Umum (DAU) yang akan diganti dari pemasukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau dari DAU.

SPMG kode D juga dibuat untuk mencairkan dana APBD tanpa dilengkapi Surat Keterangan Otoritas (SKO) dari bupati atau Sekda dan Surat Perintah Pembayaran (SPP) dari pengguna anggaran Penerbitan SPMG kode D dan ini menyalahi Kepmendagri No 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.

Cara *kedua* yang dipraktekkan para tersangka adalah dengan memindahbukukan dana dari kas Daerah langsung ke rekening pribadi. Total dana yang berhasil dipindahbukukan sebesar Rp 5 miliar. Caranya, Kepala Kasda mentransfer dana ke rekening pribadi kabag keuangan sebanyak 2 Milyar dan 3 Milyar yang lain didapat oleh Kabag Keuangan dengan melakukan kliring dari Bank Jatim ke rekening salah satu staf Bagian Keuangan.

Sedangkan cara *ketiga* adalah pengeluaran dana dari kas daerah yang disimpan dalam bentuk deposito dan giro. Caranya, para tersangka memanipulasi sisa APBD tahun 2002 sebesar Rp 24 miliar. Untuk manipulasi sisa anggaran, pada Nopember 2002 tersangka Bupati memerintahkan Kabag Keuangan agar mengatur sisa lebih perhitungan APBD hanya sekitar Rp 4 miliar saja. Perintah itu segera ditindaklanjuti Kabag Keuangan dengan meminta staf bagian keuangan mengatur/menyesuaikan dengan cara menghilangkan/

menghapus dana sebesar Rp 27 miliar dari sisa APBD 2002. Lalu, dana sebesar Rp 27 miliar dipindahbukukan ke rekening Krisanto sebesar Rp 24 miliar. Sisanya, sebesar Rp 3 miliar dimasukkan ke Kasda DAU. Dalam laporan keuangan dana Rp 27 miliar ini disiasati dengan cara membebankan pada pos pengeluaran pada masing-masing unit kerja Pemkab Blitar.

## Koalisi Tujuan

Hampir semua aktor dalam kasus Blitar melakukan koalisi. Entah itu koalisi kecil seperti yang dilakukan kelompok 7 kades dan Tim 11 atau koalisi yang terdiri dari organisasi-organisasi yang telah mempunyai basis massa sebelumnya dan memakai nama resmi, seperti yang dilakukan oleh SOMASI dan KRPK. Selain itu ada pula beberapa NGO yang melakukan aksi dengan membawa identitasnya masing-masing misalnya, aliansi guru dalam FKGPR dan aliansi perempuan dalam KPI.

Tiap-tiap aktor dalam kasus ini melakukan kebanyakan melakukan aksi-aksinya sendiri-sendiri. Walaupun ada juga aksi-aksi yang dilakukan bersama-sama seperti yang dilakukan SOMASI. Koalisi NGO ini termasuk aktor yang giat melakukan koordinasi dengan aktor lain, baik itu NGO-NGO lain, Kelompok 7 Kades bahkan mereka juga berkoordinasi dengan Tim 11 sebagai sumber informasi. Intinya, para aktor dalam kasus ini meskipun mereka seperti terlihat berjalan sendiri, namun sebenarnya mereka tetap saling berbagi informasi.

Mengapa hal tersebut bisa terjadi? Hal ini dikarenakan ada satu tujuan yang hendak mereka perjuangkan yaitu penyelesaian kasus ini hingga tuntas. Jadi, meskipun terkadang masing-masing aktor membawa agendanya sendiri, seperti para guru yang meminta pembayaran gaji mereka, tapi misi untuk mendorong kasus ini tetap ada. Maka, bisa dikatakan bahwa koalisi dalam sebuah gerakan anti korupsi bukan hanya sebuah nama yang dikhawatirkan hanya beberapa orang yang bekerja. Koalisi bisa juga diartikan saling berkoordinasi dan berkonsolidasi untuk *tetap pada tujuan yang diinginkan*.

Ketika koalisi seperti ini yang terbentuk maka, setiap orang bisa mengambil peran masing-masing. Tidak perlu semua aktor menghabiskan energinya untuk mengawal kasus ini dari awal hingga akhir. Misalnya Kelompok 7 kades hanya berperan sampai penyidikan, SOMASI hanya berperan hingga pengadilan berakhir dan KRPK mulai berperan ketika pengadilan sudah dimulai dan pasca vonis. Dengan begitu akan terjadi kesinambungan dalam pengawalan kasus dan energi yang dimiliki bisa digunakan untuk membongkar kasus-kasus korupsi lainnya. Berikut kita lihat tabel peran masing-masing aktor dalam kasus Blitar.

**TABEL PROFIL AKTOR DAN AKSI**

| Nama Aktor                                                                               | Profile Aktor                                                                                                                              | Aksi                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                          |                                                                                                                                            | Sebelum Penyidikan                                                                                                                                                                                                    | Pada Proses Hukum                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Paska Vonis                                                                                           |
| Tim 11                                                                                   | Terdiri dari pejabat-pejabat di lingkungan Pemkab Blitar yang kecewa dengan kebijakan Bupati. Baik para kepala Dinas maupun kepala bagian. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengumpulkan informasi dari staf bagian keuangan tentang manipulasi besar-besaran keuangan Pemkab.</li> <li>• Menyebarluaskan informasi kepada elemen masyarakat.</li> </ul> | Menjadi sumber informasi bagi Kejaksaan                                                                                                                                                                                                                                                               | -                                                                                                     |
| Kelompok 7 Kades                                                                         | Terdiri dari 7 Kades yaitu : Jambewangi, Popoh, Ploso, Kemloko, Mbacan, Slorok, dan Sumber Urip.                                           | Melaporkan dugaan korupsi ke Kejagung.                                                                                                                                                                                | Membantu menyediakan data untuk proses penyelidikan dan penyidikan oleh Kejaksaan.                                                                                                                                                                                                                    | -                                                                                                     |
| SOMASI                                                                                   | Beranggotakan : Sitas Desa, LAKPESDAM NU, BCW, BEM Blitar, Kawulo Gusti, IPNU, Lebah, Forum Blitar, HCW, Forum warga 16 Kecamatan, PMB.    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aksi massa</li> <li>• Mogok makan</li> <li>• Menggalang dukungan</li> </ul>                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diskusi rutin (<i>capacity building</i>)</li> <li>• Seminar</li> <li>• Menggalang dukungan ke organ gerakan anti korupsi diluar Blitar</li> <li>• Membantu Kejaksaan dengan memberikan informasi untuk penyidikan</li> <li>• Monitoring peradilan</li> </ul> | Melakukan kaderisasi dengan melakukan pendidikan penyadaran di kelompok-kelompok masyarakat dampingan |
| Solidaritas Umat Beragama Anti Korupsi, PMBK (BEM Blitar), FKGPR (Guru), FBK (Tim sukses | Aliansi SOMASI dengan elemen ormas keagamaan di Blitar                                                                                     | -                                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aksi massa, monitoring peradilan</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                  | -                                                                                                     |

| Nama Aktor                                      | Profile Aktor                                                                                                                                                                                                             | Aksi               |                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                 |                                                                                                                                                                                                                           | Sebelum Penyidikan | Pada Proses Hukum                                                                                            | Paska Vonis                                                                                                                                                                                                             |
| Bupati Baru), KPI (Koalisi Perempuan), GPI KRPK | Beanggotakan : Solidaritas Masyarakat Selopuro (SMS), Serikat Rakyat Miskin Kota (SRMK), Barisan Intelektual Pejuang Demokrasi, Serikat Tani Nasional (STN), Forum Peduli Lingkungan (FPL), Forum Komunikasi Peduli (FKP) | -                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyebaran BAP.</li> <li>• Aksi massa</li> <li>• Diskusi</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aksi massa</li> <li>• Kaderisasi dengan membentuk KRPK di kecamatan dan desa-desa.</li> <li>• Laporan ke KPK tentang mafia peradilan pada proses hukum korupsi APBD</li> </ul> |
| KPI Cabang Blitar                               | Koalisi Perempuan Indonesia Cab. Blitar, ormas perempuan yang <i>concern</i> dengan pendampingan perempuan dan advokasi kebijakan.                                                                                        | -                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring peradilan</li> </ul>                                     | -                                                                                                                                                                                                                       |
| GPI                                             | Disinyalir dibentuk untuk kepentingan Pilkada oleh salah satu calon dari unsur non Pemkab                                                                                                                                 | -                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aksi massa</li> </ul>                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Narasumber di Radio</li> </ul>                                                                                                                                                 |

### Aparat Hukum : Komitmen, Dukungan Masyarakat dan 100 Hari SBY.

*"Mereka (aktor pendorong) sangat berarti buat kami, kami merasa dikontrol, diawasi. Jadi kalau kami macam-macam ada yang langsung mengingatkan. Kami tidak berani..."*

Kepala PN Blitar.

Kinerja Aparat Hukum di Blitar dapat diacungi jempol. Jika dianalisa ada tiga hal yang merupakan kunci keberhasilan aparat hukum dalam mengungkap kasus korupsi 97 M ini yaitu : Komitmen, Dukungan Masyarakat dan 100 Hari SBY.

Sejak awal kejaksaan dan pengadilan berkomitmen untuk tetap fokus menuntaskan kasus ini sesuai aturan hukum yang ada. Selama penyelidikan, kejaksaan menegaskan diri untuk tidak peduli dengan wilayah politis yang melingkupi kasus dan besarnya jumlah uang. Kejaksaan berusaha memaksimalkan diri untuk menuntaskan kasus, murni sebagai perbuatan melawan hukum saja. Mereka tidak mau pekerjaan mereka dipengaruhi oleh unsur-unsur politis karena kasus ini terjadi beberapa bulan sebelum Pilkada. Walaupun, dengan lepasnya Wakil Bupati (sekarang bupati Blitar) sebagian masyarakat masih menilai jika aparat hukum tidak sepenuhnya independen.

Selanjutnya adalah perhatian dan dukungan masyarakat yang besar pada kasus ini. Berkali-kali terjadi aksi yang mendesak agar aparat bersungguh-sungguh dalam penyelesaian kasus ini. Desakan itu juga disertai partisipasi aktif masyarakat dalam membantu aparat hukum menyediakan dokumen dan data yang diperlukan. Kejari mengatakan bahwa SOMASI dan beberapa NGO lain aktif memberikan data-data yang mereka berikan. Sebagian data lain mereka dapat dari pihak eksekutif yang mereka rahasiakan namanya (kemungkinan besar Tim 11). Tak kalah menariknya masyarakat Blitar sendiri ikut berpartisipasi dalam penyediaan data-data untuk keperluan penyidikan. *"....yang jelas masyarakat pendorongnya memberikan informasi untuk itu. Ada yang datang, ada yang melalui surat. Banyak masyarakat yang .... "Pak, disana ada rumahnya ini... di sana ada mobilnya ini...ini..." Itu masyarakat yang memberikan"* terang Kepala Kejari Blitar

Hal yang juga tak bisa dipungkiri bahwa mencuatnya kasus korupsi dana APBD kab. Blitar ini bertepatan dengan 100 hari SBY-JK yang salah satu agendanya pemberantasan korupsi. Kasus ini praktis mendapat perhatian yang cukup besar dari pusat. Selain itu, aparat hukum juga terpacu untuk memperlihatkan kinerjanya yang terbaik. Pengaruh 100 hari SBY ini menurut salah satu terdakwa adalah hal yang menyebabkan intensnya penyidikan atas dirinya, *"Pada saat saya disidik itu kan masih 100 hari SBY, pada saat itu suasana kejaksaan masih suasana transisi"*

### **SOMASI dan KRPK**

Ada dua aktor yang berkoalisi dan memiliki anggota yang cukup besar dan basis yang kuat. Yang pertama adalah SOMASI yang mengungkap kasus ini sejak awal. Strategi SOMASI adalah aktif menjalin kerjasama dengan aktor lain, juga dengan aparat hukum. Dukungan SOMASI saat penyidikan diakui oleh aparat sangat membantu mereka selama masa penyidikan.

KRPK sendiri baru memulai aksinya saat pengadilan telah berjalan. Mereka mengusung isu adanya tebang pilih dalam proses penyidikan. Mereka cenderung mengandalkan kekuatan massa dan bersikap frontal terhadap aparat hukum. KRPK mengakui kalau merekalah yang menyebarkan berkas milik terdakwa Kabag Keuangan setelah massa mereka berhasil

mendesak kejaksan untuk memberikan BAP itu. Menurut mereka aksi ini mereka lakukan karena setelah melihat audit BPK ada orang-orang yang ikut berperan dalam penandatanganan SPMG namun mereka tidak diproses oleh aparat hukum. Ternyata aparat hukum baik Kejari maupun PN tidak menyukai aksi ini karena dianggap mengganggu kinerja mereka dan merongrong kewibawaan Kejari.

Walaupun tidak bisa dikatakan bermusuhan, hubungan KRPK dan SOMASI cenderung tidak harmonis. Penyebabnya adalah kecurigaan masing-masing pihak bahwa pihak lain ada orang yang menunggangi dari belakang. Untungnya ketegangan ini tidak merusak iklim pemberantasan korupsi di Blitar, walaupun dampaknya tidak adanya kerjasama antar aktor yang seharusnya bisa saling menguatkan. Hal ini amat disayangkan, mengingat basis massa yang kuat dan komitmen mereka yang cukup tinggi untuk penuntasan kasus ini.

## Media Massa Ambil Bagian

*"Media bersama rakyat dalam arti yang benar, bukan hanya nitip informasi. Kalau nitip informasi bisa ditambahi sama penyiarnya tapi kalau pendengar sendiri yang melaporkan kecurian, perampokan, ada korupsi, ada tabrak lari, kan mereka sendiri sebagai bagian dari fungsi pengawasan itu"*

Direktur Produksi Mayangkara

Media massa menjadi salah satu kunci keberhasilan pengungkapan kasus di Madiun. Program Langlang Kota yang dimiliki radio Mayangkara adalah contohnya. Rupanya keberhasilan Mayangkara mulai diikuti radio lainnya. Radio Persada mengadakan acara yang serupa yang mereka namakan "Lempung Dumas".

Melalui proses partisipasi aktif masyarakat itu ada dua hal yang didapat sebuah media massa, yang pertama rating atau oplah yang tinggi. Dampak lain secara tidak langsung mereka telah melakukan penyadaran tentang buruknya korupsi bagi masyarakat.

Pemberitaan yang intens oleh media lokal, misalnya Radar Tulung Agung (RaTu) yang selalu meng-*up date* informasi akan mempermudah proses transformasi informasi dan juga transparansi proses hukum yang tengah dilaksanakan. Bahkan, menurut salah seorang wartawan RaTu perhatian masyarakat yang begitu besar pada kasus ini bisa meminimalisir adanya praktik penyuaian.

## Ditangkapnya Koruptor Lain

Saat ini, tercatat ada 5 kasus korupsi sedang diproses di kejaksan dan kepolisian, yakni kasus korupsi Rp 1,125 miliar dengan tersangka utama mantan Ketua DPRD 1999-2004 dan mantan Sekda Soebiantoro yang diduga kuat terlibat dalam korupsi dana APBD 97 M. Juga ada dugaan korupsi 45 anggota DPRD Kabupaten Blitar periode 1999-2004,

korupsi dana P3DK, korupsi pembelian tanah di Desa Jambewangi, dan dugaan korupsi dana sertifikasi tanah.

Bupati juga menerbitkan Surat Keputusan Bupati nomor 1 tahun 2005 tanggal 1 April 2005 yang mengatur proyek di Kabupaten Blitar. Salah satunya menerangkan bahwa setiap nilai proyek diatas Rp 500 juta dipotong untuk biaya administrasi umum, keuangan dsb sebesar 7 persen. Nilai proyek antara Rp 500 juta sampai Rp 1 milyar dipotong 6 persen, dan nilai proyek di atas Rp 1 milyar dipotong 5 persen.

## BAGIAN V: KESIMPULAN

### Dimana Fungsi Pengawasan?

*"Contoh sederhana didalam pengelolaan keuangan daerah. Didalamnya jelas disebutkan adalah keuangan daerah sah bila telah di LPJ kan dipertanggungjawabkan kepada DPRD. Otomatis seluruh kepala-kepala daerah itu walaupun ada PP dsb, utamanya bagaimana laporan itu bisa diterima"*

Terdakwa Bupati Blitar

Sungguh mengherankan bisa terjadi korupsi yang sedemikian besar di Blitar dan korupsi itu terjadi selama tiga tahun tanpa tercium sebelumnya. Bukankah ada Bawasda, BPKP dan BPK? Bukankah Bupati setiap tahunnya memberikan LPJ kepada DPR? Jawabannya adalah mekanisme pengawasan yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang tidak berjalan.

Bawasda selama ini ditempatkan dalam posisi serba sulit karena yang mereka awasi adalah orang posisinya ada di atas mereka. Dalam kasus ini bupati bahkan telah "mematikan" fungsi Bawasda dengan mewanti-wanti agar Bawasda tidak memeriksa bagian Keuangan dan Kas Daerah. Sedangkan BPK dan BPKP selama ini hanya bersifat *on call* saja, jadi mereka tidak akan mengaudit keuangan suatu kota atau kabupaten jika tidak dipanggil. Jadi, walaupun mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada Bawasda, pengawasan yang dilakukan oleh kedua lembaga itu kurang efektif.

Bagaimana dengan DPRD? Memang seharusnya dalam kasus ini DPRD yang memeriksa LPJ Bupati setiap tahun bisa mengendus adanya korupsi yang sedemikian besar. Sayangnya, ada kecenderungan LPJ Bupati malah dijadikan sebagai *bargain* politik. Seperti pendapat Bupati Blitar di atas bahwa Kepala Daerah saat itu tidak memikirkan bahwa yang mereka lakukan sudah sesuai dengan peraturan apa tidak tetapi bagaimana LPJ mereka diterima. Dalam kasus ini terbukti, bahwa Ketua DPRD Periode 1999-2004 akhirnya juga diusut karena mendapat jatah "kue korupsi" ini.

Seharusnya memang ada komponen lain yang bisa melakukan tugas ini, yaitu masyarakat. Namun, disayangkan bahwa saat itu belum ada mekanisme dimana masyarakat bisa

melakukan pengawasan terhadap keuangan daerah. Setidaknya, mereka bisa juga mengkritisi LPJ Bupati yang diberikan setiap tahun. Masyarakat mulai sadar dengan sendirinya bahwa korupsi telah terjadi saat banyak proyek pembangunan yang tersendat di Blitar.

Jadi, sebenarnya bagaimanakah pengawasan yang ideal? Yang pasti, bagaimanapun bentuk pengawasan sudah seharusnya masyarakat dilibatkan, misalnya dengan membuat Perda yang mengatur tentang transparansi dan partisipasi publik.

### **Lebih Dari Sekadar Moral untuk Mengungkap Korupsi**

Ada banyak faktor yang mampu membuat suatu kasus korupsi terkuak. Faktor yang mendorong keberhasilan kasus Blitar, antara lain:

*Faktor pertama* adalah kesadaran masyarakat tentang korupsi dan bagaimana mereka mampu berpartisipasi dalam pemberantasannya. Ketika menyebutkan aktor pendorong dalam kasus Blitar, maka yang terbayang bukan hanya sekumpulan NGO, namun di dalamnya benar-benar ada masyarakat yang mampu menyuarakan kepentingan mereka sendiri, Kelompok 7 Kades misalnya atau orang-orang yang aktif menelepon kejaran untuk membantu penyelidikan.

*Faktor kedua* juga strategi mereka dalam "mengepung kasus". Ada Kelompok 7 Kades yang langsung ke Kejagung, ICW, Media Nasional bahkan mereka langsung menemui SBY untuk mengadukan kasus ini. Sedangkan di tingkat lokal SOMASI bersama beberapa NGO lain aktif melakukan tekanan kepada pihak Kejari agar segera mengusut kasus ini. Belum lagi sejumlah media yang gencar memberitakan kasus ini terus-menerus.

*Faktor ketiga* yang menentukan adalah kerjasama yang baik antara aparat dan aktor pendorong yang diakui oleh Aparat Hukum amat membantu kinerja mereka dalam proses penyidikan. Kerjasama ini juga ditunjang dengan aparat yang cukup kooperatif dan terbuka pada masyarakat.

*Faktor terakhir* adalah media. Media di Blitar telah mampu berperan sebagai penyampai informasi apa yang terjadi di Blitar pada masyarakat dan sebaliknya mereka juga mampu menjadi penyampai suara masyarakat pada pemerintah. Selain itu, Mayangkara juga telah membuka pintu transparansi pengadilan pada publik dengan siaran pengadilan yang berhasil dilakukannya.

Jadi suatu kasus korupsi memerlukan peran serta banyak pihak sekaligus, bukan hanya sebagian. Tanpa kerjasama antar beberapa elemen masyarakat, mustahil kasus korupsi mampu tersibak. Mengapa? Seperti kita tahu, uang masih dianggap sebagai suatu penentu kekuasaan di negeri ini. Dibutuhkan orang-orang dalam jumlah besar, dengan keberanian

lebih dan tekad bulat demi menyibak kasus yang bermotifkan uang. Bukan sekadar moral, melainkan juga spirit dan perjuangan yang luar biasa.

## KOALISI YANG RAPUH (Studi Kasus Korupsi Yayasan Bestari di Kab. Pontianak)

*Peneliti : Deman Huri*

*"Yayasan Bestari Gate adalah korupsi berjamaah, itu kan korupsi perorangan udah umum, dan kebetulan itu terjadi di Mempawah yang dilakukan oleh eksekutif dan legislatif kalau kita lihat seperti itu."*

Pemangku Adat

### BAGIAN I: RINGKASAN

Sejumlah pejabat kabupaten Pontianak sepakat membentuk Yayasan Bestari yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan anggota DPRD yang dinilai harus diperhatikan. Diputuskan, eksekutif mengalokasikan pos anggaran Unit Organisasi Sekda, pada pos anggaran bantuan untuk Yayasan Bestari pada bantuan pertama sebesar Rp 1,137.500.000.

Yayasan Bestari didirikan pada tahun 1998 dengan tujuan meningkatkan penghasilan anggota DPRD yang waktu itu dinilai terlalu kecil. Bupati kembali mencairkan dana tambahan bagi Yayasan Bestari sejumlah 1,7 M yang dicairkan dua kali pada bulan April dan Agustus.

Namun sekelompok kontraktor yang tidak puas karena proyek tender yang dikuasai oleh para anggota DPRD selama ini, mendapat dokumen APBD dan melihat adanya penyimpangan dalam APBD. Dugaan adanya penyimpangan itu semakin kuat dengan didapatkannya tanda tangan para anggota DPRD kab. Pontianak sebagai bukti mereka telah menerima uang dari Yayasan Bestari. Kasus tersebut dilaporkan ke harian Pontianak Post yang segera memuatnya.

Pemuatan tersebut langsung menarik perhatian masyarakat. Tokoh masyarakat dan Ormas Kab. Pontianak mulai mendesak agar Kejari segera mengungkap korupsi Yayasan Bestari yang melibatkan seluruh anggota DPRD dan eksekutif, media meliput secara luas. Sedikitnya, ada 37 organisasi masyarakat, tokoh masyarakat, pengacara, dan akademisi yang ikut berperan dalam mendorong dan mengawal proses hukum Yayasan Bestari, termasuk 16 NGO tergabung dalam Forum Komunikasi Masyarakat Kabupaten Pontianak. Dukungan juga datang dari Kesultanan Mempawah yang melakukan lobi hingga ke tingkat Nasional. Proses penyidikan dan penyusunan dakwaan memakan waktu sekitar 10,5 bulan.

Sidang pertama untuk berkas pertama kasus Yayasan Bestari dimulai pada Agustus 2004. JPU membagi dakwaan dalam dua berkas yaitu 2 orang pengurus yayasan dan 3 orang pimpinan DPRD. Untuk kedua pengurus Yayasan, JPU menuntut hukuman 2 tahun penjara dan denda 50 juta subsidair 4 bulan kurungan, sedangkan bagi 3 pimpinan DPRD kab. Pontianak JPU menuntut mereka dengan hukuman 2 tahun penjara denda 50 juta (subsidair 4 bulan kurungan) dan membayar uang pengganti 2,837 M ditanggung bersama-sama (atau diganti 6 bulan kurungan)

Sidang ini berlangsung selama 9 bulan sidang. Pada tanggal 21 April 2005, dua terdakwa pengurus Yayasan Bestari di vonis bebas. Tiga terdakwa lain, yaitu dari unsur pimpinan DPRD di Vonis Bebas pula pada tanggal 12 Mei 2005. Pada tanggal 6 Juni 2005, Kejaksaan Negeri Mempawah membuat memori Kasasi yang disampaikan kepada ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, namun kasasi itu sampai sekarang belum ada jawaban dari MA.

## **BAGIAN II: LOCAL CONTEXT**

Kabupaten Pontianak adalah salah satu dari daerah Kabupaten yang ada di Provinsi Kalimantan Barat. Kabupaten ini beribu kota di Mempawah. Secara administratif Kabupaten Pontianak pada tahun 2004 berbatasan dengan di sebelah Utara Kabupaten Bengkayang, sebelah Selatan Kabupaten Ketapang di sebelah Barat Laut Natunas dan di sebelah Timur Kabupaten Landak dan memiliki 14 kecamatan.

Kabupaten Pontianak terletak kurang lebih 60 km dari Kota Pontianak dan dapat di akses dengan jalan darat kurang lebih satu setengah jam. Dari satu kecamatan ke kecamatan lain juga sudah bisa ditempuh dengan sarana transportasi yang sudah baik, kecuali ada beberapa kecamatan yang harus ditempuh dengan menggunakan transportasi air. Ibu kota Mempawah relatif sepi dan banyak pegawai pemerintahan tinggal di kota Pontianak. Denyut nadi perekonomian kabupaten ini sebagian besar ditunjang oleh hasil hutan dan pengolahannya serta perkebunan seperti karet dan kelapa sawit.

Penduduk Kab Pontianak sebagian besar adalah berasal dari etnis Melayu-Bugis dan Dayak disusul oleh etnis lain seperti Cina dan Madura. Golkar selalu menjadi Partai pemenang Pemilu di daerah ini disusul oleh PDI-P. Partai-partai berasaskan Islam menjadi pilihan berikutnya mengingat penduduk kab. Pontianak yang sebagian besar adalah muslim. Selama ini sering terjadi letupan-letupan kecil di kab. Pontianak yang disebabkan tarik ulur kepentingan tentang dari etnis mana yang akan menjadi pemegang kekuasaan di Mempawah baik itu di Legislatif maupun Eksekutif. Bahkan pada tahun 1999 terjadi pembakaran gedung kantor DPRD di Mempawah yang dikarenakan salah satu etnis tidak puas dengan hasil pemilihan Bupati yang dilakukan DPRD. Untungnya, masyarakat masih

mampu bersikap arif untuk tidak melanjutkan konflik antar etnis itu menjadi lebih luas seperti yang terjadi di beberapa daerah lain di Kalimantan.

### BAGIAN III : KRONOLOGI

*“Latar belakangnya kami mau menegakkan hukum, yang bersalah, tetap bersalah dan harus ada kepastian hukum. Tapi nyatanya sekarang ini sebagian orang sudah mundur sebab kasus korupsi YB, YB itu yang melakukan korupsi 45 orang, tetapi yang diputuskan oleh pengadilan hanya 5 orang, sementara satu orang meninggal. Disini dimana letak keadilannya?”*

Tokoh Masyarakat

### LATAR BELAKANG

Yayasan Bestari dibentuk atas saran anggota DPRD Provinsi Kalbar, Jimmy Ibrahim yang juga Pemangku (Sultan) Kerajaan Mempawah. Tujuan pembentukannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan anggota DPRD Kab. Pontianak berdasarkan rendahnya gaji anggota Dewan saat itu. Usul itu diterima dan Yayasan itu akhirnya dibentuk dan disahkan melalui akte notaris No.25/98. Pada tahun 2003, Ketua DPRD Kabupaten Pontianak dengan SK Ketua DPRD Nomor: 1703/31A/DPRD/2002 tanggal 31 Januari 2002 menunjuk dua pengurus baru untuk Yayasan Bestari.

Bulan September 2003, terjadi pertemuan di restoran Fajar Pontianak atas permintaan anggota Dewan yang dihadiri oleh pimpinan DPRD, ketua dan anggota dari 6 fraksi, ketua panitia anggaran, bupati dan sekretaris Panitia Anggaran Eksekutif. Topik pembicaraan adalah permohonan DPRD tentang peningkatan kesejahteraan mereka yang harus diperhatikan. Pertemuan dilanjutkan 3 minggu kemudian di ruangan Bupati dengan topik pembicaraan yang sama. Bupati mengatakan bahwa permohonan DPRD itu akan dipertimbangkan.

Panitia Anggaran Legislatif dan Eksekutif dalam sidang paripurna anggaran membahas tentang bantuan untuk Yayasan Bestari dalam APBD tahun anggaran 2003. Maka kemudian disahkan APBD kab Pontianak tahun 2003 yang didalamnya memuat pula pos bantuan untuk Yayasan Bestari di Unit Organisasi Sekda sebesar Rp.1.137.500.000,-. Pada tanggal 11 Maret 2004 Pengurus Yayasan menandatangani kwitansi pencairan dana untuk Yayasan Bestari yang berasal dari APBD TA 2003 melalui pos Sekda sejumlah Rp.1.137.500.00 Dana tersebut tidak disetorkan ke Kas Yayasan melainkan dibagikan dan diserahkan kepada 45 anggota DPRD. Tiga Pimpinan DPRD memerintahkan kepada Ketua dan Wakil Bendahara Yayasan Bestari yang juga anggota DPRD untuk mencairkan dana bantuan Yayasan Bestari dan langsung dibagi-bagikan kepada pimpinan dan anggota DPRD yang berjumlah 45 orang. Rincian pembagian uang: ketua 30 juta, wakil ketua 27,5 juta dan anggota 25 juta.

Pada bulan Maret dalam yang pertemuan di ruang Bupati dihadiri oleh Pimpinan DPRD, Ketua dan anggota dari 6 fraksi di DPRD, Ketua Panitia Anggaran DPRD, Bupati, Ketua dan Sekretaris Panitia Anggaran Eksekutif, disepakati tambahan bantuan dana untuk Yayasan Bestari sebesar Rp 1.700.000. 000. Panitia Anggaran Legislatif dan Eksekutif membahas dalam sidang paripurna anggaran tentang bantuan untuk Yayasan Bestari dalam APBD tahun anggaran 2003 dan penambahan itu akhirnya dipenuhi dalam perubahan APBD kab. Pontianak. Uang itu dicairkan dua kali yaitu pada tanggal 17 April 2004 sebesar Rp 562.500.000 dan pada tanggal 6 Agustus 2004 sebesar Rp1.137.500.000,-, kesemuanya langsung dibagikan pada ke 45 anggota DPR. Sebagai catatan, setiap penerimaan uang oleh anggota DPRD mereka menandatangani kwitansi penerimaannya.

## **Pengungkapan dan Pelaporan**

*“Orang untuk melakukan korupsi makin pintar, sekarang modusnya bermacam-macam, yang jelas dari mulai perencanaan anggaran sampai ke penggunaan anggaran sarat dengan korupsi.”*

Jaksa Penuntut Umum

Sekelompok kontraktor lokal mengendus ketidakberesan pada sejumlah proyek pembangunan yang dibiayai dari APBD 2003. DPRD membantah keterlibatan mereka dalam pengurusan proyek pembangunan yang dibiayai dari APBD 2003 itu. Para kontraktor itu kemudian mendapat dokumen APBD dan melihat adanya kejanggalan tentang Yayasan Bestari. Mereka mulai mencari keterangan tentang Yayasan Bestari sampai akhirnya mereka mendapat dokumen penandatanganan penerimaan dana Yayasan Bestari oleh para anggota DPRD Kab. Pontianak. Dokumen itu didapat dari salah satu kontraktor yang juga putra pengurus Yayasan Bestari yang sudah meninggal.

Dokumen itu didapat pada bulan Oktober 2004 dan para kontraktor itu memberikannya pada Front Pembela Kedaulatan Rakyat (FPRKP), salah satu NGO yang ada di Pontianak. Wacana tentang adanya korupsi yang dilakukan oleh para anggota DPRD mulai tersiar dan berkembang di masyarakat dan banyak pihak yang mulai *concern* pada isu ini terutama bagi NGO-NGO dan tokoh masyarakat baik itu yang ada di Pontianak maupun Mempawah. Beberapa NGO dan tokoh masyarakat pada tanggal 15 Oktober bersepakat untuk membentuk Forum Komunikasi Masyarakat Kabupaten Pontianak (FKMKP) untuk mengawal proses ini.

Pelaporan mulai dilakukan oleh masyarakat ke Kejari. Laporan pertama dari seseorang yang menurut kabar masih salah satu anggota kelompok kontraktor, namun tidak diketahui namanya. Sedangkan laporan yang lain datang dari beberapa NGO termasuk FKMKP. Namun, menurut Kejari Mempawah sebelum laporan-laporan itu datang mereka sebenarnya sudah mulai menyelidiki kasus ini. Tentang dari mana informasi tentang kasus ini datang, Kejari tidak bersedia menerangkan hal tersebut.

Tanggal 20 Oktober, Ketua FPRKP memberikan informasi tentang kasus korupsi Yayasan Bestari ke harian Pontianak Post. Informasi itu kemudian dimuat di Pontianak Post bahwa Yayasan Bestari Kabupaten Pontianak disinyalir telah menerima dana sebesar Rp 1,7 miliar, padahal yayasan tersebut sudah lama tidak aktif, namun bisa mendapatkan dana dari pemerintah miliaran rupiah. Pemberitaan Pontianak Post inilah yang menjadi titik awal pemicu perhatian masyarakat Kalbar secara luas pada kasus ini.

*“Modusnya anggota dewan membuat yayasan. Yang namanya yayasan itu kan berfungsi untuk kerja-kerja sosial, tetapi ini dananya untuk anggota Dewan sendiri, mereka bagi-bagi dana sebesar 2,5 milyar, dana yang digunakan adalah berasal dari APBD kabupaten Pontianak, Padahal dewan sudah dapat gaji dan tunjangan, mengapa anggota Dewan menggunakan dana yayasan hanya untuk kepentingan pribadi mereka, ini salah besar.”*

Direktur LPS AIR

Setelah pemberitaan di Pontianak Post itu, Sembilan tokoh pemuda mengadakan aksi kegedung DPRD Kab. Pontianak yang sedang mengadakan paripurna, mereka mendobrak gedung Dewan dan menyandra anggota Dewan yang berada di ruang sidang, kemudian mereka menuntut anggota Dewan mengakui penggunaan Dana APBD untuk Yayasan Bestari. Anggota Dewan di”sandra” oleh demonstran dan dukungan masyarakat Mempawah makin banyak di halaman Gedung Dewan. Kesembilan itu sebenarnya telah ditangkap tapi dibebaskan lagi karena Polisi dan Kejaksaan berjanji akan menyelesaikan kasus ini secara hukum.

Akhir bulan Oktober desakan masyarakat agar kasus ini segera diusut semakin kuat. Beberapa tokoh masyarakat dan NGO mendesak agar kejaksaan segera mengusut kasus ini. Keesokan harinya beberapa ormas Islam juga mendatangi Kejari Mempawah menuntut proses hukum sesegera mungkin atas kasus Yayasan Bestari.

Dalam kurun waktu 10 bulan sejak pelaporan kasus pertama kali berbagai diskusi juga digelar dengan topik utama tentang kasus korupsi Yayasan Bestari baik oleh kalangan NGO maupun Akademisi, misal diskusi-diskusi yang dilakukan oleh LPS AIR bekerjasama dengan UNTAN. Aksi-aksi lain juga dilaksanakan untuk meningkatkan dukungan rakyat seperti penyebaran dokumen tanda tangan anggota DPRD sebagai bukti penerimaan dana Yayasan Bestari di sudut-sudut kota Mempawah sampai diselenggarakannya rapat akbar masyarakat Mempawah di kantor Bupati yang dihadiri kurang lebih 1000 orang yang menggelar orasi-orasi dukungan terhadap pemberantasan kasus korupsi di Pontianak. Lobi ke tingkat Nasional pun dilakukan. Beberapa utusan dari FKMKP mendatangi kantor Kejaksaan dan Kementrian Dalam Negeri untuk mencari dukungan terhadap penyelesaian kasus ini.

Pada bulan April 2004 Pemilu legislatif digelar. Berkali-kali masyarakat dihimbau untuk tidak memilih para politisi yang sedang diproses sehubungan dengan kasus Yayasan Bestari,

baik melalui opini Media juga himbauan-himbauan langsung yang dilakukan oleh beberapa NGO terutama GEMAWAN yang cukup mempunyai basis yang kuat di Mempawah. Namun sayangnya himbauan itu kurang mendapat respon dari masyarakat, buktinya 16 anggota DPRD 1999-2004 terpilih lagi sebagai anggota DPRD kab. Mempawah.

Proses penyidikan berlangsung selama 6 bulan dan pada tanggal 24 April 2004, kejaksaan akhirnya menetapkan 5 orang terdakwa kasus korupsi Yayasan Bestari, yaitu berkas pertama dua orang pengurus Yayasan Bestari dan berkas kedua adalah ketiga pucuk pimpinan DPRD kab. Pontianak yaitu Ketua DPRD dan 2 orang wakilnya (wakil DPRD dari unsur TNI/POLRI tidak dimasukkan sebagai terdakwa).

### **Terseretnya Muatan SARA dan Politik**

*“Saya demo ke gedung Dewan, namun setelah ke kejaksaan saya tidak ikut dan teman-teman saya menarik diri, karena sudah banyak muatan-muatan politik dan kepentingan pribadi.”*

Ketua Forum Kepala Desa

Sidang ditunda selama 4 bulan. Penyebabnya, pada bulan Juni terjadi gejolak dalam masyarakat Mempawah yang dikarenakan sentimen etnis. Sebagian besar aktor pendorong adalah mereka yang berasal dari etnis Melayu dan beberapa terdakwa adalah mereka yang berasal dari etnis Dayak, hal ini memicu kemarahan dari etnis Dayak. Ada peristiwa dimana seorang tokoh pemuda Melayu diculik oleh beberapa warga Dayak pedalaman. Untung polisi sempat bertindak, karena hampir saja terjadi bentrokan antar etnis karena kejadian itu.

Tahun 1999, pernah terjadi ketegangan antara warga Melayu dan Dayak. Bahkan pada saat itu sempat terjadi pembakaran kantor DPRD Mempawah. Polisi takut kejadian ini terulang lagi.

Ada juga dua momen politik penting yang berlangsung ketika kasus ini bergulir. Yang pertama adalah Pemilu Legislatif yang pada April 2004 dan Pilkada yang dilaksanakan pada Juni 2005. Para pendukung pihak-pihak yang diduga terlibat dalam kasus korupsi Yayasan Bestari menyatakan bahwa kasus ini adalah upaya lawan-lawan politik mereka untuk menjatuhkan anggota DPRD dan Bupati yang akan mencalonkan kembali dalam Pemilu dan Pilkada. Ada yang berpendapat bahwa kasus ini hanyalah lemparan dari orang-orang yang tidak suka dengan bila anggota DPRD dan Bupati yang sedang menjabat terpilih kembali.

Selama proses penyidikan dan menunggu pelaksanaan sidang rupanya masyarakat menilai kalau proses hukum berjalan amat lambat dan kurang transparan. Berkali-kali juga NGO-NGO seperti Gemawan, beberapa ormas Islam, Kontak Rakyat Borneo maupun FKMKP

berkali-kali mengunjungi Kejari untuk menanyakan perkembangan penyidikan dan mendesak agar kasus ini segera dituntaskan.

Ketika mengetahui bahwa tidak semua anggota DPRD ditetapkan sebagai terdakwa, banyak protes yang muncul agar Kejari tidak tebang pilih dalam proses hukum yang berlangsung dan menyeret semua pelaku yang ada termasuk eksekutif. Kejari mengelak bahwa mereka akan menyeret anggota DPRD yang lain jika para pelaku yang mereka ajukan dalam dua berkas pertama dapat dibuktikan bersalah. Sedangkan untuk eksekutif mereka beralasan belum ada bukti yang cukup untuk menyeret mereka.

Penahanan juga menjadi isu krusial yang selalu didengung-dengungkan para aktor pendorong. Berkali-kali mereka mendesak agar para tersangka ditahan, namun kejaksan menganggap hal itu belum perlu dilakukan. Para tersangka memang akhirnya ditahan tapi hanya 3 orang itupun hampir memasuki masa sidang. Adanya dua tersangka yang tidak ditahan menimbulkan protes dari aktor pendorong. Ketika mendapat berita bahwa dua orang itu tidak akan ditahan oleh kejaksan, mereka mengumpulkan tanda tangan dari beberapa NGO dan memberikannya pada Ketua PT Kalbar. Setelah aksi tersebut dilakukan maka pada saat persidangan akhirnya hakim memerintahkan agar semua terdakwa ditahan *“Itu pun dia malu-malu, dia mau ditahan tapi lewat jalan belakang, dia tidak mau naik mobil tahanan kejaksan”* komentar salah seorang aktor pendorong.

### **Koruptor Harusnya Diapakan?**

*“Putusan hakim dengan pertimbangan-pertimbangan, namun putusan itu pasti menimbulkan pro dan kontra. Kami secara pribadi dan lembaga melihat keputusan ini mungkin ada yang tidak beres. Kok bisa jadi bebas murni.”*

Redaktur Pelaksana Harian Equator

Penuturan dari Nur Iskandar ini mencerminkan betapa kecewanya masyarakat terhadap keputusan mayoritas pengadilan di negeri ini terhadap kasus korupsi. Hal serupa dirasakan masyarakat Pontianak saat kasus Yayasan Bestari mulai disidangkan.

Sidang pertama untuk berkas pertama kasus Yayasan Bestari mulai disidang di PN Mempawah, dihadiri oleh 400-an masyarakat dari berbagai elemen. Sidang ini dipantau juga oleh Tim Mahkamah Agung yang terdiri dari Ketua Muda Tindak Pidana Khusus MA Iskandar Kamil, SH bersama Hakim Agung Prof DR Achmad Subadja. Dalam persidangan pertama, Majelis Hakim memerintahkan agar Kejaksaan menahan 3 orang terdakwa di Rutan. Tiga terdakwa kemudian ditahan oleh Kejaksaan selama 45 hari selama pengadilan berlangsung.

November 2004, JPU menuntut terdakwa pengurus Yayasan Bestari dengan tuntutan masing-masing dua tahun, denda bagi tiap terdakwa sebesar Rp 50 juta subsidair kurungan selama 4 bulan dan mengganti kerugian negara sebesar sedangkan bagi ketiga terdakwa Ketua DPRD dan Wakil Ketua DPRD dituntut untuk mengganti kerugian negara sebesar 2,837 M yang ditanggung bersama-sama.

Dalam persidangan, terdakwa dalam berkas pertama, pengurus Yayasan Bestari, di persidangan mengakui jika Yayasan Bestari adalah fiktif, karena pembukuan keuangan, rapat-rapat anggota, laporan tahunan, kegiatan dan kantor yayasan sama sekali tidak pernah ada. Di sisi lain, suap-menyuap mulai terjadi. Ketua FKMKP dituduh telah menerima uang sebesar 25 juta dari terdakwa pimpinan DPRD. Tuduhan itu kemudian terbukti setelah ia mengakui sendiri hal ini. Akhirnya atas tuntutan anggota FKMKP, Ketua forum ini diganti.

Persidangan akhir untuk berkas pertama korupsi Yayasan Bestari dihadiri oleh banyak ormas, NGO dan tokoh masyarakat. Majelis Hakim yang mengadili berkas pertama Yayasan Bestari dengan terdakwa pengurus Yayasan Bestari memutus perkara dengan putusan bebas murni. JPU langsung menyatakan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Ketua Majelis Hakim, Ardianda Patria menyatakan beda pendapat (*dissenting opinion*) dengan 2 anggota Majelis Hakim lainnya yang berpendapat bahwa para terdakwa telah secara sah dan menyakinkan telah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana yang didakwa oleh JPU.

April 2005, Kejari menyerahkan berkas kedua korupsi Yayasan Bestari ke PN Mempawah dengan terdakwa pimpinan DPRD. Sidang untuk berkas kedua ini menarik minat masyarakat baik dari pihak masyarakat yang bergabung dengan aktor pendorong, maupun masyarakat pendukung para terdakwa. Warga pendukung terdakwa dari Kecamatan Toho serta Kades dari 3 desa di Kec Mempawah Hilir; Desa Bakau Kecil, Kepala Desa Antibar, dan Desa Pasir, mendatangi Kejari Mempawah. Mereka meminta kejaksan mengeluarkan para Terdakwa dari Rutan. Sebelumnya ada belasan truk berisi ratusan pendukung terdakwa berencana melakukan unjuk rasa di Kantor PN Mempawah namun ditahan oleh warga Kecamatan Sungai Pnyuh. Alasan warga menahan massa pendukung Terdakwa karena tidak ingin kejadian unjuk rasa berakhir dengan tindak kekerasan seperti unjuk rasa pada tahun 1999 yang berujung pada pembakaran gedung DPRD Kabupaten Pontianak.

Sebulan kemudian, pada Tanggal 12 Mei 2005, Hakim PN Mempawah menyatakan bahwa tiga terdakwa Yayasan Bestari tidak terbukti bersalah dan dibebaskan. JPU langsung menyatakan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Sampai saat ini, MA belum mengeluarkan putusan Kasasi atas banding JPU dalam kasus ini.

### Kesaksian Yang Mengagetkan

*“Yang paling menyedihkan adalah saksi ahli juga melemahkan dakwaan, padahal yang dijadikan saksi ahli adalah karwan kita, dan dia sering kita gunakan sebagai pembicara juga staf ahli teman-teman NGO, tapi setelah itu dia berpihak kepada terdakwa.”*

Direktur LPS AIR.

Hal lain yang menarik dari sidang ini adalah adanya kesaksian dari para akademisi Universitas Tandjung Pura sebagai saksi ahli yang meringankan terdakwa. Dua akademisi ini menyatakan baik secara pidana maupun Hukum Administrasi, pencairan dana melalui Yayasan Bestari bagi para anggota DPRD tidak menyalahi hukum.

Hal ini sempat membuat para aktor pendorong *shock*, karena selama ini mereka selalu melibatkan para akademisi itu untuk bersama-sama membahas kasus ini. Bahkan, para akademisi sebelumnya sempat menyatakan dalam salah satu dialog dengan beberapa NGO bahwa dasar hukum yang digunakan Jaksa amat lemah untuk dapat menjaring para tersangka. Ternyata dalam sidang kelemahan-kelemahan dakwaan itulah yang mereka serang habis-habisan. Akhirnya, pada pertimbangan hukumnya hakim menjadikan keterangan saksi ahli sebagai penguat putusan bebas bagi seluruh terdakwa.

## BAGIAN IV: ANALISA

### Korupsi Berkedok Yayasan

Ada banyak cara agar para anggota Dewan mampu membobol “lambung” APBD. Ada yang melakukan *mark up* jumlah tunjangan yang diterima atau menambah item-item tunjangan dan menolak menggunakan PP 110/2000, maka di Pontianak para anggota Dewan memakai cara lain, sebuah yayasan.

Yayasan Bestari yang didirikan pada tahun 1999 awalnya didirikan untuk meningkatkan penghasilan anggota DPRD yang pada waktu itu dinilai tidak mencukupi. Dalam perkembangannya Yayasan ini tidak melakukan kegiatan apapun dan tidak mempunyai organ pengurus sebuah Yayasan, bahkan tidak ada sekretariat seperti yang diamanatkan dalam UU Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. Pada tahun 2003 rupanya para anggota DPRD berniat untuk “menghidupkan lagi” Yayasan Bestari sebagai sumber pendapatan tambahan bagi para anggotanya. Bagaimana caranya? Bukankah Yayasan Bestari tidak memiliki kegiatan apapun?

Para Pimpinan Dewan menghubungi Bupati kab. Pontianak. Pada saat itu, bupati harus membuat LPJ APBD 2002/2003 dan setelah itu RAPBD 2003/2004 segera disusun. Pertemuan di restoran Fajar diduga merupakan sarana *bargaining* politik antara legislatif dan eksekutif. Pada saat itu DPRD mengajukan usul agar Bupati meningkatkan kesejahteraan untuk anggota Dewan. Setelah rangkaian pertemuan itu, LPJ Bupati diterima oleh DPRD dan dalam APBD 2003/2004 dianggarkan bantuan pada Yayasan Bestari pada Pos Dana Alokasi Umum.

UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kekuasaan yang begitu besar pada DPRD, termasuk dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah yang LPJ ditolak setelah LPJ itu ditolak untuk kedua kalinya (pasal 46 ayat (3)). Dalam kasus ini, ketika proses inilah rentan terjadi tawar-menawar antara Kepala Daerah yang tidak ingin LPJ-nya ditolak dan DPRD yang menginginkan agar eksekutif memenuhi anggaran untuk Dewan yang diusulkan pada mereka. Pada titik ini korupsi mulai terjadi. Eksekutif menyetujui Anggaran yang diajukan Dewan walaupun itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Sebaliknya, hal ini melemahkan fungsi DPRD sebagai lembaga yang seharusnya mengawasi kinerja eksekutif.

### **Berawal Dari Mereka Yang Dikecewakan**

Beberapa kontraktor yang merasa ada yang tidak beres dengan proses *procurement* yang dilakukan oleh Pemda Kab. Pontianak. Proses tender tidak dilakukan secara terbuka dan beberapa dari mereka mengakui waktu itu cukup sulit untuk mengetahui proyek-proyek apa saja yang sedang dilaksanakan Pemda. Beberapa kontraktor kemudian mencurigai bahwa ada dugaan bahwa beberapa anggota DPRD “ikut bermain” dalam tender-tender yang ada di kab. Pontianak, baik itu sebagai perantara dengan kontraktor yang ingin mendapat jatah proyek maupun langsung “menyabet” proyek-proyek yang ada dengan perusahaan yang mereka miliki.

Karena tidak punya bukti cukup kuat tentang itu, maka isu yang pertama kali mereka lemparkan adalah “dari mana harta para anggota DPRD berasal?”, karena kebanyakan dari anggota DPRD tampaknya hidup dalam kemakmuran. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, para kontraktor itu kemudian berusaha mendapatkan dokumen APBD. Karena, akses mereka yang cukup baik dengan beberapa birokrat dokumen itu akhirnya mereka dapatkan. Dari penelusuran dokumen itu mereka melihat bahwa didalamnya ada Yayasan Bestari yang mendapat bantuan yang cukup besar dari Pemda sebesar 1,7 M.

Kecurigaan atas Yayasan Bestari ini kemudian yang membawa mereka pada sebuah penyelidikan tentang apa dan siapa Yayasan Bestari. Dari berbagai informasi yang didapat, maka mereka mengetahui bahwa Yayasan Bestari adalah Yayasan yang dimaksudkan untuk menambah penghasilan anggota DPRD namun sudah tidak ada kantor maupun kegiatan apapun. Penelusuran lebih lanjut kemudian memberikan informasi baru bahwa

uang yang dianggarkan dalam APBD itu telah dibagikan langsung kepada anggota DPRD kab. Pontianak seluruhnya. Temuan itu diperkuat dengan didapatnya copy tanda tangan para anggota DPRD saat menerima uang dari Yayasan Bestari. Seorang kontraktor lain yang juga Ketua dari Font Pembela Kedaulatan Rakyat melaporkan tentang kasus itu ke Pontianak Post, maka sejak itulah menjadi bahan pembicaraan masyarakat luas.

## Siapa Saja Aktor Pendorong?

### 1. Aktor pendorong di Mempawah.

Aktor yang paling aktif adalah mereka-mereka yang bergabung di FKMKP. Koalisi ini terdiri dari beberapa NGO yang ada di kab. Pontianak, beberapa tokoh masyarakat dan juga termasuk di dalamnya pihak kesultanan Mempawah. Selain itu ada pula perseorangan atau kelompok-kelompok lainnya yang juga mendukung penyelesaian kasus ini. Kelompok lain yang tidak termasuk FKMKP tetapi berperan penting dalam mendorong kasus misalnya adalah Gerakan Mempawah Bersatu, Front Pembela Kedaulatan Masyarakat Kabupaten Pontianak dan beberapa ormas lainnya.

Aktor-Aktor yang ada di Mempawah inilah yang aktif melakukan monitoring proses hukum di Mempawah, baik saat kasus masih dalam proses penyidikan maupun saat pengadilan berlangsung. FKMKP juga mulai melakukan kerjasama dengan aktor-aktor yang ada di kabupaten Pontianak juga ke pencarian dukungan di tingkat Nasional pernah dilakukan oleh Sultan Mempawah. Aksi lain yang lazim dilakukan adalah demo. Demo-demo itu di Mempawah cukup panas karena disisipi sentimen etnis. Polisi dikerahkan untuk menjaga keamanan setiap kali akan diadakan demo baik oleh pihak aktor pendorong maupun pendukung terdakwa. Jumlah massa yang dikerahkan oleh masing-masing pihak juga bisa dikatakan cukup besar. Para aktor pendorong pernah mengadakan rapat akbar yang dihadiri 1000 orang untuk menyatakan ketidaksetujuannya terhadap korupsi dalam bentuk apapun. Sedangkan dari pendukung terdakwa pernah pula mengirim bertruk-truk orang menuju Pengadilan, namun dicegah oleh masyarakat kecamatan Pinyuh yang khawatir terjadi anarki.

### Sang Sultan Turun ke Jalan

*“Saya jelaskan ke pendukung saya, kalau dia tukang sayur maka dialah memilih sayur, dan kalau mereka tukang maling pasti yang memilih maling, dari situ saya tidak mencalonkan diri menjadi calon Bupati Mempawah, oleh sebab itu saya tidak melakukan langkah itu.”*

Sultan Mempawah

Mobilisasi masa besar-besaran yang dilakukan oleh Forum Komunikasi Kab. Pontianak tidak terlepas dari peranan ketokohan Keraton Amantubilah dan kharisma Sultan Dr. Raden Mardan yang ikut terlibat dalam menyikapi kasus ini, dimana dengan menggunakan salah satu elemen organisasi Kraton yaitu Laskar Opu Daeng Manambon.

Mereka cukup bagus dalam memobilisasi masa karena organisasi ini mempunyai basis fanatik terhadap Sultan dan hampir disemua kecamatan yang pernah dikuasai oleh kesultanan ini, LODM (Laskar Opu Daeng Menambon) mempunyai basis massa riil. Selain itu juga keraton digunakan sebagai tempat konsolidasi gerakan, ini merupakan dorongan sendiri bagi masyarakat Kab. Pontianak yang tingkat paternalistiknya yang tinggi dan masih mendengar perkataan Sultan Mempawah.

Sultan terlibat dalam mendorong penyelesaian kasus ini, termasuk memberi arahan terhadap gerakan-gerakan yang dilakukan oleh masyarakat supaya jangan sampai gerakan yang dilakukan oleh masyarakat anarkis. Dan dia terlibat secara personal melapor ke tingkat pusat dengan menggunakan jaringan personalnya di Jakarta.

Maka, ketika informasi putusan dibebaskannya seluruh terdakwa Yayasan Bestari Sultan berinisiatif mengadakan doa azab kepada seluruh Hakim yang menangani kasus Yayasan Bestari dikenai Azab termasuk tujuh keturunannya, acara ini dihadiri sekitar 600 orang. Masyarakat yang hadir berasal dari Mempawah dan beberapa kecamatan lainnya, mereka dengan penuh khushuk melafazkan doa dan beberapa orang yang tahlilan massal meneteskan air mata. Sultan juga menggalang dukungan dari Kesultanan lain yang ada di Indonesia dan Malaysia. Ternyata, dukungan tersebut akhirnya datang dalam wujud surat yang dikirim oleh kerajaan dari Malaysia dan Kesultanan Yogyakarta. Surat yang intinya mengutuk putusan Hakim Mempawah yang dinilai tidak konsisten dalam memberantas korupsi.

## ***2. Aktor Pendorong Di Kota Pontianak***

Aktor di Pontianak kebanyakan adalah NGO-NGO yang ada disana baik NGO yang memang bertujuan untuk anti korupsi seperti Pokja Anti Korupsi, Gemawan dan Kontak Rakyat Borneo juga NGO-NGO lain dengan beragam latar belakang. Selain itu, bergabung pula dalam gerakan ini kelompok mahasiswa, akademisi dan beberapa tokoh masyarakat lainnya. Aksi yang mereka lakukan dalam mendorong kasus ini juga cukup beragam, mulai dari diskusi-diskusi publik, demo dan melakukan analisa-analisa terhadap dakwaan Jaksa. Mereka juga melakukan aksi ke Kejati Kalbar untuk memonitor kasus tersebut. Aktor-aktor ini juga melakukan koordinasi dengan KPK dan NGO Anti Korupsi yang ada di pusat. Karena jarak, aktor di Pontianak ini tidak melakukan proses hukum monitoring langsung ke Mempawah, kecuali beberapa dari mereka yang berdomisili di Mempawah. Aktor-aktor di

Pontianak ini juga lebih aktif dalam melakukan kampanye media daripada mereka yang di Mempawah dengan menggunakan berbagai media yang eksis di Ibu kota Kalbar itu. Ketika vonis dijatuhkan, Gemawan, KONTAK Rakyat Borneo dan ICW melakukan eksaminasi publik terhadap vonis hakim yang dinilai tidak tepat dengan membebaskan para terdakwa.

*Bagaimana hubungan antar kedua kelompok aktor?*

Beberapa aktor yang ada di Mempawah memang sering melakukan diskusi ataupun konsultasi dengan beberapa aktor yang ada di Pontianak. Diskusi-diskusi itu sifatnya hanya *“person to person”* saja. Jadi, diakui sendiri oleh para aktor bahwa mereka tidak pernah ada forum khusus antara aktor pendorong yang ada di Mempawah dan yang ada di kota Pontianak untuk saling berkoordinasi dan menyusun strategi penuntasan kasus ini. Kesannya, semua pihak berjalan sendiri-sendiri dan melakukan strateginya sendiri. Ketika sidang berlangsung praktis hanya beberapa aktor lokal dan masyarakat yang rajin mengikuti sidang itupun jumlahnya semakin menurun.

Sebenarnya di Pontianak telah dilakukan pembagian peran oleh para aktor yang ada disana antara media, NGO dan akademisi. Tujuannya adalah untuk membangun wacana dan opini publik. Pembangunan wacana publik ini cukup berhasil, karena dengan *di blow-up* ke media termasuk berbagai opini yang ada, masyarakat Mempawah menjadi ikut memberi perhatian pada kasus ini. Bentuk perhatian itu kemudian berkembang menjadi dukungan kepada aktor pendorong yang ada di Mempawah atau sebaliknya mendukung para terdakwa. Selain itu, opini-opini di media secara tidak langsung menjadi salah satu *resources* yang penting bagi aktor-aktor di Mempawah untuk membantu gerakan mereka.

Menanti putusan Kasasi yang tak kunjung datang, ada semacam kesadaran dalam diri para aktor pendorong baik yang ada di Pontianak maupun Mempawah bahwa seharusnya ada koordinasi yang lebih terarah dan erat di antara mereka. Karena melihat dampaknya, dengan tanpa koordinasi yang memadai pun kasus ini telah mendapat dorongan yang luar biasa apalagi jika para aktor di Pontianak maupun di Mempawah dapat bekerja sama dengan lebih baik dan memikirkan strategi bersama mungkin akhir pengungkapan kasus korupsi yang lain tidak akan sama dengan kasus Bestari.

### Usaha Menyumbat Kasus

*“Ketika dipenjara kami bertiga seperti rokok yang dibisap,.... apakah oleh kejaksan atau kepolisian? Silabkan anda tafsirkan sendiri”*

*“Ibaratnya kami mencuri ayam, tapi yang hilang malah sapi”*

Terdakwa

Pengungkapan Kasus Korupsi Yayasan Bestari ini diliputi dugaan isu suap yang amat kuat. Isu suap yang pertama terjadi di kalangan aktor pendorong. Saat itu ketua Forum Komunikasi Masyarakat Kabupaten Pontianak (FKMKP) dituduh telah menerima uang sebesar 25 juta dari para tersangka. Setelah didesak, ia mengakui bahwa dirinya telah disuap. Pengakuan ini membuat Ketua FKMKP itu mengundurkan diri atas desakan para anggota Forum tersebut. Isu suap juga menimpa aparat penegak hukum. Dengan sedikit pengandaian salah seorang terdakwa mengatakan bahwa ia telah mengeluarkan uang lebih banyak dari yang dikorupsinya, walaupun ia menolak menyebutkan kepada siapa ia telah membayar, “Tidak etis kalau saya sebut” elaknya. Bahkan, menurut penuturan beberapa aktor pengacara terdakwa juga pernah mencetuskan kekecewaan karena penahanan atas kliennya, padahal ia telah membayar agar kliennya tidak ditahan.

Di kalangan aktor pendorong, isu suap ini ternyata berakibat buruk. Timbul kecurigaan antara satu sama lain, bahwa di antara mereka sudah ada yang menerima suap dari para tersangka. Di FKMKP misalnya, beberapa anggotanya mulai mundur karena mulai kehilangan kepercayaan pada koalisi itu. Di sisi lain kepercayaan masyarakat terhadap aparat penegak hukum bisa dikatakan hampir hilang sama sekali. Mereka menduga bahwa bebasnya terdakwa karena para terdakwa sanggup “membeli” aparat hukum.

## Media sebagai Penekan

Media di Pontianak tergolong berhasil mendorong kasus ini sehingga bentuk perhatian masyarakat lebih besar sekaligus memperbesar tekanan bagi kemajuan proses hukum. Dalam kasus ini tercatat Pontianak Post memuat 136 kali dan Equator sebanyak 87 kali dalam rentang waktu Oktober 2003–September 2005. Selain memuat berita-berita tentang perkembangan kasus, kedua media massa tersebut juga menyampaikan hasil analisa berbagai pihak dan opini-opini yang berkembang di masyarakat.

Apakah benar pemberitaan media mempengaruhi tekanan terhadap suatu kasus? Ternyata hal tersebut terbukti. Bupati kab. Pontianak saat ini dijadikan tersangka atas kasus korupsi lain yang berhubungan dengan kehutanan. Namun, karena pemberitaannya yang tidak segencar pada kasus Yayasan Besatari, kasus ini relatif “sepi-sepi” saja dari aksi masyarakat. Berbeda sekali dengan kasus Yayasan Bestari dimana sering terjadi aksi baik dari kelompok aktor pendorong maupun masyarakat yang mendukung para terdakwa.

## Aparat Hukum Kehilangan Kepercayaan

*“Mereka hanya setengah hati, mereka tidak serius, mereka masih melibat pandang bulu”*

Mantan Ketua Muhammadiyah kab. Pontianak

Ketika dakwaan melihat para terdakwa tidak ditahan, kepercayaan masyarakat terhadap aparat hukum sudah mulai goyah. Banyak aksi yang dilakukan baik demo atau *hearing* ke Kejaksaan selalu ada desakan agar para tersangka ditahan, tapi terdakwa baru ditahan beberapa saat menjelang sidang digelar. Ketika sidang mulai berlangsung, sejak hari pertama (pembacaan dakwaan) sebenarnya ada kesangsian dari beberapa aktor pendorong terhadap proses hukum yang sedang berlangsung. Dalam sebuah diskusi yang dilakukan oleh beberapa NGO dan akademisi di Kota Pontianak mereka menyimpulkan bahwa dakwaan yang digunakan JPU lemah.

Puncak dari kekecewaan masyarakat terhadap aparat hukum terutama adalah saat hakim memberikan vonis bebas terhadap kasus ini. Putusan Hakim itu dianggap tidak mewakili nilai kepatutan dan rasa keadilan masyarakat. Terhadap putusan ini reaksi masyarakat beragam.

Saat putusan terdakwa berkas pertama bebas, kekecewaan masyarakat Mempawah diwujudkan dalam bentuk doa bersama *“Doa bersama ini dilakukan, ini menunjukkan ketidak berdayaan masyarakat terhadap putusan penegak hukum dan pemerintah dalam memberantas korupsi, Masyarakat tidak percaya lagi dengan pemerintah, inikan sudah berbahaya. Saya sama masyarakat pada waktu itu berpendapat pemerintah terutama penegak hukum sudah tidak berpihak lagi sama masyarakat”* jelas Dr. Mardan, Pemangku Kesultanan Mempawah

Ketika terdakwa berkas kedua juga bebas, maka kepercayaan masyarakat semakin terkikis. Mereka menduga bahwa aparat hukum sudah tidak bersih lagi. Sebulan setelah kasus ini diputus bebas Kontak Rakyat Borneo mengadakan aksi yang mendesak agar diperiksa oleh Kejati dan PT melalui kewenangan eksaminasi yang mereka miliki. Sedangkan, dari tingkat nasional ICW mengadakan eksaminasi publik terhadap dakwaan JPU dan putusan hakim dalam kasus berkas kedua dengan terdakwa para Pimpinan DPRD kab. Pontianak. Dari eksaminasi itu dikatakan bahwa Dakwaan JPU banyak terdapat kelemahan dan pertimbangan hakim dalam memberi putusan juga keliru.

## Gerakanpun Melemah

*“Awal-awalnya gencar, tetapi akhirnya melemah, artinya motivasi aparat hukum disini Jaksa bekerja keras dalam mengumpulkan bukti, tetapi dalam dakwaan sangat lemah, sehingga ini menyebabkan hakim membebaskan mereka.”*

Direktur LPS AIR

Kekecewaan Faisal tersebut bukan tanpa alasan. Sejak awal politik identitas diakui oleh para aktor pendorong adalah salah satu hambatan yang akan langsung dihadapi oleh para aktor pendorong bila mereka akan mengungkap suatu korupsi. Pasti akan timbul pertanyaan dari suku atau agama apa orang yang korupsi? Siapa yang mendorong kasus ini untuk

pertama kali? Hal inilah kemudian yang sering berkembang menjadi polemik di masyarakat, karena bila si pelaku korupsi dan aktor pendorong berasal dari etnis atau agama yang berbeda maka muncullah sentimen publik, bahwa kasus ini diangkat karena adanya etnis tertentu yang ingin menjatuhkan etnis lain. Hal ini kemudian menyulitkan aktor pendorong untuk bergerak, karena dikhawatirkan sentimen publik akan berakhir pada anarki.

Dengan beban tersebut, para aktor dalam kasus ini kemudian masih harus dihadapkan pada perlawanan dari koruptor berupa suap kepada kepada aktor pendorong. Pada kasus FKMKP, hal ini langsung menyebabkan beberapa orang mengundurkan diri. Selain reaksi langsung seperti keluar dari koalisi, dampak lain yang ditimbulkan seringkali timbul kecurigaan bahwa kelompok lain terkena suap juga atau adanya motif-motif lain yang bersifat pribadi dari masing-masing aktor.

Aparat yang tidak kooperatif dan terbuka juga cukup membuat aktor “frustasi”, karena mereka harus berkali-kali mendatangi kejaksaan untuk sekedar mendesak agar penyidikan dipercepat sampai meminta para tersangka ditahan. Untuk hal-hal yang berkaitan dengan penyidikan seperti peristiwa diatas energi para aktor pendorong sudah banyak tersita. Tidak heran jika saat sidang berlangsung sedikit sekali yang masih mengikuti proses hingga tahap ini.

Proses Kasasi yang lama dan memakan waktu hingga satu setengah tahun tanpa hasil para aktor pendorong sudah malas untuk mendorong kasus korupsi sekuat pada kasus Yayasan Bestari. Bahkan tidak ada dorongan mereka untuk mengungkap pelaku lain yang terlibat seperti para anggota DPRD lainnya yang juga menerima uang tersebut juga bupati yang pada awal kasus ini telah disebut-sebut sebagai orang yang harusnya ikut diusut. Bahkan kasus-kasus lain juga seakan “didiamkan” dulu oleh para aktor pendorong sampai kasus Yayasan Bestari mendapat kepastian “*Kami saat ini tidak diam, ada suatu kasus yang akan diangkat seperti kasus Yayasan Bestari juga, terkait legislatif. Kini dalam tahap pelengkapan data-data dan kami menunggu Yayasan Bestari (kepastian hukum)*”, terang Direktur LSM LIPAN.

## BAGIAN V: KESIMPULAN

### Mengapa Banyak Aktor Bukan Jaminan Suatu Keberhasilan?

Apa yang kurang dari pendorongan kasus Bestari? Sedikitnya ada 37 aktor yang mendorong kasus ini. Belum lagi liputan media yang luas dan dukungan baik dari tingkat lokal hingga nasional. Jawabnya karena banyak disini bukan hanya jumlahnya tapi juga latar belakang dan kepentingan-kepentingan yang ada di belakangnya. Maka, ketika ada satu pihak yang merasa kepentingannya telah terpenuhi maka pihak-pihak tersebut kemudian mundur secara teratur. Atau sebaliknya, ada aktor yang semula memang bersungguh-sungguh ingin

mendorong kasus ini, tapi mengurungkan niatnya karena banyaknya motif-motif politis di balik pendorongan kasus ini. Sehingga, pada akhirnya kasus ini menyisakan aktor-aktor yang masih ingin terus melanjutkan perjuangan untuk memberantas korupsi, tetapi “kelelahan” karena harus berjuang sendiri.

Kedua terlihat bahwa dalam kasus ini perhatian aktor terpecah pada banyak hal, mulai dari pengawalan kasus padahal aparat hukum yang tidak transparan, isu suap yang menghantui mereka, saling curiga satu sama lain, belum lagi kekhawatiran-kekhawatiran tentang konflik SARA yang mungkin terjadi dan dibelokkannya kasus ini dalam ranah politik. Ketika banyak hal yang harus mereka hadapi, maka konsentrasi mereka tidak lagi pada penanganan kasus. Seringkali mereka terkejut ketika proses hukum ternyata tidak sesuai dengan apa yang mereka harapkan.

Ketiga kedudukan politik para pelaku korupsi yang tidak tergoyahkan. Apa salah satu tujuan pengungkapan kasus ini? Yaitu agar masyarakat sadar bahwa para pelaku bukanlah orang yang pantas untuk dipilih sebagai wakil mereka. Namun apa yang terjadi? Bagaimanapun kuatnya pendorongan kasus ini ternyata masyarakat tetap memilih mereka-mereka yang telah menerima dana dari Yayasan Bestari. Kurang pedulinya masyarakat, yang notabene merekalah sebenarnya menjadi korban korupsi, akhirnya bagai membenturkan upaya pemberantasan korupsi ke batu karang. Dalam kasus ini, bahkan masyarakatlah yang kemudian aktif menjadi pihak-pihak yang mendukung para pelaku korupsi. Yang terakhir aktor yang banyak ternyata kurang didukung koordinasi dan konsolidasi antara mereka yang ada di dalamnya. Dalam kasus ini terlihat sekali lemahnya koordinasi antar aktor terutama mereka yang ada di Mempawah dan di kota Pontianak. Koordinasi di masing-masing tempat pun tidak berjalan mulus. Di Pontianak aktor merasa dikhianati oleh akademisi, sedang di Mempawah koalisi menjadi goyah oleh suap yang diterima salah satu aktor.



## KETIKA RAKYAT MENGGUGAT (Studi Kasus Korupsi APBD 2000-2003 di Kabupaten Tolitoli)

Peneliti: Rosmala Nur

### BAGIAN I: RINGKASAN

*Sepandai-pandai tupai melompat suatu saat akan jatuh jua.* Pepatah ini sepertinya cocok menggambarkan situasi penyimpangan yang sudah cukup lama terpendam di tubuh anggota DPRD Kabupaten Tolitoli, namun akhirnya terbongkar juga.

Pengungkapan kasus bermula dari diskusi-diskusi yang banyak dilakukan oleh Dopalak sebuah LSM yang *concern* diisu pelestarian lingkungan hidup sejak tahun 2002 mengenai indikasi korupsi atas dana APBD Tolitoli TA 2000-2003. Dalam APBD 2003 ada penggelumbungan anggaran melebihi 3 persen PAD untuk keuangan DPRD, yang berarti bertentangan dengan aturan perundang-undangan, sedangkan sebelumnya ada indikasi korupsi atas pembelian rumah ketua DPRD senilai Rp 4 milyar dengan dana APBD, padahal harga pasaran rumah tersebut hanya sekitar Rp 366 juta.

Sadar bahwa tidak mudah mengungkap dan mengusut indikasi korupsi di Tolitoli, apalagi melibatkan anggota dewan, maka strategi awal yang dilakukan aktor adalah melakukan konsolidasi massa untuk mendengungkan isu tersebut ke masyarakat khususnya masyarakat korban pengrusakan SDA yang mulai banyak kehilangan tempat tinggal dan pekerjaan. Strategi ini cukup jitu. Setelah mulai muncul kesadaran masyarakat akan bahaya dan dampak korupsi bagi mereka, aktorpun mulai menggalang massa untuk melakukan aksi demo menolak APBD 2003 yang sangat tidak pro masyarakat, yang terlihat dari masih besarnya anggaran untuk belanja dewan, bahkan melebihi ketentuan.

Aksi tidak hanya berhenti disini, karena aktor kemudian melaporkan kasus ini ke jalur hukum. Memang sempat mengalami kendala, karena beberapa kali laporan aktor kurang ditanggapi aparat hukum, ditambah lagi terkendala moment persiapan Pilkada Tolitoli di waktu yang bersamaan. Namun dengan pengaturan strategi akhirnya kasus ini berhasil diusut oleh Kejati Sulteng, itupun diketahui setelah ada tekanan dari koalisi LSM di tingkat propinsi yang secara akses lebih mudah memantau progressnya di tingkat propinsi, dibanding LSM lokal Toli-Toli yang secara jarak cukup jauh.

Relatif cepat waktu yang dibutuhkan kejaksaan untuk menetapkan tersangka kasus ini, kurang dari 4 bulan sejak kasus ini diproses, kasus sudah dilimpahkan ke Pengadilan Negeri (PN). Dari 30 jumlah anggota DPRD Tolitoli 14 diantaranya dari panitia anggaran

ditetapkan sebagai tersangka, dengan kerugian mencapai Rp 4,5 milyar atas dana APBD 2000-2003. Tidak tanggung-tanggung mereka dituntut JPU dengan penjara berkisar 9-12 tahun, disertai denda dan pembayaran kerugian negara. Namun ditingkat PN, para terdakwa hanya divonis 2 tahun penjara dengan alasan untuk menghindari disparitas vonis yang terlalu jauh antar kasus yang sama di daerah lain. Di tingkat banding, PT mengambil jalan tengah dengan vonis 6 tahun penjara. Hingga penelitian lapangan ini selesai vonis kasasi belum juga turun ke PN.

## BAGIAN II: LOCAL CONTEXT

Kabupaten Tolitoli di Propinsi Sulawesi Tengah, merupakan daerah yang kaya akan cengkeh. Sepanjang perjalanan memasuki pintu gerbang Tolitoli dikelilingi bukit dengan hamparan tanaman cengkeh. Tidak heran kemudian kabupaten ini merupakan penghasil cengkeh terbesar di Indonesia sejak tahun 1982. Dibutuhkan waktu sekitar 15 jam dengan transportasi darat, serta 12 jam dengan kapal laut untuk mengunjungi Tolitoli yang subur dan sejuk dari Kota Palu.

Penduduk Tolitoli yang kurang dari 200 ribu jiwa (tahun 2005) didominasi suku bugis Sulawesi Selatan yang merantau ke Tolitoli. Suku ini sangat menjunjung tinggi *budaya malu (siri' dalam bahasa Bugis)*. Dalam ranah budaya malu/siri', tindakan korupsi jauh lebih memalukan dan lebih berat bila dibanding hukuman penjara.

Pejabat pemerintahan di Tolitoli sebagian besar berasal dari kalangan bangsawan. Sebut saja posisi Kepala Daerah ataupun anggota dewan, yang umumnya masih dalam satu keturunan bangsawan yang sudah lama berkuasa.

## BAGIAN III: KRONOLOGI

### Awal Kasus Terungkap

*Kalau kita bicara tentang korupsi DPRD, awiiiiii, sudah lama terjadi, tapi kita tidak tahu darimana kita harus mulai....karena mereka ini raja Tolitoli.*

NGO Tolitoli

Adalah Dopalak, salah satu LSM lokal Tolitoli yang *concern* di isu lingkungan hidup yang pertama kali mendorong pengungkapan kasus ini. Dimulai dari adanya kecurigaan atas ketidakberesan dalam pengelolaan dana APBD maupun dalam penyusunannya oleh jajaran pemerintahan Tolitoli. Anggaran APBD dirasa sangat tidak pro masyarakat. Namun tidaklah mudah membuktikan suatu indikasi korupsi dengan data-data yang akurat. Ketika

itu, untuk mendapatkan APBD, yang notabene merupakan dokumen publik saja tidak mudah. APBD layaknya "barang keramat" yang hanya bisa disentuh kalangan tertentu saja.

Setelah mendapatkan APBD/RAPBD dan dilakukan *review* atas APBD/RAPBD tersebut, kecurigaan aktor akan tidak berpihaknya APBD/RAPBD kepada rakyat terbukti. Dari review tersebut, secara "telanjang" aktor dapat melihat ada indikasi penyelewengan dalam penyusunan RAPBD 2003, yaitu *pertama*, penggelembungan belanja anggota dewan yang melebihi 3% PAD. Ini jelas bertentangan dengan pasal 14 ayat 1 dan 3 PP No 110/2000 tentang Kedudukan dan Pengelolaan Keuangan DPRD yang waktu itu masih berlaku. Dan RAPBD yang waktu itu ditolak keras oleh aktor inipun akhirnya tetap disahkan. *Kedua*, adanya anggaran pembelian rumah Ketua DPRD seharga Rp 4 milyar oleh Pemkab Tolitoli. Padahal harga pasaran rumah tersebut pada waktu itu hanya sekitar Rp 366 juta. Tidak hanya itu, secara kasat mata publik juga bisa melihat kendaraan dinas ketua DPRD yang selalu berganti-ganti setiap tahun.

### Strategi Awal Pengungkapan

Sejak awal disadari penuh oleh aktor, bahwa tidak mudah mengusut dugaan kasus korupsi di Tolitoli, apalagi melibatkan jajaran pejabat yang notabene berasal dari kalangan bangsawan Tolitoli. Untuk itu diperlukan strategi matang agar kasus tidak mentah sebelum dilaporkan

Ada dua strategi awal yang dipakai aktor untuk mengungkap kasus ini: *Pertama*, dengan menggugah dan memberikan penyadaran kritis kepada masyarakat dampingan akan bahaya korupsi.

*Kedua*, menyebarkan selebaran-selebaran yang isinya mengajak masyarakat untuk menolak APBD 2003 yang dipandang tidak pro masyarakat. Aktor sadar, bukan perkara mudah mengusut kasus korupsi di Tolitoli, apalagi yang terlibat adalah kalangan pejabat dan bangsawan Tolitoli, dan ini adalah kasus korupsi pertama di Sulawesi Tengah yang ingin ditindaklanjuti ke jalur hukum.

Kedua strategi ini diaplikasikan dalam aksi demonstrasi secara besar-besaran pertengahan Februari 2003 bertepatan dengan pengesahan RAPBD 2003, yang intinya menolak RAPBD 2003. Demo ini ternyata cukup mengena, terbukti langsung mendapat tanggapan balik beberapa anggota dewan dengan meninggalkan sidang. Selain itu juga ada yang menerima aksi ini dengan berdialog, walau hasilnya tidak diperoleh kesepakatan, karena RAPBD tetap disahkan.

### Aksi-Aksi yang Terus Terjadi

Tidak berhenti sampai disitu, awal Maret 2003 demo kembali terjadi, dengan aksi yang

lebih heboh. Kali ini dilakukan aksi penyebaran selebaran berisi seruan kepada seluruh masyarakat agar bersatu menolak APBD 2003, karena dianggap sudah terjadi korupsi, dengan adanya penggelembungan anggaran pada Pos tunjangan anggota dewan yang melebihi 3 persen PAD. Aksi ini sempat membuat Ketua DPRD ketika itu panik, dan kemudian melarikan diri menuju kota Palu.

Ajakan dalam selebaran ini kemudian melahirkan gelombang aksi yang lebih besar selang 2 hari kemudian yang melibatkan hampir semua elemen masyarakat mulai dari tukang ojek, tukang becak, sopir angkutan umum sampai mahasiswa. Dalam aksi ini patung ketua DPRD Tolitoli dibakar, dan diusung pula keranda mayat sebagai simbol matinya demokrasi. Menanggapi aksi ini wakil ketua DPRD menerima perwakilan massa dan berjanji akan meninjau kembali APBD 2003. Disaat yang sama muncul pula aksi perlawanan dari pendukung anggota dewan dengan terjadinya pemukulan terhadap aktivis dan pengrusakan kantor Dopalak, sehingga sempat membuat Dopalak *colling down*. Mereka sempat kehilangan nyali untuk terus mendorong kasus ini yang dari awal sudah diduga tidak mudah untuk terus diusut tuntas.

Dari sinilah muncul solidaritas dikalangan NGO Tolitoli lainnya seperti SPTN, HMI, IPNU, Gempar Tolitoli, dan petisi 50. Mereka kemudian membangun koalisi yang dinamai FORMAT. Kemudian sepakat untuk terus mengusut penuntasan dugaan kasus korupsi ini. Sebelumnya, banyak LSM di Tolitoli masih ragu membongkar kasus korupsi, karena sulitnya menyentuh ranah ini, karena kuatnya kekuasaan eksekutif dan legislatif di Tolitoli.

## **Tahapan Pelaporan**

Ada beberapa fase pelaporan yang pernah dilakukan oleh LSM di Tolitoli untuk mengusut kasus dugaan korupsi anggota DPRD Tolitoli ini.:

*Pertama*, tanggal 16 Juni 2003 dilaporkan ke Kapolres Buol Tolitoli. Laporan ini tidak dilakukan oleh Dopalak sebagai inisiator pengungkap kasus, namun oleh pihak lain yang diduga pernah merasa sakit hati kepada beberapa oknum anggota DPRD. Namun laporan ini kemudian tidak ditanggapi, karena memang sejak awal kasus ini dilaporkan, tidak ada desakan dan dorongan dari pelapor maupun aktor lainnya. Periode ini sangat berdekatan dengan persiapan Pilkada di Tolitoli.

*Kedua*, kasus ini pernah dilaporkan secara lisan kepada Kejari, dengan harapan akan ditindaklanjuti oleh Kejari lebih lanjut. Namun dalam kenyataannya juga tidak ada tanggapan alias tidak ditindaklanjuti.

*Ketiga*, November 2003 aktor yang tergabung dalam Format menyusun laporan baru kepada Kejati Sulteng atas dugaan korupsi DPRD dan Eksekutif dalam TA 2000-2003 dengan perkiraan kerugian mencapai Rp 8,2 Miliar. Namun jauhnya jarak Tolitoli ke Palu,

membuat aktor tidak bisa memonitor langsung proses yang berlangsung di Kejati pasca laporan tersebut.

*Keempat*, tepat tanggal 7 Oktober 2004 KRM melaporkan kasus korupsi DPRD Tolitoli APBD periode 2000-2004 dengan perkiraan jumlah kerugian negara mencapai Rp 11 milyar. Ini dilakukan selang 3 bulan pasca Pilkada, setelah "tim ahli" review APBD dari pihak aktor memperdalam kajian dari data yang banyak diperoleh dari para lawan politik menjelang pilkada.

## Proses ke Meja Hijau

*"Jangan coba-coba menyuap saya, sedangkan kamupun bisa saya beli."*

Kajari Tolitoli

Tanpa sepengetahuan LSM lokal, ternyata pihak Kejati telah menindaklanjuti hasil laporan aktor sebelumnya. Terbukti, bulan Agustus 2004 Kepala Kejati Sulteng telah mengeluarkan surat perintah penyelidikan, yang terdiri dari gabungan jaksa penyidik Kejati Sulteng dan jaksa penyidik dari Kejari Tolitoli. Ini baru diketahui setelah aktor di tingkat propinsi terus mendesak transparansi progres hukum atas kasus tersebut. Sebelumnya ator dan masyarakat umum lainnya mengetahui proses penyelidikan baru dimulai akhir Oktober 2004.

Jarak Tolitoli dan Palu yang jauh membuat aktor lokal memang tidak bisa memantau lebih cepat dan dekat proses yang berlangsung di Kejati, sehingga mereka tidak tahu seberapa jauh progres kasus yang mereka laporkan di Kejati sebelum ditekan oleh aktor di tingkat propinsi. Aparatpun sepertinya tidak mau gambar-gembor upaya penyelidikan yang dilakukannya, dengan alasan "ini rahasia negara, dan masih dalam proses awal penyelidikan," sehingga dikhawatirkan justru akan mengganggu proses jika diketahui publik.

Dalam proses penyidikan ada 14 anggota dewan dari panitia anggaran yang diperiksa dan kemudian dijadikan tersangka. Selanjutnya, merekapun ditahan. Sebenarnya ada 16 orang panggar, namun 2 yang lain dari Fraksi TNI/POLRI tidak diproses. Penahanan para tersangka ini ternyata membuat malu keluarga para tersangka dan salah seorang diantara mereka berani menyuap Kepala Kejaksaan Negeri Tolitoli, melalui penasehat hukumnya, agar mereka ditangguhkan penahanannya, namun dengan tegas Kajari waktu itu menyatakan *"Jangan coba-coba menyuap saya, sedangkan kamupun bisa saya beli."* Sehingga proses penahanan tetap dilaksanakan. Hanya selang 3 bulan setelah diproses kejaksanaan, berkas dakwaan dilimpahkan ke PN Tolitoli, tepatnya 24 November 2004.

Dalam dakwaannya, JPU menuntut para terdakwa dengan Pasal 3 UU No.31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No.20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana korupsi, dengan tuntutan 12 tahun penjara, ditambah denda 350 juta rupiah dan mengganti kerugian negara

## Di Pengadilan

*"Barangkali inilah rekor tuntutan tertinggi di Indonesia. Padahal banyak kasus korupsi yang milyaran cuma dituntut 4 tahun."*

Pengacara Terdakwa

Butuh waktu 4 bulan persidangan, vonis baru dijatuhkan hakim kepada para terdawa. Hasilnya, hakim memvonis dengan hukuman 2 tahun penjara denda Rp 50 juta, dan mengganti kerugian negara, karena terdakwa terbukti bersalah melakukan korupsi secara bersama-sama dana asuransi, pembayaran dana Fraksi, pengadaan kendaraan Motor serta dana Purna Bhakti dengan total kerugian Negara Rp 4,5 milyar. Vonis ini sangat jauh dari tuntutan JPU. Alasan hakim sangat sederhana, agar tidak terlalu jauh hukuman koruptor di Tolitoli dengan daerah lain.

Atas tuntutan ini jaksa langsung banding. Hasilnya? Pengadilan Tinggi Tolitoli memvonis terdakwa dengan tuntutan 6 tahun penjara, denda 50 juta dan mengembalikan kerugian Negara 3 kali lipat putusan Pengadilan Negeri tolitoli.

Di tingkat kasasi, sampai penelitian lapangan ini selesai (November 2006) belum diterima pihak PN maupun Kejari.

## BAGIAN IV: ANALISA

### Siapa Aktor Pendorong dan Apa Strategi Mereka?

Jika diklasifikasikan, ada 3 aktor pendorong yang mendorong penanganan kasus ini, yaitu Dopalak sebagai inisiator dan Koalisi LSM Lokal yang melebur menjadi FORMAT di Tolitoli, serta KRM di tingkat propinsi, Kota Palu. Dua aktor pertama banyak mengawali dan mendorong kasus di tingkat lokal/kabupaten, sedangkan KRM lebih banyak mendorong penanganan kasus di tingkat propinsi. Terlihat ada pembagian peran yang cukup baik, hingga akhirnya kasus ini berhasil sampai ke persidangan.

Para aktor tersebut adalah:

#### *Dopalak di Tolitoli*

Dopalak merupakan LSM yang *concern* di isu lingkungan hidup yang menginisiasi pendorongan kasus ke jalur hukum melalui penyadaran kritis kepada masyarakat korban kerusakan lingkungan untuk mendorong kasus secara bersama-sama. Masyarakat diberikan penyadaran bahwa tindakan koruptif secara langsung maupun tak langsung akan berdampak

bagi semua lapisan masyarakat, termasuk masyarakat korban pengrusakan SDA yang pada waktu itu mulai banyak kehilangan tempat tinggal dan pekerjaan.

Memberikan penyadaran kritis sebagai langkah awal dari pendorongan kasus ini sangat disadari betul oleh Dopalak, karena tidaklah mudah menyentuh isu korupsi, apalagi yang melibatkan pihak-pihak yang kuat kedudukan maupun tahtahnya di Tolitoli, tanpa ada dukungan dari masyarakat luas. Ini bukanlah kerja sehari-dua hari, tapi sudah dimulai sekitar 2 tahun sebelum kasus ini mencuat, ketika muncul kecurigaan akan ketidakberesan dalam pengelolaan keuangan daerah (APBD), dimana anggaran pembelian rumah ketua DPRD oleh Pemkab. Tolitoli dengan harga Rp 4 milyar adalah sangat tidak wajar, karena pasarnya hanya Rp 366 juta.

Dengan basis massa yang cukup kuat, oleh Dopalak kasus ini didengungkan dengan melakukan aksi demo secara besar-besaran bertepatan dengan disahkannya RAPBD TA 2003 Tolitoli yang diduga bertentangan dengan aturan perundangan.

### ***FORMAT (Forum Masyarakat Tolitoli)***

FORMAT ini terbentuk ketika gerakan yang dilakukan oleh Dopalak beserta basisnya mulai mendapat perlawanan keras dari para tersangka. Sebelumnya LSM lokal di Tolitoli memang masih kurang berani bersentuhan dengan isu korupsi, apalagi yang melibatkan jajaran pemerintahan di Tolitoli yang kebanyakan dari kaum bangsawan. Namun ketika perlawanan para tersangka kepada Dopalak sudah sampai pada pengrusakan kantor dan pemukulan aktivis Dopalak, muncul kesadaran dan rasa solidaritas dikalangan LSM lokal ini. Apalagi apa yang dilakukan Dopalak, sudah mendapat dukungan yang luas dari masyarakat, terutama korban pengrusakan SDA. Dari sinilah kemudian muncul inisiatif bersama untuk mendorong kasus sampai ke jalur hukum.

Hal pertama yang dilakukan oleh koalisi ini adalah membuat kajian/review kritis atas APBD Tolitoli yang diduga ada penyelewengan untuk kemudian dibuat laporan dugaan penyelewengannya ke aparat hukum. Bagi LSM lokal yang jauh dari akses pusat informasi, apalagi ini merupakan pengalaman pertama mendorong kasus dugaan korupsi, membuat laporan "hukum" dugaan kasus korupsi ke aparat hukum bukanlah perkara mudah. Terbukti 2 kali kasus ini dilaporkan ke aparat hukum tingkat kabupaten secara tertulis maupun lisan tidak pernah ditanggapi apalagi ditindaklanjuti. Barulah kemudian kasus dilaporkan ke tingkat propinsi (Kejati). Namun akses/jarak yang jauh dan minimnya transportasi umum ke Tolitoli menjadi hambatan tersendiri bagi aktor. Hampir tidak ada tekanan langsung aktor ke aparat hukum. Apalagi pendorongan kasus ini merupakan kerja "gotong royong" yang tidak ada dananya.

Namun hal yang cukup menguntungkan, disaat aktor seolah kehilangan akal untuk mendorong kasus ini lebih lanjut, yaitu persiapan Pilkada. Momen ini dijadikan aktor untuk

mendekati lawan politik dalam rangka mendapatkan data yang memperkuat dugaan kasus korupsi, seperti data tentang pembelian rumah ketua DPRD senilai Rp 4 milyar dalam APBD TA 2001. Aktor berbagi peran dalam mendekati lawan politik yang satu dengan yang lainnya. Mereka seolah diadu untuk mencapai tujuan aktor mendapatkan data. Tak ayal *black campaign*-pun mewarnai persiapan pilkada.

### ***Koalisi Rakyat Menggugat (KRM) di Palu***

KRM merupakan koalisi LSM lokal Tolitoli dengan LSM yang ada di Palu dan sekitarnya untuk mendorong upaya penanganan kasus korupsi. KRM baru terbentuk ketika koalisi LSM di Tolitoli yang mendorong penanganan kasus dugaan korupsi di pemerintahan Tolitoli merasa kehilangan akal untuk mendorong penyelesaian kasus. Berbekal data yang diperoleh dari antar lawan politik yang bertarung dalam Pilkada inilah koalisi LSM lokal mencari dukungan dari LSM di Palu, sehingga kemudian terbentuk KRM. Kasus korupsi di Tolitoli ini merupakan kasus pertama yang didorong secara bersama-sama oleh KRM.

Setelah koalisi di tingkat propinsi terbentuk, koalisi mulai membangun jaringan ke tingkat nasional untuk mendapat dukungan penyelesaian kasus di Tolitoli maupun kasus dugaan korupsi di Sulawesi Tenggara lainnya. Kasus mulai lebih ramai didengungkan di tingkat lokal, propinsi maupun nasional, karena di Palu sebagai ibukota propinsi Sulteng akses media dan jaringan telekomunikasi lainnya lebih mudah. Selain itu, akses dengan aparat hukum di tingkat propinsipun lebih mudah, sehingga tekanan kepada aparat hukum untuk terus menyelesaikan kasus lebih mudah. Dari sinilah kemudian progres penyelesaian kasus terlihat. Tiada hentinya aktor melakukan monitoring terhadap progres kasus, sehingga dalam waktu yang relatif singkat progres penyelesaian hukum di tingkat pertama berhasil dilewati.

Peran mereka jika dipetakan dapat digambarkan dalam tabel berikut:

| Forum Aktor                        | Sebelum Terbongkar                                                                                                               | Proses Penyelesaian                                                                                                                                                          | Pasca Penyelesaian                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dopalak (Inisiator)                | <ul style="list-style-type: none"><li>• Membangun kekuatan massa</li><li>• Demonstrasi/ pendobrak awal</li></ul>                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Mengawal sidang</li><li>• Menyebarkan selebaran kepada masyarakat untuk datang menghadiri sidang</li><li>• Negosiasi ke PN</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Diskusi dengan pihak penegak hukum</li><li>• Selalu datang menanyakan hasil akhir dari kasus</li><li>• Membangun kekuatan massa untuk melakukan demo jika eksekusi lambat dilakukan</li></ul> |
| FORMAT (Forum Masyarakat Tolitoli) | <ul style="list-style-type: none"><li>• Strategi politik Adu Domba antara pihak eksekutif dan DPRD</li><li>• Pelaporan</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Mengawal sidang di PN</li><li>• Memberi presure kepada jaksa melalui SMS selama sidang di PN</li></ul>                               | <ul style="list-style-type: none"><li>• Diskusi dengan pihak penegak hukum</li><li>• Selalu datang menanyakan hasil akhir dari kasus</li></ul>                                                                                        |

| Forum Aktor                             | Sebelum Terbongkar                                                                                                                                                                                                | Proses Penyelesaian                                                                                                                                                                | Pasca Penyelesaian                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Negosiasi dengan Kejari</li> <li>• Penggalangan massa</li> <li>• Demonstrasi</li> </ul>                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyebarkan selebaran kepada masyarakat berisi agar datang menghadiri sidang</li> <li>• Negosiasi ke PN</li> <li>• Demonstrasi</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Membangun kekuatan massa untuk melakukan demo jika eksekusi lambat dilakukan</li> </ul>                                                                                                                                                                    |
| <b>Koalisi Rakyat Menggugat di Palu</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategi politik adu domba antara pihak eksekutif dan DPRD</li> <li>• Pelaporan</li> <li>• Negosiasi ke Kejati</li> <li>• Penggalangan massa dan demo di Palu</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengawal sidang di PT</li> <li>• Demonstrasi di PT</li> <li>• Negosiasi ke pihak PT</li> </ul>                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diskusi dengan pihak penegak hukum</li> <li>• Selalu datang menanyakan hasil akhir dari kasus</li> <li>• Membangun jaringan dengan pihak ICW di Jakarta</li> <li>• Membangun kekuatan massa untuk melakukan demo jika eksekusi lambat dilakukan</li> </ul> |

## Modus Korupsi

*"Kemarin itu dalam proses penyusunan anggaran memang ada mekanisme yang dilanggar. Ketika itu terjadi tekanan-tekanan dalam rapat-rapat setengah kamar, yaitu pertemuan untuk mendapatkan persetujuan-persetujuan informal, yang kemudian menjadi persoalan ketika hal itu kemudian dijadikan keputusan formal. Ini yang keliru.*

Anggota DPRD Tolitoli

Tidak ada yang baru dalam modus korupsi kasus ini. Sama dengan kasus korupsi di DPRD lainnya, dugaan penyelewengan terjadi dalam penyusunan APBD, dimana anggaran untuk DPRD melebihi plafon sebagaimana yang sudah ditentukan dalam PP 110/2000. APBD memang merupakan produk bersama antara eksekutif dengan legislatif, tidak heran dalam setiap penanganan kasus dugaan korupsi APBD kedua belah pihak pasti dituntut untuk bertanggungjawab dan diusut di proses hukum. Walau memang tidak jarang dalam proses penyusunan anggaran muncul banyak tekanan terutama dari pihak DPRD yang pada periode itu mempunyai kedudukan yang sangat kuat dibanding DPRD. Tidak jarang pula terjadi negosiasi-negosiasi yang "menguntungkan" kedua belah pihak yang dilakukan dalam rapat-rapat informal atau lazim disebut rapat setengah kamar. Untuk kasus ini, hal ini juga sempat diungkapkan oleh salah satu anggota DPRD.

## Pelaporan yang Diwarnai Keberanian

*“Kalau kita laporkan kasus korupsi ke Kejaksaan, dijadikan sebagai pemerasan. makanya saya malas untuk melaporkannya.”*

Serikat Petani dan Nelayan

Melaporkan kasus dugaan korupsi, apalagi pengalaman pertama bagi aktor bukanlah perkara mudah. Selain menghadapi *resistensi* dan perlawanan dari para tersangka yang merupakan kalangan bangsawan dan pejabat Tolitoli, mereka juga berhadapan dengan aparat hukum yang juga seolah tidak bekerja jika tidak ada tekanan dari publik.

Dalam kasus Tolitoli, ini terlihat dari dilaporkannya kasus ini beberapa kali ke aparat hukum, karena selalu tidak mendapat respon positif atas keberlanjutan penyelesaian kasus tersebut. Ini membuat aktor yang juga “baru belajar” membuat laporan hukum ke aparat hukum, seolah kehilangan kepercayaan diri “apa yang kurang/salah dari laporan kami” sehingga tidak ada progres pengusutan kasus. Aktor harus mengevaluasi kinerja mereka atas tidak adanya respon aparat, dan memikirkan satu strategi baru lagi agar laporan direspon.

Sebagai catatan, kasus ini sempat dilaporkan baik secara tertulis maupun tidak tertulis ke 3 lembaga penegak hukum, yaitu di Kapolres, Kejari dan Kejati. Bahkan di Kejati kasus sempat dilaporkan 2 kali, oleh LSM Lokal Tolitoli, dan koalisi LSM Lokal Tolitoli dengan LSM yang ada di Kota Palu. Kurangnya respon dari aparat yang bersangkutan membuat aktor pendorong harus bekerja keras untuk terus mendorong kasus ini lebih lanjut, dan berfikir kemana sebaiknya kasus dilaporkan?

Di tingkat Kapolres, kasus memang tidak dilaporkan secara koalisi, dan tidak ada tekanan kepada aparat untuk terus menindaklanjuti kasus. Hasilnya? Kasus *stagnan*, tidak ada progres, bahkan tidak ditanggapi. Di tingkat Kejari, kasus sempat disampaikan secara lisan dengan harapan akan ditindaklanjuti sendiri oleh aparat, karena tidak mudah juga bagi aktor untuk membuat laporan resmi dugaan korupsi di tubuh eksekutif dan legislatif yang sekiranya bisa ditindaklanjuti oleh aparat. Hasilnya? sama sekali tidak ada respon dari Kejari.

Strategi pelaporan-pun mengarah ke tingkat yang lebih tinggi, yaitu dengan membuat laporan resmi ke Kejati. Hasilnya? Sempat membuat aktor pendorong gelisah, karena lebih dari waktu yang ditentukan, tidak ada progres dari kasus tersebut apakah ditindaklanjuti atau tidak. Jarak yang jauh antara Tolitoli dan Palu juga menjadi kendala, sehingga aktor tidak bisa memantau secara intensif proses yang berlangsung.

Setelah ada perubahan strategi pelaporan aktor lokal dengan melibatkan aktor di tingkat propinsi yang aksesnya lebih mudah dan dekat, barulah kemudian pihak Kejati mengaku bahwa laporan sudah ditindaklanjuti. Ini menunjukkan bahwa adalah sulit kerja untuk

mendorong penyelesaian kasus korupsi tanpa pengawasan dan tekanan yang intensif terhadap aparat hukum.

### Vonis Tak Setimpal?

*Jadi mereka itu diputus perkaranya tanggal 20 Juni 2005. Vonisnya adalah masing-masing terdakwa dihukum penjara 6 tahun, denda 50 juta dan mengembalikan yang negara masing-masing 3 kali lipat hasil PN Tolitoli. Jadi saya menang, toh ini di Pengadilan Tinggi.*

Kajari

Aturan Perundang-undangan kita sebenarnya memberikan hukuman yang cukup setimpal atas kasus korupsi, dengan harapan tindakan ini tidak akan berulang dan menimbulkan efek jera. Namun tidak ada standarisasi hukuman yang jelas apakah itu dihitung dari jumlah kerugian negara atau dari aspek lainnya. Tidak jarang kasus yang menyebabkan kerugian negara yang besar ternyata hukumannya tidak lebih besar dari kasus lain yang kerugian negaranya lebih kecil.

Jika kita melihat Pasal 2 ayat 1 dan 2 UU No 31 tahun 1999 yang dirubah dengan UU No 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang banyak menjerat kasus dugaan korupsi juga hanya menyebutkan hukuman ini secara general bahwa:

*Pertama*, Setiap orang yang melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

*Kedua*, Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dalam ayat 1 dilakukan dalam keadaan tertentu pidana mati dapat dijatuhkan.

Namun jika dilihat dari 6 studi kasus dugaan korupsi yang dilakukan dalam studi ini, hanya 2 kasus yang vonis hakim di tingkat PN mencapai hukuman penjara minimal seperti yang tercantum dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, selebihnya masih jauh dibawah hukuman minimal. Memang hanya kasus Tolitoli inilah yang vonisnya "lumayan" tinggi tuntutan JPU-nya. Cukup "unik" kemudian ketika hakim PN memvonis para terdakwa kasus ini jauh dari dakwaan JPU. Alasannya biar tidak terlalu jauh disparitas vonis kasus korupsi di Tolitoli dengan daerah lainnya.

**Tabel Dakwaan JPU dan Vonis PN dalam 6 Studi Kasus LGCS**

| KASUS                    | Dakwaan<br>Jaksa Penuntut Umum                          | Vonis<br>Pengadilan Negeri (PT)                         |
|--------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| DPRD Kabupaten Toli-Toli | 9-12 tahun penjara, denda dan membayar kerugian negara. | 2 tahun penjara, denda dan membayar kerugian negara     |
| DPRD Prop. Sumatra Barat | 4-4,6 tahun penjara, denda dan membayar kerugian negara | 2-2,3 tahun penjara, denda dan membayar kerugian negara |
| DPRD Kab. Madiun         | 4 tahun penjara, denda dan membayar kerugian negara     | 1-4 tahun penjara, denda dan membayar kerugian negara   |
| DPRD Kab. Pontianak      | 2 tahun penjara, denda dan membayar uang pengganti      | Bebas Murni untuk semua terdakwa                        |
| DPRD Prop. NTB           | 5 tahun penjara dan denda                               | Dakwaan tidak diterima karena prematur                  |
| DPRD Kab. Donggala       | 4 tahun penjara, denda dan membayar kerugian negara.    | 1-4 tahun penjara, denda dan membayar kerugian negara   |

### **Momen Pilkadaupun Jadi Pilihan Jitu**

Ada banyak cara dan momen yang biasanya dicari oleh para aktor pendorong dalam mendorong sebuah kasus korupsi. Mengingat, laporan hukum dugaan sebuah kasus korupsi yang diajukan ke aparat hukum oleh aktor pendorong harus dilengkapi dengan data dan bukti-bukti yang kuat. Padahal disaat yang sama, bukti dan data terkait dugaan korupsi merupakan bahan langka dan mahal, yang sangat sulit didapat. Tidak heran banyak laporan dugaan kasus korupsi yang mental alias tidak diproses lebih lanjut. Bagaimana dengan pengungkapan kasus ini?

Pengungkapan kasus ini, jika dilihat dari waktunya, sangat dekat dengan momen Pilkada. Pada situasi ini memang banyak dimanfaatkan para lawan politik untuk saling "buka aib" yang lain. Inilah situasi yang dimanfaatkan aktor, mereka mulai bergerilya mendekati para pihak yang bekepentingan dengan pilkada, untuk mendapatkan data. Apalagi laporan awal aktor ternyata juga belum mendapat respon aparat. Bergerilyalah para aktor mendekati para lawan politik, untuk mencari "bocoran" data. Tak heran, strategi politik adu domba-pun dipakai aktor. Terbukti strategi ini cukup berhasil, dengan diperolehnya data-data indikasi korupsi/penyelewengan dana APBD sejak TA 2000-2003. Inilah kemudian yang menjadi amunisi baru bagi aktor untuk kemudian membuat laporan dugaan korupsi baru yang lebih didukung oleh data/bukti.

Jika dilihat secara lebih jauh, kasus ini mulai berani didengungkan ketika gaung pengungkapan korupsi di tubuh DPRD mulai ramai terjadi diberbaga daerah, terutama yang dimotori oleh FPSB untuk mengungkapkan kasus dugaan korupsi DPRD Sumbar, yang menjerat semua anggotanya minus anggota dari Fraksi TNI/POLRI. Ini terlihat

dari sudah cukup lamanya tercium indikasi kasus ini, namun disadari sangatlah susah untuk mengungkapkannya, karena di Indonesia secara umum, penyelesaian kasus korupsi sepertinya tabu. Apalagi dilakukan oleh pejabat dan orang-orang yang terhormat seperti anggota DPRD. Sehingga ketika kasus Sumbar sudah mulai menjadi konsentrasi publik di seluruh Indonesia, muncul keberanian dari daerah-daerah lain termasuk Tolitoli di Sulteng, karena korupsi bukanlah kejadian baru, namun sudah lama berurat berakar, tapi sangat sulit diungkap dan diselesaikan.

Cukup besar dampak dari pengungkapan kasus ini. Terbukti mantan anggota dewan yang menjadi terdakwa dalam kasus ini, akhirnya batal menjadi calon kepala daerah, jabatan yang tadinya sudah diincarnya, karena adanya *black campaign* dari lawan politiknya, yang bersamaan dengan mulai terungkapnya kasus dugaan korupsi di tubuh dewan yang pada waktu itu dipimpinnya.

## Strategi Pengembalian Kerugian Negara

*Yang pertama, fasilitas jaksa harus lengkap, personal harus cukup dan yang terpenting gaji jaksa dan dana mobilisasi dalam menyelidiki dan menyidik perkara harus naik. Kalau tiga faktor itu cukup, saya kira korupsi dapat diberantas*

Ka Intelejen Kajati

Selain membuat para terdakwa mendapat hukuman setimpal dari tindakannya mengkorupsi uang negara, dan memberikan efek jera bagi pihak lain agar tidak melakukan hal yang sama, yang juga sangat penting dalam penyelesaian kasus korupsi adalah bagaimana agar kerugian negara yang ditimbulkan oleh koruptor dapat kembali ke negara. Seperti diketahui, banyak kasus yang sudah mendapatkan keputusan tetap-pun tidak jarang kerugian negaranya tidak dibayar, seperti yang terjadi di Pemkab Loteng atas kasus pengadaan tanah, dan kasus korupsi di Pemkab Blitar.

Ada hal bisa dijadikan contoh dalam penanganan proses hukum awal kasus ini, dimana dalam bekerja Kejari lebih dulu memancing anggota dewan mengembalikan kerugian negara sebelum dakwaan. Caranya? Ketika mulai dilakukan penyelidikan, para tersangka langsung ditahan. Untuk kasus Tolitoli, dimana para tersangkanya sebagian besar merupakan kalangan bangsawan, taktik ini cukup jitu untuk menyelamatkan sebagian uang negara. Karena di Tolitoli, korupsi dianggap sebagai sesuatu yang sangat memalukan dan bisa menjatuhkan derajat seseorang. Disini sepertinya para tersangka mencoba untuk "membersihkan diri" dari tuntutan, dengan harapan setelah mengembalikan kerugian negara tersebut, mereka akan bebas dari tuntutan. Terkumpulallah kemudian dana sebesar Rp 184 juta dari para tersangka. Namun dengan pengembalian ini bukan berarti kasus selesai, karena dalam Pasal 4 UU No 31/1999 yang diubah dengan UU No 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pengembalian tersebut tidak bisa menghentikan proses hukum atau

membebaskan tersangka. Para tersangka tetap didakwa JPU dengan tuntutan hukuman 12 tahun penjara, membayar denda serta kerugian negara, karena terbukti melanggar Pasal 2 dan 3 UU No 31/1999 dirubah dengan UU No 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Para tersangka ini sepertinya ”terjebak”, karena logikanya jika orang tidak bersalah/korupsi, maka orang tersebut tidak akan mau memberikan uangnya ke aparat hukum sebelum ada keputusan tetap bahwa yang bersangkutan terbukti bersalah dan harus mengembalikan kerugian negara.

### **Diskriminasi yang Jadi Momok**

*Jaksa masih tebang pilih....hanya panitia anggaran yang ditahan, seharusnya seluruh yang menikmati juga ditahan....*

Majelis Hakim PN Tolitoli

Tebang pilih sepertinya masih mendominasi penyelesaian kasus diproses hukum. Bagaimana tidak, dari seluruh anggota DPRD dan panitia anggaran eksekutif yang dilaporkan aktor pendorong, hanya 14 panggar legislatif yang diproses. Padahal jumlah panggar DPRD sebanyak 16 orang, namun 2 diantaranya merupakan anggota TNI/POLRI, dan tidak diproses lebih lanjut, hanya dikembalikan ke korps-nya. Sedangkan anggota dewan yang lain sama sekali tidak diusut dengan alasan yang paling bertanggungjawab adalah tidak semua anggota melainkan orang-orang yang terlibat langsung dalam proses penganggaran tersebut.

Padahal logikanya, ketika sebuah APBD yang merupakan produk hukum didalam Perda ditetapkan pastilah berarti disetujui kedua pihak, yaitu eksekutif dan semua anggota dewan dalam sebuah sidang paripurna. Artinya semua orang yang hadir maupun menjadi keanggotaan lembaga tersebut ikut andil dalam “melegalkan” sebuah produk hukum yang ternyata melanggar.

Secara umum sepertinya memang tidak ada kepastian hukum dalam penanganan sebuah kasus korupsi menyangkut siapa yang akan diproses. Dari studi kasus korupsi DPRD yang diteliti dalam penelitian ini, hanya kasus korupsi DPRD Propinsi Sumbar yang semua anggotanya dijerat, walaupun tetap masih minus TNI/POLRI. Di Buol yang merupakan wilayah pemekaran Kabupaten Tolitoli, semua anggota DPRD-nya ditahan dan diproses secara hukum. Padahal Kasus Buol ini juga disidangkan di Tolitoli, tapi dari Kejari yang berbeda.

**Tabel Pelaku Dugaan Kasus Korupsi DPRD dalam LGCS**

| Kasus               | Diduga/<br>Dilaporkan aktor                | Diproses Kejaksaan                                                                                                            | Yang divonis                                                                                                 |
|---------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DPRD Toli-Toli      | Seluruh anggota DPRD dan Panggar Eksekutif | 14 orang Panggar (2 anggota POLRI tidak diproses, tapi dikembalikan ke kesatuannya)                                           | 14 orang Panggar                                                                                             |
| DPRD Sumbar         | Seluruh Anggota DPRD Gubernur              | Seluruh Anggota DPRD                                                                                                          | Seluruh anggota DPRD (kecuali TNI/POLRI)                                                                     |
| DPRD Madiun         | Seluruh anggota DPRD                       | Ketua dan 3 wakil ketua DPRD                                                                                                  | Ketua dan 3 wakil DPRD                                                                                       |
| DPRD Kab. Pontianak | Seluruh anggota DPRD Bupati                | Seluruh anggota DPRD Pengurus Yayasan                                                                                         | 4 pimpinan DPRD Pengurus Yayasan                                                                             |
| DPRD NTB            | Seluruh Anggota DPRD Eksekutif             | 13 Panggar (termasuk Ketua DPRD, sebagai Ketua panggar yang akan diproses kemudian)                                           | Ternyata yang diproses di Pengadilan hanya 12 (Ketua DPRD tidak masuk), orang 10 orang divonis (2 meninggal) |
| DPRD Donggala       | Seluruh anggota DPRD                       | 21 orang panggar (14 orang telah disidang, 6 lainnya masih di kejaksaan hingga sekarang dengan alasan pencabutan PP 110/2000) | 14 orang panggar                                                                                             |

Saking “frustasinya” melihat proses hukum yang dirasa sangat diskriminatif, sempat ada aksi beberapa aktor membuat petisi intinya menginginkan perubahan status para terdakwa dari tahanan rutan menjadi tahanan kota. Alasannya, hukum sudah dipandang diskriminatif, karena hanya memproses sebagian anggota dewan tidak seluruhnya, dan tidak memproses eksekutif yang juga dipandang harus bertanggungjawab atas kasus ini. Walaupun aksi ini dimaksudkan untuk memberikan tekanan kepada kejaksaan, namun tindakan ini menimbulkan pro kontra didalam tubuh aktor sendiri.

## Transparansi Persidangan

Cukup menarik jika kita amati proses persidangan kasus ini. Tidak seperti lazimnya tempat persidangan, kasus ini disidangkan di lapangan Gedung Olah Raga (GOR). Semua orang bisa menyaksikan persidangan yang selama ini jarang sekali diketahui oleh publik. Ini cukup jitu mengundang publik untuk melihat dari dekat para terdakwa yang merupakan orang-orang terhormat dan berkedudukan tinggi. Tidak heran sejak pukul 07.00 pagi masyarakat sudah berbondong-bondong datang ke GOR tempat perkara disidangkan. Para pedagang,

tukang ojek, sopir dan seluruh elemen masyarakat tidak punya aktivitas lain selain ingin menyaksikan secara langsung proses persidangan.

Efek dari sidang terbuka ini paling tidak bisa menjadi sanksi sosial bagi para terdakwa. Tidak sedikit dari terdakwa yang menghentikan berbagai aktifitas sosial yang umum mereka lakukan seperti kondangan, pengajian dan lain sebagainya, karena suasana persidangan digambarkan layaknya pengadilan rakyat.

## **BAGIAN V: KESIMPULAN**

Strategi membongkar memang tidak mudah jika dilakukan sendiri-sendiri. Membangun koalisi dan berbagi peran merupakan saran yang cukup baik dalam upaya mendorong sebuah kasus korupsi.

Dalam penanganan kasus korupsi DPRD Tolitoli, aktor pendorong seolah kehabisan energi. Mereka sangat intens mendorong kasus diawal, namun belakangan terlihat hampir tidak ada dorongan, terutama ketika kasus masuk di proses banding dan kasasi. Faktor geografis yang jauh juga menjadi alasan mengapa kemudian aktor pendorong lokal seolah terhenti. Beruntung, mereka masih punya kekuatan koalisi di tingkat propinsi, walau belakangan koalisi di tingkat propinsi inipun kemudian seolah "mati suri".

Namun, strategi aktor pendorong yang berhasil memanfaatkan situasi konflik yang terjadi antara eksekutif dan legislatif pada waktu itu menjadi satu kekuatan yang berhasil mendorong pengungkapan kasus ini hingga ke proses hukum.

Diproses hukum, perbedaan yang sangat jauh antara tuntutan jaksa dengan vonis Pengadilan Negeri Tolitoli telah menimbulkan dugaan terjadinya praktek-praktek negosiasi antar pihak dalam hal ini Pengadilan Negeri dengan pihak terdakwa.

## KEADILAN YANG SULIT DIRAIH (Studi Kasus Korupsi APBD 2002 Kabupaten Kepulauan Mentawai)

*Peneliti: Said Amin*

*"Di negeri ini yang ada hanya 'tempat' Pengadilan, sedangkan Keadilan itu sendiri masih penuh tanda tanya ...."*

Salah satu anggota koalisi

### BAGIAN I: RINGKASAN

Sejak pertengahan tahun 2002, berbagai elemen masyarakat yang tergabung dalam AMM (Aliansi Masyarakat Mentawai) mulai gelisah melihat tidak adanya kemajuan atau perbaikan sarana prasarana fisik dan masih sangat rendahnya tingkat pendidikan di Kabupaten Kepulauan Mentawai.

Kegelisahan kian menguat ketika beberapa kali melakukan diskusi dan bedah/kajian APBD Tahun Anggaran (TA) 2001-2002, ditemukan indikasi penyalahgunaan penggunaan anggaran senilai Rp 25 Milyar. Kabupaten Kepulauan Mentawai merupakan kabupaten yang berdiri tahun 1999 (produk UU Otonomi Daerah No 22 tahun 1999) setelah memisahkan diri dari kabupaten induknya - Padang Pariaman ini.

Tidak mau penyelewengan tersebut terus berlangsung, tepat 2 (dua) hari setelah pelantikan Kejari Tuapajet-Mentawai tanggal 21 April 2003, indikasi dugaan korupsi ini dilaporkan ke Kejati Sumatera Barat. Momen ini sengaja diambil AMM agar kasus tersebut menjadi prioritas dan perhatian kajari yang baru pertama ada di Tua Pejat, Mentawai ini. Bahkan pada saat pelantikan Kajari, AMM sempat melakukan aksi demonstrasi mendesak agar Kejati segera menuntut tuntas dugaan kasus tersebut.

Temuan AMM ini ternyata cukup menjadi perhatian Kejati. Terbukti, kurang dari 3 (tiga) bulan sudah keluar hasil penyidikan tim kejaksaan, dimana telah ditemukan dugaan penyelewengan atas dana yang berasal dari sisa APBD 2002 atau dikenal dengan Uang Untuk Dipertanggungjawabkan (UUDD) senilai Rp 7,6 Milyar. Dugaan korupsi kemudian mengarah kepada 4 orang tersangka, yaitu Sekretaris Daerah (Terdakwa I), Kepala Bagian Keuangan (Terdakwa II), Bendahara Rutin (Terdakwa III), dan Mantan Bendahara (Terdakwa IV). Ini membuat aktor pendorong kecewa, karena Bupati yang menjadi bidikan utama mereka untuk bertanggungjawab atas kasus ini kemudian hanya dijadikan saksi. Hal ini sempat membuat gerakan koalisi aktor melemah, bahkan belakangan bubar dengan sendirinya, tanpa ada pengawalan yang berarti atas kasus ini lebih lanjut.

Oleh Jaksa, para tersangka didakwa 5 tahun penjara, denda Rp 200 juta subsidier 4 bulan kurungan, karena dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum yaitu dengan merealisasikan dan menggunakan anggaran rutin Setda tanpa prosedur. Tindakan mereka dianggap tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kasus kemudian dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Padang tanggal 17 Oktober 2003

Di tingkat PN, dalam persidangan yang digelar sekitar 11 bulan dengan 38 kali persidangan tersebut terungkap bahwa UUDP APBD 2002 ternyata telah "dipinjamkan" tanpa prosedur sebagaimana mestinya kepada dinas-dinas dan instansi-instansi di Kabupaten Kepulauan Mentawai; DPRD; Parpol; organisasi profesi; organisasi sosial; juga pinjaman pribadi bupati dan wakil bupati. Tidak hanya itu, dipersidangan juga terungkap bahwa telah dilakukan pembuatan ratusan kwitansi fiktif akibat banyaknya pengeluaran atas permintaan Bupati yang tidak ada pos anggarannya; pengeluaran yang tidak ada SPJ (Surat Pertanggung Jawaban-nya); SPMU (Surat Perintah Membayar Uang) yang melebihi plafon; dana untuk meloloskan LPJ Bupati; dana untuk melobby Dep. Kehutanan, Dep. Keuangan, dan Dep. Pertanian, agar dapat menambah dana PSDH-DR; dan dana pembelian mobiler rumah dinas bupati.

Sayangnya, kesaksian yang cukup menunjukkan adanya kesalahan/tindak penyelewengan yang dilakukan oleh para tersangka, ternyata dalam pandangan hakim PN Padang dianggap hanya merupakan kesalahan administratif. Para terdakwa-pun divonis bebas, karena apa yang mereka dilakukan dianggap tidak untuk kepentingan pribadinya melainkan untuk kepentingan dinas-dinas dan instansi-instansi di Kabupaten Mentawai, dan ini dianggap sebagai sebuah kebijakan untuk menjalankan roda pemerintahan di Kabupaten Mentawai yang baru berjalan tiga tahun. Tidak menunggu lama, jaksa langsung kasasi. Hasilnya? Setelah 15 bulan diproses kasasi, Hakim Mahkamah Agung memperkuat vonis PN Padang atas 3 terdakwa lain (selain Sekda), dan vonis untuk Sekda sendiri sampai penelitian lapangan ini selesai (Nopember 2006) belum sampai ke PN Padang

## **BAGIAN II: LOCAL CONTEXT**

Kabupaten Kepulauan Mentawai terdiri dari 40 pulau kecil. Sebelum tahun 1999, ia merupakan bagian dari Kabupaten Padang Pariaman, Propinsi Sumatera Barat. Hanya ada 4 pulau yang relatif besar disini, salah satunya Pulau Siberut yang ditetapkan sebagai kawasan Taman Nasional Siberut (TNS). Pulau-pulau di Mentawai sangat rawan terhadap longsor, banjir, erosi, siltasi dan sedimentasi. Perjalanan menuju kabupaten ini hanya bisa ditempuh dengan transportasi laut, dengan waktu tempuh 6-12 jam dari Kota Padang, sedangkan transportasi antar pulau ditempuh sekitar 4-6 jam.

Mentawai sangat kaya akan hasil laut dan hutan, jauh lebih besar dibanding yang ada di Sumatera. Mentawai juga mempunyai 4 jenis Primata yang tidak ditemukan di daerah lainnya di dunia, sehingga oleh LIPI dan UNESCO, Pulau Siberut di Mentawai ditetapkan sebagai salah satu cagar biofir dari 6 cagar biofir yang ada di Indonesia. Namun ironis, dengan kekayaan yang berlimpah sebagian besar penduduk Mentawai (55,08%) berdasarkan sensus 2001 tidak bersekolah. Hal ini diduga karena sejak tahun 1970-an, hutan di wilayah ini telah dieksploitasi oleh banyak perusahaan, lokal maupun nasional.

Secara Sosial Budaya, masyarakat Mentawai sangat khas. Mereka menganut kepercayaan yang disebut arat sabulungan, yaitu kepercayaan yang menganggap semua benda hidup atau benda mati mempunyai roh dan jiwa. Mereka juga menggunakan tato disekujur tubuhnya, memakai panah beracun uncut berburu serta berpakaian cawat dari kulit kayu bagi kaum laki-laki. Penduduknya terbagi atas sejumlah kelompok keluarga yang menganut sistem kekerabatan patrilineal atau suku, yang disebut dengan Uma. Bahasa dan agama mereka pun berbeda dengan daerah lain di Sumatera Barat yang rata-rata berbahasa Minang dan beragama Islam, sedangkan mayoritas penduduk Mentawai beragama Kristen.

### BAGIAN III: KRONOLOGI

*"Kami awalnya mendengar tentang penyelewengan keuangan, sedangkan kita inginkan uang yang sedikit itu dimanfaatkan untuk pembangunan di Mentawai. Ternyata diantara kita ada yang bermain disitu."*

Badan Musyawarah Masyarakat Mentawai (BM3)

Setelah berdiri lebih dari 3 tahun, tidak banyak perubahan pelayanan publik yang dirasakan masyarakat, banyak proyek pembangunan yang tidak dijalankan sebagaimana mestinya, dan hampir 80% tingkat pendidikan masyarakat Mentawai hanya sampai tingkat Sekolah Dasar (SD), bahkan kurang dari itu. Tidak heran, sebagian besar masyarakat Mentawai masih berada dibawah garis kemiskinan, yang tercermin dari tingkat ketergantungan penduduk yang mencapai 65,89. Artinya setiap 1 orang penduduk usia produktif (15-64 tahun) harus menanggung sekitar 66 penduduk tidak/belum produktif. Buruknya pelayanan publik diatas disinyalir sebagian kelompok masyarakat karena rendahnya kualitas SDM yang menduduki jabatan di pemerintahan, tidak adanya standar kinerja, dan penyelenggara pemerintahan yang dianggap hanya mencari keuntungan sendiri (istilah orang Minang: *"hanyo mencari kayo di Mentawai"*).

### Keganjilan di APBD

*"Kita berangkat dari review, kita bedah APBD-nya, lalu kita kaitkan dengan laporan pertanggung jawabannya dan kita komparasikan laporan pertanggung jawaban dengan APBD-nya. Lalu kita investigasikan beberapa program/proyek dalam LPJ yang sudah dilakukan. Ternyata dari hasil investigasi banyak penyimpangan disitu"*

Salah satu aktor pendorong

AMM tergolong kelompok masyarakat yang cukup aktif. Mereka kelak diskusi-diskusi tentang perkembangan dan pembangunan Mentawai kedepan yang cukup rutin dilakukan, AMM mulai melihat titik lemah dari pelaksanaan pembangunan di Mentawai. Diantaranya, karena rendahnya kualitas SDM yang duduk dalam pemerintahan, sehingga tidak heran jika kinerja mereka menjadi tidak maksimal dan tidak punya standar yang jelas.

Namun untuk mengkaji anggaran lebih detail bukanlah pekerjaan yang mudah bagi para aktor yang sebelumnya tidak memiliki pengalaman dalam mendorong upaya pemberantasan/penyelesaian kasus korupsi. Mereka tidak mau gegabah, karena mereka sadar, salah-salah mereka justru akan dituduh dalam pasal pencemaran nama baik oleh tersangka koruptor. Menyadari keterbatasan tersebut, aliansi ini kemudian mengajak pihak lain yang berkompeten seperti LBH Umanta di Kota Padang untuk bergabung dengan AMM, dan secara bersama-sama melakukan tinjauan kritis atas APBD Mentawai TA 2001-2002. Kebetulan direktur LBH ini adalah pengacara salah satu anggota AMM yang berprofesi sebagai pengusaha. Kenggotaan AMM yang semula hanya 11 lembaga kemudian bertambah menjadi 12 lembaga dengan bergabungnya LBH Umanta.

Terhadap pos anggaran DPRD ditemukan beberapa hal, diantaranya: (1) pos-pos anggaran yang bertentangan atau tidak diatur dengan PP No 110/2000, yaitu tunjangan beras, kesejahteraan, makan, dan tunjangan kinerja; dan (2) pos-pos anggaran yang diluar asas kepatutan dan keadilan, yaitu kenaikan yang sangat besar untuk asuransi kesehatan yang dianggarkan dalam bentuk uang yang akan diterima masing-masing anggota dewan dari Rp 50.000/bulan menjadi Rp 1.250.000/bulan, kenaikan biaya perjalanan dinas luar daerah mencapai dari Rp 25 juta menjadi Rp 474,2 juta, kenaikan biaya kursus 4 kali lipat, dan tambahan biaya BBM sebesar Rp 1 juta/anggota dewan/bulan. Semua anggaran ini dibandingkan dengan APBD TA 2001.

Untuk pos anggaran eksekutif, tim bedah APBD paling tidak menemukan beberapa kejanggalan, diantaranya: (1) adanya kesalahan yuridis dalam penjabaran dan perubahan APBD 2001-2002; (2) adanya pos-pos anggaran yang bertentangan dengan PP No 109/2000, yaitu anggaran kepala daerah dan wakil yang melebihi klasifikasi PAD. Temuan-temuan inilah kemudian yang dikalkulasikan dan disusun oleh aktor dalam bentuk laporan hukum.

## **Rintisan Jalan ke Meja Hijau**

*Adanya pengaduan dari masyarakat yang dilaporkan kepada Kejati. Setelah Kejari Tua pejat terbentuk, langsung melakukan penelitian full data. Begitu dilakukan full data bahwa telah terjadi korupsi di Mentawai.*

Jaksa Kejari Tua pejat Kabkeb. Mentawai

Selang kurang dari 3 bulan setelah AMM melakukan tinjauan kritis atas APBD 2002, Kajari Tua Pejat Mentawai dilantik. Momen ini sangat penting dan dianggap pas oleh aktivis AMM untuk melaporkan kasus dugaan korupsi ini ke jalur hukum. Di hari yang sama, mereka menggelar aksi demonstrasi menuntut dituntaskannya dugaan korupsi APBD di Kab. Mentawai yang melibatkan eksekutif maupun legislatif. Demo ini sempat membuat berang jajaran pejabat eksekutif Mentawai, dan menyayangkan sikap AMM. Ini terungkap dalam konferensi pers DPD PDIP Sumbar, selang sehari setelah demonstrasi AMM. Dalam jumpa pers tersebut mereka menyatakan siap melakukan pembelaan kepada Bupati Mentawai yang merupakan kader PDIP jika ternyata tidak terbukti korupsi.

Tepat tanggal 21 April 2003, dua hari pasca pelantikan Kajari Tua Pajet, AMM melaporkan kasus dugaan korupsi Dana APBD 2002 Kabupaten Kepulauan Mentawai senilai Rp 25 milyar secara tertulis kepada Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat. Setelah melaporkan dugaan korupsi tersebut, sambil jalan mereka melakukan investigasi (*cross check*) penggunaan dana APBD TA 2002 tersebut, apakah proyek pembangunan dalam APBD terealisasi sesuai dengan APBD yang sudah disahkan. Mereka juga melakukan investigasi terhadap asset-asset daerah yang ada di legislatif dan eksekutif, apakah asset tersebut bertambah atau tidak.

### **Investigasi dan Tuntutan**

Setelah mengkaji laporan dari aktor pendorong, selang dua bulan pasca dilaporkannya kasus ke Kejati Sumbar, tim penyidik kejaksaan mengeluarkan surat perintah penyidikan atas Sekda dan beberapa pejabat di lingkungan Pemkab Mentawai, setelah sebelumnya memerintahkan Kejari Tua Pejat Mentawai untuk mengumpulkan data-data awal terkait kasus dugaan korupsi APBD Mentawai TA 2002.

Hingga lima kali pemanggilan, tidak ada satupun panggilan yang dipenuhi. Akhirnya oleh tim penyidik kejaksaan, tersangka I ditangkap secara paksa ketika yang bersangkutan sedang melakukan pertemuan kerja dengan PT. Telkom di Bukittinggi. Saat itu juga tersangka langsung diperiksa hingga tengah malam, dan langsung ditahan dengan dugaan terlibat kasus korupsi dana APBD 2002 Kabupaten Kepulauan Mentawai dengan surat perintah penahanan No.121/FD.1/07/2003 yang ditandatangani oleh Wakil Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat.

Penahanan ini sempat diperpanjang beberapa kali sampai berkas perkara terhadap tersangka dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Padang oleh Tim Penyidik Kejati Sumbar. Selama dalam tahanan di Lembaga Pemasyarakatan Muara Padang lebih kurang dua bulan, tersangka sempat mengalami sakit dan dilarikan ke RS. M. Djamil Padang untuk menjalani perawatan.

Sekitar tiga bulan pasca proses penyidikan berlangsung dengan pemeriksaan 25 orang

saksi, hasil penyelarasan data tim penyidik dengan audit BPKP menemukan indikasi korupsi senilai Rp 7,6 milyar di Pemkab.Kep. Mentawai. Angka ini jauh lebih rendah dari yang dilaporkan AMM, yaitu senilai Rp 25 milyar. Dari total tersebut, dana yang diduga diselewengkan tersebut Rp 5 miliar diantaranya dipinjamkan atas perintah bupati dan sekda kepada dinas-dinas di pemerintahan. Selain itu, dana dipinjamkan kepada sekwan DPRD mencapai Rp 1 miliar untuk membayar gaji anggota dewan, dan Rp 2 miliar lebih lainnya adalah untuk anggaran Sekwan, Bupati dan Wakil Bupati. Atas temuan ini, tim penyidik langsung menetapkan 4 orang tersangka, yaitu Sekda, Kabag.Keuangan, Bendahara Rutin, dan Mantan Bendahara, diikuti dengan pemblokiran rekening para tersangka.

Dalam dakwaan JPU disebutkan bahwa ke-4 tersangka diduga telah melakukan korupsi dana APBD 2002 Kabupaten Kepulauan Mentawai senilai Rp 7,6 M yang berasal dari sisa dana APBD 2002 yang disebut dengan Uang Untuk Dipertanggungjawabkan (UUDP), dengan ancaman hukuman maksimal seumur hidup, minimal empat tahun penjara dan denda maksimal Rp 1 milyar atau minimal Rp 50 Juta. Terdakwa juga dinilai oleh JPU telah melakukan perbuatan melawan hukum yaitu dengan merealisasikan dan menggunakan anggaran rutin Setda yang tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sekda yang juga merupakan atasan 3 tersangka lain dianggap tidak melakukan pengawasan terhadap buku kas umum yang dibuat oleh bendahara rutin. Oleh bendahara rutin di akhir tahun anggaran buku kas tersebut tidak ditutup, sehingga terdapat sisa dana untuk dipertanggungjawabkan (UUDP) sebesar Rp 16 miliar lebih, yang berasal dari rekening Bendaharawan rutin sebesar Rp 8,4 miliar lebih dan dana yang belum dipertanggungjawabkan terdakwa sebesar Rp 7,6 miliar lebih. Uang ini sampai pada tanggal 31 Desember 2002 belum dipertanggungjawabkan, bahkan terdakwa I sempat memerintahkan terdakwa III untuk tidak menyeter sisa UUDP tersebut ke kas daerah.

Atas dugaan tersebut, dakwaan *Primair* JPU atas kasus ini, para terdakwa telah melanggar Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 ayat (1) huruf b UU No. 31 Tahun 1999 yang telah diubah dan ditambah dengan UU No. 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat 1 ke I KUHP *Subsida*ir : Pasal 3 jo Pasal 18 ayat (1) huruf UU. No. 31 Tahun 1999 yang telah diubah dan ditambah dengan UU No. 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat 1 ke I KUHP. Untuk itu, terdakwa I dituntut dengan hukuman lima tahun penjara, denda Rp 200 Juta subsidair 4 bulan kurungan, dan dituntut membayar uang pengganti sebesar Rp 3,2 milyar; Terdakwa II dan III dituntut membayar uang pengganti sebesar Rp 2,5 milyar; sedangkan terdakwa IV tidak dituntut membayar ganti rugi karena menjabat sebagai bendahara hingga Juni 2002, sebelum pelaksanaan APBD TA 2002 berakhir.

## Kentalnya Dukungan Papol

Agak sulit memang jika kasus korupsi sudah sedemikian membaur dengan kepentingan politik. Mayoritas pejabat di negeri ini adalah orang partai politik, maka kasus yang melibatkan mereka otomatis "menyeret-nyeret" papol yang menaunginya.

Setelah tim penyidik Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat selesai melakukan penyidikan sekitar empat bulan, tepat tanggal 17 Oktober 2003 berkas dakwaan tersangka korupsi dana APBD 2002 Kabupaten Kepulauan Mentawai dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Padang. Berkas dakwaan dibagi 2, yaitu berkas I atas nama terdakwa I (Sekda), dan berkas II atas nama 3 terdakwa lainnya, yaitu Kabag. Keuangan, Bendahara Rutin dan Mantan Bendahara.

Kejadian yang cukup menonjol selama proses persidangan di pengadilan adalah ketika bupati dijadikan saksi, dimana pada waktu itu bupati datang ke pengadilan dikawal ketat barisan layaknya "Paspampres" dari satgas PDIP dengan seragam hitam-hitam ditambah dengan satu pleton Dalmas Poltaber Padang yang diminta oleh pihak kejaksaan untuk berjaga di sekitar Pengadilan Negeri Padang.

## Aksi dan Strategi Aktor Pendorong

*Sebenarnya kalau bicara soal peran media, memang ini bersinergi. Kebetulan kita juga punya cabang organisasi di Mentawai, sehingga untuk kasus Mentawai ini kita bisa intens disana dan sering tahu lebih dahulu.*

Pekerja Media

Tak bisa dipungkiri bahwa media massa punya peran cukup besar dalam mengungkap beragam kasus korupsi negeri ini. Hal serupa terjadi di kasus korupsi kepulauan mentawai. Pasca "booming"-nya pemberitaan tentang penanganan kasus korupsi DPRD Propinsi Sumatera Barat, banyak daerah di Indonesia dan khususnya di Sumatera Barat, yang seolah mendapat spirit dan latah untuk melakukan hal yang sama di daerahnya.

Seperti diketahui, sebagian besar aktor yang tergabung untuk mendorong penanganan kasus ini berada di kota Padang. Akses ke Mentawai yang relatif sulit, dan kehidupan sosial yang agak terbelakang, jauh dari pusat informasi, jauh dari keramaian membuat sebagian besar pihak yang peduli terhadap Mentawai menetap di Kota Padang. Bahkan sebagian besar pejabat di pemerintahan Mentawai-pun disinyalir sebagian besar waktunya dihabiskan di Kota Padang.

## Imbas dari Laporan Aktor Pendorong

*Ada beberapa modus yg biasanya dilakukan dalam melakukan tindak pidana korupsi tersebut, diantaranya dengan cara melakukan manipulasi laporan dan merugikan keuangan negara. Dan saya tidak setuju dengan adanya cara-cara untuk mencari celah untuk keluar dari hukuman setelah melakukan korupsi.*

Kasi Penyidikan Kejati Sumbar

Dua minggu selang AMM melaporkan dugaan kasus ini ke Kejati, bupati melaporkan Laporan Pertanggungjawabannya (LPJ) ke DPRD. Perlu diingat, pada periode ini DPRD mempunyai hak yang sangat besar terhadap eksekutif, termasuk untuk tidak menerima LPJ-nya, yang sangat berakibat fatal jika 2 kali LPJ tersebut ternyata ditolak. Hasilnya? LPJ yang disampaikan bupati 8 Mei 2003 ini ditolak. Sebelumnya memang sudah berkembang opini di masyarakat bahwa LPJ bupati akan ditolak, karena diduga banyak penyimpangan dalam pelaksanaannya dan diduga telah terjadi penyalahgunaan wewenang oleh Bupati beserta jajarannya dalam penggunaan dana APBD TA 2002.

Hasil LPJ ini sempat dibandingkan AMM dengan hasil *review* yang pernah mereka lakukan. Lalu ditemukan beberapa kejanggalan dan penyelewengan yang dilakukan oleh Bupati. Misalnya adanya mata anggaran yang tidak dipertanggungjawabkan dalam pos Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebesar Rp 2,65 Miliar dan dana cadangan sebesar Rp 3,65 Miliar. Selain itu, hampir disetiap bidang dan sektor ditemukan pos-pos yang tidak ada pertanggungjawabannya dalam LPJ, padahal anggaran tersebut tercantum dalam APBD. Bahkan ada juga anggaran yang tidak dijelaskan penggunaannya. Oleh LBH Umanta hasil komparasi ini di sebarluaskan ke masyarakat melalui konferensi pers, dan merekomendasikan agar DPRD menolak LPJ tersebut.

Setelah LPJ sempat ditolak, 3 minggu kemudian dilakukan kembali Sidang Paripurna DPRD untuk mendengarkan kembali LPJ bupati. Akhirnya Fraksi Reformasi, Golkar dan TNI tetap menolak LPJ tersebut dengan beberapa catatan, sedangkan Fraksi PDIP dan FDKB menerima LPJ menerima dengan beberapa catatan. Hanya Fraksi Nasional yang tidak menyatakan sikap. Selanjutnya, hasil revisi LPJ bupati yang disampaikan Juli 2003 diterima oleh DPRD, kecuali Fraksi Golkar yang tetap menolak LPJ.

## BAGIAN IV: ANALISA

### Desentralisasi Memicu Korupsi?

Sejak menjadi kabupaten sendiri pada tahun 1999 bersamaan dengan dikeluarkannya UU No 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, Kabupaten Kepulauan Mentawai seolah bergeming dari posisinya yang dulu hanya merupakan bagian dari Kabupaten Padang

Pariaman. UU No 22 Tahun 1999 yang baru diberlakukan tahun 2001 memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah dalam mengatur pembangunan di daerahnya. Undang-undang ini-pun kemudian ditafsirkan sendiri oleh daerah, dimana daerah merasa seakan-akan diberi kewenangan yang seluas-luasnya, dan memberikan peluang kepada pemerintahan daerah terutama kepada kepala daerah untuk membuat kebijakan apa saja termasuk kebijakan-kebijakan yang "mempermudah" daerah dalam mengelola keuangan daerahnya.

Di sisi lain Kabupaten Kepulauan Mentawai yang masih baru, belum memiliki struktur pemerintahan yang kuat, belum ada sistem kontrol dan pengawasan dalam menjalankan roda pemerintahan, dan belum memiliki mekanisme yang dapat menjamin bagaimana pemerintahan berjalan dengan baik, serta masih rendahnya SDM aparat yang ditempatkan dalam pemerintahan. Ditambah lagi kepala daerah yang terpilih melalui legislatif belum banyak berpengalaman dalam pemerintahan, bahkan ada yang mengatakan hanya seminggu sekali berada di ibu kota kabupaten.

Daerah baru ini juga belum memiliki legislatif yang bisa berfungsi secara baik untuk melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan, sehingga eksekutif menjadi kekuatan tunggal yang berakibat pada pengambilan kebijakan yang mengesampingkan kepentingan masyarakat dan lebih menguntungkan kepada kepentingan diri kepala daerah dan aparat pemerintahan di daerah. Kondisi inilah yang kemudian menjadi peluang terjadinya dugaan korupsi APBD 2002 di Kabupaten Kepulauan Mentawai.

Ada 2 (dua) modus korupsi besar dalam kasus ini, yaitu:

*Pertama*, tidak menyetorkan sisa dana APBD 2002 atau lebih dikenal sisa dana UUDP (Uang Untuk Di Pertanggungjawabkan) sekitar Rp 16 Milyar ke kas daerah pada akhir Tahun Anggaran 2002, melainkan dipindahkan ke rekening pribadi.

*Kedua*, menggunakan sisa dana UUDP yang peruntukannya tidak sesuai yaitu digunakan untuk kepentingan dinas, instansi, badan, DPRD dan pribadi-pribadi, tanpa prosedur dan sistem administrasi yang benar seperti menggunakan kuitansi fiktif/palsu, tanpa SPUM/SPJ dan lain sebagainya.

Kedua modus tersebut menunjukkan buruknya sistem administrasi keuangan di daerah tersebut. Bagaimana tidak, sisa dana UUDP APBD 2002 yang seharusnya disetorkan ke kas daerah, ternyata masuk dalam rekening pribadi bukan disetorkan ke kas daerah sebagaimana layaknya prosedur yang sah. Bahkan, jika kasus ini tidak terungkap bisa jadi uang tersebut masih ada di rekening pribadi bendahara rutin, karena sempat ada perintah dari sekda untuk tidak menyetorkan UUDP ke kas daerah.

Jika ditelisik lebih jauh, maksud tidak disetorkannya dana tersebut ke kas daerah adalah agar pejabat daerah yang berwenang lebih mudah dan fleksibel dalam menggunakan uang tersebut. Terbukti, dana-dana tersebut ternyata tidak sedikit yang dipinjamkan tanpa prosedur administrasi yang sah, seperti langsung memintanya sendiri tanpa sepengetahuan pejabat yang berwenang; dan tidak sesuai dengan peruntukannya, seperti untuk urusan pribadi, dinas, instansi, badan, parpol, dan lain sebagainya sebagaimana yang terungkap dalam persidangan. Parahnya lagi, tidak sedikit pula bukti-bukti pengeluaran yang berupa kuitansi fiktif, dan ada surat permintaan pembayaran yang tidak dilengkapi SPJ (Surat Pertanggungjawabannya). Tidak hanya itu penandatanganan SPPD-pun (Surat Perintah Perjalanan Dinas) bisa dilakukan kapan saja tanpa SK. Padahal seharusnya untuk menandatangani sebuah SPPD harus dengan SK resmi. Dan ini semua menurut pengakuan salah satu saksi jamak dilakukan dan sudah merupakan suatu kebiasaan di Pemkab.Mentawai.

## Proses ke Meja Hijau

*Karena menunda eksekusi itu bukan melanggar hukum terutama dengan alasan-alasan ketertiban. Apa sih ruginya jika tidak di eksekusi, tidak ada Pak? Ini kan hanya menyangkut waktu, dan ini Mahkamah Agung sedang memprosesnya.*

Asisten Tipikor /Kejati Sumbar

Secara waktu, proses hukum dalam penanganan kasus ini hingga ke tingkat Pengadilan Negeri bisa dikatakan tidak terlalu lama. Terbukti, selang 6 bulan dilaporkan, kasus ini sudah masuk ke tingkat persidangan di Pengadilan Negeri. Sayangnya, saat beranjak ke tingkat kasasi, kasus ini merayap lamban. Butuh waktu 16 bulan baru ada hasil kasasi. Itupun hanya untuk berkas II yang memuat tersangka lain di luar Sekda. Untuk berkas Sekda sendiri, sampai penelitian lapangan kasus ini berakhir (Nopember 2006), belum ada hasil keputusan kasasinya. Ada apa dengan proses hukum di tingkat kasasi?

Berlarut-larutnya proses hukum lanjutan dalam penanganan kasus pidana, pastilah akan membutuhkan banyak biaya, waktu dan tenaga. Apalagi jika kasus tersebut sudah memasuki tahap kasasi, nun jauh dari tempat berpijaknya para aktor. Situasi ini akhirnya membuat dorongan kasus menjadi lemah bahkan berhenti sama sekali. Minimnya jaringan aktor di tingkat nasional, karena akses lokasi yang sangat jauh seperti kabupaten Mentawai memang menjadi kendala tersendiri dalam mendorong penyelesaian kasus. Apalagi, di tingkat kasasi (Mahkamah Agung), akses untuk mengetahui bagaimana progres hukum berlangsung hampir tidak ada. Tidak jarang sambil menunggu ketetapan hukumnya, para terdakwa masih bisa menduduki jabatan mentereng dan *wara wiri* tanpa beban walau status terdakwa yang disandangnya.

## **Divonis Bebas**

Sudah terbukti bersalah, masih saja dibebaskan. Sejak awal penyelidikan, tim penyidik kejaksaan sudah menemukan ada indikasi korupsi atas dana UUDP oleh para terdakwa, sehingga mereka dituntut hukuman penjara 2 tahun dan denda, serta membayar kerugian negara. Namun oleh pengadilan, semua terdakwa di vonis bebas. Apakah tindakan para tersangka dalam dugaan kasus korupsi APBD 2002 Pemkab.Mentawai ini bukan tindakan koruptif, sehingga para terdakwa di vonis bebas oleh persidangan pertama sampai mahkamah agung?

Definisi korupsi dituangkan dalam 13 pasal dalam UU No 31/1999 jo UU No 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal-pasal tersebut menerangkan secara terperinci mengenai perbuatan yang bisa dikenakan pidana penjara karena korupsi, yaitu dalam pasal 2-3 dan pasal 5-13. Tindakan koruptif yang dikelompokkan dalam pasal-pasal tersebut adalah tentang: kerugian keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi.

Untuk kasus Mentawai, dakwaan primair JPU yang menuntut terdakwa dengan pasal 2 ayat (1); dan dakwaan subsidair pasal 3 UU No 31/1999 ditambah dengan pasal 18 ayat (1) UU yang sama adalah sangat kuat. Sampai saat ini pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU ini termasuk yang paling banyak digunakan untuk mempidanai koruptor. Ini merupakan pasal-pasal korupsi yang terkait dengan kerugian negara.

Alasan lain putusan hakim membebaskan terdakwa adalah karena terdakwa telah mengembalikan kerugian negara, sehingga tindakan mereka hanya dianggap kesalahan administrasi saja. Padahal dalam UU No 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pasal 4, hal tersebut jelas tidak benar, dan merupakan persepsi yang salah. Disitu disebutkan bahwa "Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan pidana pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 3.

Atas kasus ini, memang tidak sedikit yang akhirnya beranggapan bahwa ketika persoalan dibawa kepada pihak penegak hukum, justru kita tidak akan mendapatkan kepastian hukum (DPRD Mentawai).

## **Masih Tetap Bebas**

Sejak awal AMM juga sudah melakukan komparasi antara review APBD 2001-2002 dengan LPJ Bupati TA 2002. Hasilnya, ada beberapa kejanggalan dan indikasi penyelewengan yang dilakukan bupati, seperti adanya mata anggaran yang tidak dipertanggungjawabkan diantaranya pada pos anggaran Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebesar Rp 2,65

Milyar dan dana cadangan Rp 3,65 Milyar. Bahkan hampir aktor juga menemukan hampir di setiap bidang dan sektor ditemukan pos-pos yang tidak ada pertanggungjawabannya dalam LPJ, sementara ada anggarannya di dalam APBD 2002, hal ini didukung dengan adanya mata anggaran yang tidak dijelaskan penggunaannya dalam LPJ Bupati tahun 2002. Disini aktor melihat jelas indikasi penyelewengan yang dilakukan oleh bupati.

Dakwaan JPU atas para terdakwa ini sempat membuat aktor melemah, karena bidikan utama aktor yang mengarah ke bupati ternyata meleset. Situasi ini semakin memburuk, ketika kebijakan koalisi untuk mengajukan penangguhan penahanan atas para terdakwa dengan iming-iming akan mendapat bocoran data tentang keterlibatan kasus korupsi bupati dari sekda dilakukan. Inilah yang kemudian menimbulkan pro dan kontra serta perpecahan dalam tubuh aktor, dan membuat beberapa anggota koalisi jalan sendiri-sendiri.

Mengapa bupati? Dalam pandangan aktor selain sebagai orang pertama yang paling bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, keterlibatan bupati sebenarnya sangat jelas dalam kasus ini. Ini dapat ditunjukkan dengan adanya kesepakatan resmi melalui rapat akhir tahun di Aula Bappeda Mentawai yang dipimpin oleh bupati, agar sisa dana APBD 2002 (UUDP) tidak disetorkan ke kas daerah, tapi dipinjamkan kepada dinas-dinas, bupati, wakil bupati maupun pihak lainnya.

Tidak hanya itu, bukti bahwa keterlibatan bupati sangatlah besar dalam kasus ini juga tampak dalam kesaksian, dimana bupati dapat dengan mudah "meminta uang" secara lisan tanpa prosedur secara langsung baik untuk kepentingan kedinasan maupun pribadi. Belum lagi banyak juga permintaan pengeluaran bupati yang tidak ada anggarannya, sehingga dibuat kuitansi fiktif. Selain bupati, keterlibatan wakil bupati juga sebenarnya tampak jelas dalam kesaksian, dimana hanya dengan memo kecil dan langsung mendatangi Bendaharawan Rutin, Wakil Bupati dapat meminta dana untuk keperluannya dengan besaran berjuta-juta.

Ini menunjukkan bagaimana sebuah prosedur pengeluaran keuangan daerah yang notabene merupakan uang rakyat, bisa dengan mudah disalahgunakan oleh para pejabat di daerah. Dan bahwa, kasus ini tidak hanya melibatkan orang-orang yang sudah ditetapkan kejahatan, tapi lebih jauh dari itu juga menyentuh pejabat lain, yang notabene jauh lebih berkuasa yaitu Bupati dan Wakilnya.

## **Diskriminasi Hukum yang Jadi Bumerang**

*"...dan terus terang, ini membuat saya apriori terhadap hukum.jadi saya tidak terlalu bangga dengan adanya negara hukum yang bisa dilakukan adalah fungsi-fungsi pengawasan, evaluasi dan minimalisasi.*

Ketua DPRD Kab. Kepulauan Mentawai

Cukup menarik mengamati perilaku kelompok-kelompok yang ada dalam penanganan kasus ini. Sejak awal kasus ini terungkap muncul gerakan-gerakan baru yang memberi dukungan kepada para tersangka, tentunya disamping aktor pendorong yang mengantarkan kasus ke jalur hukum.

Kelompok lain yang disinyalir merupakan pendukung tersangka seperti IMS (Ikatan Masyarakat Siberut), ternyata dalam waktu yang bersamaan bisa sejalan dengan apa yang dilakukan aktor pendorong, walau dalam menjalankan misinya kelompok ini tidak saling berkoordinasi. Dari gerakan yang mereka lakukan, termasuk oleh pendukung tersangka, tidak ada yang menyangkal tindak penyelewengan yang dilakukan oleh para tersangka. Mereka sepertinya sadar betul bahwa yang mereka dukung bersalah. Namun yang membuat mereka gerah adalah tidak dituntutnya bupati ke meja hijau oleh aparat hukum. Padahal sangat jelas indikasi keterlibatan bupati. Inilah yang membuat para kelompok bergerak "bersama" menuntut diprosesnya bupati ke meja hukum, tidak hanya sebagai saksi tapi sebagai pihak yang seharusnya lebih bertanggungjawab atas kasus ini.

Disini terlihat, bagaimana tindakan diskriminatif aparat hukum dapat membangun "kesolidan" antar kelompok yang berseberangan. Mereka tidak buta untuk menentukan siapa sebenarnya yang salah dan paling bertanggungjawab. Tentunya ini bukan tanpa bukti. Dari hasil kesaksian di persidangan, sangat jelas kesalahan juga mengarah pada bupati, sehingga wajib dituntut. Bahkan Ketua Majelis Hakim kasus ini sempat mengatakan, *"Tak mungkin masalah pertanggungjawaban anggaran Bupati tidak terlibat."*

Namun ternyata, hukum kita ternyata belum cukup adil, dan masih sangat diskriminatif. Ada apa dibalik proses hukum yang sangat diskriminatif ini? Terkait dengan ini berkembang isu bahwa barang bukti uang kontan miliaran rupiah yang disetorkan tersangka akan dinegosiasikan untuk dipakai bersama, guna melepaskan bupati dari jeratan hukum. Waw?

### **Aktor Pendorong yang Kurang Solid**

Bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh. Ungkapan klasik itu cocok benar direnungkan oleh semua jenis kelompok, tak terkecuali AMM. Perpecahan yang terjadi di kelompok ini membuat kinerja mereka sebagai inisiator melemah. Terlebih setelah sebagian anggota AMM sibuk dengan kepentingannya sendiri-sendiri.

Sejak awal diketahui bahwa inisiator personil pendorong kasus ini, yang tergabung dalam AMM sebagian berprofesi sebagai kontraktor/politisi dan sebagian lainnya berasal dari berbagai profesi mulai dari LSM, ormas, akademisi dll. Mereka adalah pihak-pihak yang cukup berkepentingan dan peduli terhadap pembangunan Mentawai. Tidak sedikit pula dari mereka merupakan sahabat/teman dekat para pihak yang belakangan dijadikan tersangka oleh kejaksaan, termasuk bupati yang dalam kasus ini lolos sebagai tersangka. Apakah latar belakang aktor ini mempengaruhi upaya mendorong penanganan kasus ini? Jelas.

Bisa dikatakan peran utama dari inisiator kasus ini, yaitu AMM adalah melaporkan kasus ini ke proses hukum. Selebihnya, AMM sebagai koalisi tidak melakukan apa-apa. Ketika kasus sudah masuk ke proses hukum dengan tersangka sekda dan bawahannya, praktis kasus ini sudah tidak didorong oleh AMM secara koalisi. AMM kecewa, karena bidikan utama mereka adalah bupati. Dari sini koalisi mulai jalan sendiri-sendiri tanpa ada koordinasi. Bahkan belakangan sebagian anggota koalisi kemudian mengusung namanya sendiri-sendiri, tidak mengatas namakan koalisi lagi, karena adanya perbedaan pandangan dalam penanganan kasus ini.

Puncak dari "perpecahan" internal AMM sebenarnya bermula ketika sebagian anggota AMM justru mengajukan penangguhan penahanan atas tersangka, dengan alasan kejaksaan diskriminatif, dan ada iming-iming dari tersangka bahwa yang bersangkutan akan membocorkan penyelewengan/indikasi korupsi oleh bupati yang menjadi target utama aktor pendorong. Sialnya, pasca dilepaskan dari tahanan tersangka ternyata ingkar. Disinilah kemudian aktor tidak lagi satu visi dan misi, sehingga mereka jalan sendiri-sendiri.

Dengan melemahnya inisiator kasus ini, perlahan tapi pasti kasus ini kemudian semakin jauh dari pantauan. Ditambah lagi dengan berlarut-larutnya proses hukum terutama di tingkat kasasi yang jauh dari akses masyarakat lokal, membuat kasus ini hampir tanpa ada dorongan penyelesaian lebih lanjut. Di tingkat PN saja kasus ini disidangkan selama 11 bulan dengan 38 kali persidangan. Aktor seperti sudah kehabisan energi, karena sering kali kasus hanya diselesaikan sebagian saja, sedang sebagian lainnya seolah digantung tanpa kepastian. Dari kasus ini, terlihat berkas untuk 3 terdakwa sudah keluar kasasinya, yaitu tetap membebaskan para terdakwa dari hukuman, sedangkan berkas yang lain atas nama Sekda sampai saat ini belum jelas hasilnya, tanpa ada kepastian hukum.

Kasus ini-pun akhirnya "terbengkalai" dan seolah tenggelam seiring dengan sibuknya beberapa anggota AMM mempersiapkan diri menjadi calon anggota DPRD dalam Pemilu 2004, dan saat ini paling tidak 6 diantaranya sudah menjadi anggota DPRD Kabupaten Kepulauan Mentawai. Namun demikian ada juga segelintir pihak yang masih peduli dan ingin agar kasus ini ditutaskan.

Kegiatan AMM lebih banyak difokuskan pada diskusi-diskusi mengenai perkembangan Kabupaten Mentawai yang waktu itu baru berusia 3 tahun. Dari diskusi ini mereka mulai mencium adanya indikasi korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Mentawai. Sadar akan kemampuannya yang kurang dalam melakukan bedah APBD, AMM-pun mengundang LBH Umanta Padang yang dipandang lebih mampu dalam melihat aspek hukum dugaan tersebut. Kebetulan direktur LBH Umanta adalah pengacara salah satu anggota AMM. Belakangan, LBH Umanta-pun menjadi anggota ke 12 AMM.

Permintaan penangguhan penahanan ini sebenarnya bukan tanpa syarat. Beberapa anggota AMM yang juga adalah teman tersangka dijanjikan oleh tersangka, bahwa tersangka akan

membuka kasus korupsi yang melibatkan bupati, karena semua data-data yang terkait ada pada tersangka. AMM sebetulnya sadar betul bahwa tindakan mereka ini akan menjadi bumerang dan bahan tertawaan orang, dan mereka akan dianggap menjilat ludah sendiri. Tapi karena pertimbangan janji tersangka, permintaan penangguhan penahananpun dilakukan. Namun celaka, setelah dilepaskan dari tahanan tersangka ternyata ingkar janji, tersangka tidak pernah memberikan data-data terkait korupsi yang dilakukan oleh Bupati.

### **BOX: Potret Aktor Pendorong**

Inisiator yang mendorong kasus korupsi APBD di Kabupaten Mentawai ini adalah AMM (Aliansi Masyarakat Mentawai). Mulanya AMM beranggotakan 11 LSM/ORNOP Mentawai yang berada di Padang, yaitu Badan Musyawarah Masyarakat Mentawai (BM3), Yayasan Peduli Masyarakat Mentawai (YPMIM), Himpunan Pemuda Mahasiswa Islam Mentawai (HPMIM), Yayasan Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (YLKBH), Yayasan Sehati, Forum Peduli Pembangunan Mentawai (FPPM), Siaran Mentawai Membangun (SMM), Forum Masyarakat Mentawai (FMM), Himpunan Pelajar Mahasiswa Siberut (HIPMAS) dan Yayasan Krisau. Secara personal beberapa pentolan AMM berprofesi sebagai pengusaha/kontraktor/politisi, dan sebenarnya cukup dekat dengan para terdakwa.

Kegiatan AMM lebih banyak difokuskan pada diskusi-diskusi mengenai perkembangan Kabupaten Mentawai yang waktu itu baru berusia 3 tahun. Dari diskusi ini mereka mulai mencium adanya indikasi korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Mentawai. Sadar akan kemampuannya yang kurang dalam melakukan bedah APBD, AMM-pun mengundang LBH Umanta Padang yang dipandang lebih mampu dalam melihat aspek hukum dugaan tersebut. Kebetulan direktur LBH Umanta adalah pengacara salah satu anggota AMM. Belakangan, LBH Umanta-pun menjadi anggota ke 12 AMM.

Namun dalam perjalanannya AMM kecewa dengan kinerja aparat hukum terutama kejaksaan yang dipandang pilih kasih dalam menegakkan hukum dan keadilan, dimana bupati yang jadi sasaran utama AMM justru tidak dijadikan terdakwa. Atas kekecewaan ini AMM yang tadinya melaporkan kasus ini justru akhirnya melalui lembaga-lembaga anggotanya memohon kepada kejaksaan agar menangguhkan penahanan atas para tersangka yang juga merupakan teman mereka, karena mereka menilai para tersangka ini hanyalah korban dari penanganan kasus ini. Padahal yang seharusnya lebih bertanggungjawab adalah bupati.

Permintaan penangguhan penahanan ini sebenarnya bukan tanpa syarat. Beberapa anggota AMM yang juga adalah teman tersangka dijanjikan oleh tersangka, bahwa tersangka akan membuka kasus korupsi yang melibatkan bupati, karena semua data-data yang terkait ada pada tersangka. AMM sebetulnya sadar betul bahwa tindakan meraka ini akan menjadi bumerang dan bahan tertawaan orang, dan mereka akan dianggap menjilat ludah sendiri.

Tapi karena pertimbangan janji tersangka, permintaan penangguhan penahananpun dilakukan. Namun celaka, setelah dilepaskan dari tahanan tersangka ternyata ingkar janji, tersangka tidak pernah memberikan data-data terkait korupsi yang dilakukan oleh Bupati.

Pasca penangguhan penahanan inilah AMM seolah-olah tenggelam. Kebijakan AMM meminta penangguhan penahanan ini menuai pro dan kontra dikalangan anggotanya sendiri. Selanjutnya, beberapa anggota AMM akhirnya justru jalan sendiri-sendiri terus mendorong penanganan kasus ini. Atas kasus ini, LBH Umanta yang tadinya menjadi pentolan dalam materi laporan kasus juga menghilang, karena merasa apa yang mereka lakukan sudah tidak sejalan dengan AMM secara kelembagaan yang dipandang tidak konsisten. Belakangan diketahui beberapa aktor dari AMM banyak yang sibuk untuk mencalonkan diri menjadi anggota legislatif pada pemilu tahun 2004, dan saat ini tercatat minimal ada 6 orang "mantan" anggota AMM yang menjabat menjadi anggota dewan.

## Faktor Penguat dan Pelemah Penanganan Kasus

### ***Faktor Penguat:***

- spirit dari penanganan kasus korupsi DPRD Sumbar
- gerakan nasional pemberantasan korupsi

Jika dilihat dari output proses hukum dalam penanganan kasus ini, tidak berlebih jika dikatakan ada pihak yang cukup kecewa. Pasalnya, ke-4 terdakwa yang ditetapkan oleh JPU semuanya di vonis bebas oleh majelis hakim di tingkat PN, bahkan di tingkat kasasi.

Namun, terbongkarnya dan berhasilnya kasus didorong hingga ke proses hukum merupakan prestasi sendiri, mengingat Kabupaten Kepulauan Mentawai bukanlah daerah yang mudah dijangkau, dan merupakan daerah yang relatif masih baru. Walau lebih banyak dipengaruhi oleh faktor eksternal, namun semangat aktor local dalam mendorong penanganan kasus ini perlu mendapat *reward*, dan menjadi pelajaran bagi semua pihak.

### ***Faktor Pelemah:***

- perpecahan dalam tubuh aktor
- kurang koordinasi dalam mengatur strategi
- adanya saling curiga antar sesama aktor

- koalisi bersifat instan dan sesaat
- suap kepada aktor oleh koruptor
- proses hukum tidak transparan dan diskriminatif

Berbeda dengan faktor pendukung, secara umum faktor pelemah kasus ini justru berasal dari tubuh aktor sendiri. Sejak awal sebenarnya hal ini sudah bisa teraba, mengingat koalisi yang dibangun oleh aktor berasal dari beragam latar belakang ekonomi, mulai dari mahasiswa, aktivis LSM murni, pengacara, akademisi, bahkan juga kontraktor/bisnis. Heterogenitas yang seharusnya bisa memperkaya koalisi, justru tidak jarang akhirnya memicu kecurigaan diantara aktor.

Koalisi aktor yang lemah ini, tidak jarang kemudian dimanfaatkan oleh para tersangka, misalnya dengan iming-iming uang atau jabatan. Memang cukup sulit membuktikan adanya suap oleh tersangka kepada aktor. Namun kedekatan dan pertemanan para aktor dengan para tersangka yang sebenarnya sudah terjalin lama, paling tidak bisa sedikit menjawab hal ini. Terbukti, belum selesai proses hukum kasus ini, beberapa aktor malah sibuk dengan urusan pencalonan sebagai calon legislatif (caleg) Mentawai pada pemilu 2004 yang lalu.

## BAGIAN V : KESIMPULAN

Kegagalan menyibak suatu kasus bukanlah tanpa sebab. Pada kasus korupsi di Kepulauan Mentawai ini, terkesan apa yang disebut dengan istilah "hangat-hangat tahi ayam" dari sisi sepak terjang inisiator. Kurang solidnya AMM membuat perjuangan menyibak kasus mengalami kegagalan. Namun di luar itu masih ada faktor lain yang membuat pelaku kriminal asyik melenggang bebas.

Faktor tersebut adalah:

**Pertama,** Para aktor pendorong penanganan kasus ini nampak tidak serius dalam mendorong penanganan kasus ini, ini dapat dilihat dari cara kerja mereka yang tidak ada koordinasi antara aktor yang satu dengan yang lain dalam menyusun strategi dan perjuangan yang mereka lakukan, bahkan ada yang mengambil kesempatan untuk kepentingan kelompok sendiri.

**Kedua,** Kurangnya pengawasan dari para aktor pendorong terhadap proses hukum yang dilakukan oleh penegak hukum (Kejaksaan dan Pengadilan), ini dapat dilihat dari gerakan-gerakan yang dilakukan oleh aktor pendorong yang hanya tertuju pada satu institusi saja dan tidak melakukan koordinasi secara baik dengan media massa.

**Ketiga,** Penegak hukum (Kejaksaan) masih pilih kasih (diskriminatif) dalam menangani

kasus korupsi, karena pihak kejaksaan bisa mengalihkan tersangka dari yang seharusnya jadi tersangka dengan cara memulai penyidikan dari pejabat yang lebih rendah yang kemudian tidak menyeret tersangka yang sesungguhnya.

**Keempat,** Antara sesama penegak hukum masih belum sama persepsi dalam memberikan hukuman terhadap pelaku korupsi, jaksa menuntut beberapa tahun sementara hakim menjatuhkan vonis lebih rendah dari apa yang dituntut oleh jaksa bahkan divonis bebas oleh hakim.

**Kelima,** Kurangnya pengawalan yang dilakukan oleh para aktor pendorong dalam penanganan kasus korupsi sampai pada berketetapan hukum tetap.

Penulis hanya mampu memberi sejumlah saran sebagai berikut:

**Pertama :** Antara aktor pendorong harus ada misi dan visi yang sama serta konsistensi dalam upaya pemberantasan korupsi dan saling koordinasi satu sama lainnya dan harus dilakukan secara bersama-sama dengan membagi peran sesuai dengan spesifikasi lembaga masing-masing.

**Kedua :** Pemberantasan korupsi haruslah menjadi isu bersama antara aktor pendorong, penegak hukum dan masyarakat serta memiliki komitmen yang kuat terhadap pemberantasan korupsi tidak untuk kepentingan sesaat.

**Ketiga :** Antara berbagai kelompok akademisi, LSM, penegak hukum dan media massa harus memiliki persepsi yang sama terhadap upaya pemberantasan korupsi terutama dalam menafsirkan ketentuan hukum yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi.

## MEMBANGUN KIAT PENGUNGKAP KORUPSI (Studi Kasus Korupsi DPRD Kab. Madiun)

Peneliti : Sigit Ikhsan Wibowo

### BAGIAN I: RINGKASAN KASUS

*“Ya, mengertinya yang jelas korupsi itu merugikan rasa keadilan rakyat. (Kami) bukan melaporkan (korupsi), tapi ikut bersama-sama mendesak dan menekan saja.”*

Koordinator Pasopati (Komunitas anak jalanan)

Pada bulan September, Madiun Corruption Watch (MCW) salah satu gerakan anti korupsi di kab. Madiun melakukan review terhadap APBD kab. Madiun periode 1999-2004. Ditemukan bahwa mekanisme penganggaran APBD kab. Madiun periode 1999-2004, telah menyimpangi dan atau melanggar PP 110 tahun 2000. Ditemukan juga penyimpangan pada waktu itu sebesar 3,9 M. Ketika temuan itu disampaikan kepada para mantan anggota dewan DPRD Madiun pada awal bulan berikutnya, para anggota dewan tersebut menyatakan bahwa semua mekanisme penganggaran dalam APBD sudah sesuai dengan aturan perundang-undangan dan PP 110 tidak bisa dijadikan dasar karena sudah dibatalkan.

Seminggu kemudian, Tim MCW kemudian mengirimkan laporan pengaduan dugaan korupsi APBD kab. Madiun ke Kejaksaan Negeri (Kejari) Madiun dan Kepolisian Wilayah (Polwil) Madiun. Kedua lembaga itu langsung merespon, namun karena Polwil yang berinisiatif memeriksa saksi-saksi terlebih dahulu, akhirnya penyidikan diambil alih sepenuhnya oleh Polwil Madiun. Tim Penyidik Polwil Madiun langsung merespon dan mengadakan kajian APBD bersama dengan Tim MCW. Dari hasil kajian tersebut, kerugian yang ditemukan semakin besar yaitu senilai Rp. 8,9 Milliar. Audit BPKP selanjutnya bahkan menemukan angka yang lebih besar lagi, bahwa penyimpangan APBD kab. Madiun mencapai 14,5 M.

Setelah melewati penyelidikan dan penyidikan selama 6 bulan maka ditetapkan 4 orang sebagai tersangka yaitu Ketua DPRD Madiun dan 3 orang Wakil Ketua DPRD. Selama proses penyidikan berlangsung, karena para tersangka tidak ditahan maka pada bulan Juni-Juli 2006 tersangka Ketua DPRD sempat melarikan diri ke Jakarta, namun dapat kembali ditemukan kembali oleh Polwil Madiun dan langsung ditahan. Sekitar 2 bulan setelah proses penyusunan dakwaan selesai maka pada 29 Agustus 2005 sidang pertama digelar dan berlangsung dalam waktu kurang lebih 4 bulan. Hakim pengadilan negeri (PN) menjatuhkan hukuman 4 tahun, denda 200 juta dan mengembalikan kerugian negara sebesar Rp. 336.344.644,64 pada Ketua DPRD dan penjara 1 tahun, denda 50 juta dan mengembalikan kerugian negara kerugian negara 7,18 juta dan 5,7 juta.

Keempat terdakwa itu melakukan proses banding ke Pengadilan Tinggi Jawa Timur. Terdakwa Ketua DPRD langsung mendapat vonis banding 3 bulan kemudian, yang mana PT menguatkan vonis yang dibuat oleh PN, sedangkan 3 terdakwa lain hingga bulan November 2006, yang keluar baru putusan PT -yang memperkuat Putusan PN- bagi salah seorang terdakwa dari unsur TNI/POLRI. Terhadap vonis banding yang didapatnya terdakwa Mantan Ketua DPRD melakukan kasasi. Vonis kasasi juga turun 3 bulan kemudian yang memperkuat putusan PT dan eksekusi atas putusan tersebut telah dilakukan.

## **BAGIAN II. LOCAL CONTEXT**

Madiun sebagai salah satu kabupaten yang secara geografis memiliki luas wilayah 101.086 km<sup>2</sup>, terdiri dari daratan 88 %, daerah aliran sungai (DAS) 2 % dan kawasan berbukit 10 %. Sebagai daerah agraris didukung dengan potensi hutan seluas 424,30 Ha dengan tanaman utama Jati dan sawah seluas 26.139 Ha. Secara administratif kabupaten Madiun terdiri dari 15 kecamatan, 198 desa, 8 kelurahan dan 4896 rukun tetangga. Batas-batas wilayah kabupaten Madiun, sebelah barat kabupaten Magetan, Sebelah Selatan, kabupaten Ponorogo, Sebelah Timur, kabupaten Nganjuk, Sebelah Utara adalah kabupaten Bojonegoro.

Madiun adalah kota terbesar ketiga di Jawa Timur setelah Surabaya dan Malang dan merupakan jalur penghubung utama Jawa Timur dengan Jawa Tengah melalui jalur Selatan. Layaknya kabupaten lain di Jawa Timur, yakni sebagai Madiun juga menjadi basis Nahdliyin (NU), sebagian besar warga Madiun adalah tergabung dalam Nahdlatul Ulama (NU), sehingga suara Nahdliyin sangat menentukan dan mewarnai di Madiun. Meskipun, demikian pada Pemilu 1999, PKB sebagai partai yang berbasis para anggota NU menempati Urutan kedua setelah PDI Perjuangan.

Sebagian besar penduduk Madiun adalah suku Jawa. Masyarakat Madiun relatif cukup baik dalam memperoleh pendidikan, sekitar 50% penduduknya sudah mengenyam pendidikan hingga jenjang SMA. Informasi untuk masyarakat pun mengalir deras dengan masuknya koran baik nasional maupun lokal, 8 stasiun radio lokal dan televisi baik nasional maupun lokal Jawa Timur. Dari segi agama dan budaya, penduduk kabupaten Madiun 99 persen memeluk agama Islam, selebihnya, memeluk Kristen, Hindu dan Budha. Dalam kehidupan sehari-hari mempunyai ciri agamis, rukun antar sesama serta berjiwa gotong royong yang berazaskan kekeluargaan.

### BAGIAN III. KRONOLOGI KASUS

#### *Dewan Abaikan PP 110 dalam penyusunan APBD*

Sejak Tahun Anggaran 2001-2002 hingga Tahun Anggaran 2003-2004 terjadi perubahan jumlah mata anggaran pada pola anggaran untuk DPRD. Perubahan itu sesuai kesepakatan seluruh anggota DPRD untuk tidak mengikuti penentuan mata anggaran dalam PP 110 Tahun 2000 karena dianggap tidak sesuai dengan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah, sebelum akhirnya PP itu dicabut oleh MA pada September 2003. Perubahan mata anggaran tersebut juga mendapatkan persetujuan dari eksekutif dalam rapat yang dihadiri oleh Panitia Anggaran (Panggar) eksekutif dan legislatif.

Pada Tahun 2003, menjelang pemilu legislatif terjadi kembali kesepakatan antara legislatif dan eksekutif yang membebani APBD kab. Madiun yaitu pencairan dana PILKADA sebesar 1,2 Milyar dari 400 juta yang telah dianggarkan sebelumnya. Penyimpangan-penyimpangan ini terjadi sampai masa bakti anggota DPRD periode 1999-2004 ini habis dan tak satupun pihak yang mempermasalahkannya

Kedadaan ini diperparah karena dalam pertanggungjawabannya para anggota DPRD itu tidak memenuhi standar akuntansi pemerintah daerah yang berlaku sesuai dengan PP 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Anggota DPRD kab. Madiun tidak memberikan Surat Pertanggungjawaban (SPJ) yang diakibatkan dari anggaran yang mereka pergunakan, tetapi hanya memberikan bukti berupa tanda tangan saja.. Perilaku Anggota DPRD yang melawan hukum tersebut, tidak ditentang oleh eksekutif sebagai Pemegang Surat Kekuasaan Otoritas (SKO). Mereka selalu mencairkan anggaran yang diminta oleh legislatif tersebut. Bahkan, eksekutif justru membuat kebijakan yang mendukung legislatif, dengan cara memasukkan Pos Anggaran DPRD yang seharusnya beban sementara dan harus disertai SPJ, tetapi dimasukkan menjadi Beban Tetap, sehingga tidak ada kewajiban bagi Anggota DPRD untuk menunjukkan SPJ.

#### **Dibuka oleh MCW, Dilegitimasi oleh BPKP**

*"Kasus ini saya laporkan ke-dua institusi sekaligus, yakni Kejaksaan dan Kepolisian. Hal ini untuk menguji lembaga hukum mana yang lebih serius ..."*

Pelapor (MCW)

Pada bulan awal bulan September 2005 MCW kembali mengadakan *review* terhadap APBD kab. Madiun. Kali ini yang *direview* adalah APBD sejak Tahun 1999-2004. Sebelumnya pada 24-26 Agustus 2004, MCW mengikuti penandatanganan MoU antara GeRAK Indonesia dan KPK yang mengamanatkan untuk mengusut tuntas kasus korupsi APBD di DPRD seluruh Indonesia. Kepulangan mereka dari acara itulah yang memompa semangat mereka untuk mengungkap penyimpangan dalam korupsi APBD kab. Madiun.

Dari hasil kajian itu di temukan penyimpangan khususnya pada tahun 2001-2003, pada pos anggaran dewan yang tidak sesuai dengan aturan yaitu PP110, Kepmendagri 29/2000; SE Mendagri 161/3211/SJ, nominal sementara yang ditemukan tim MCW yang terindikasi korupsi sebesar 3,9 M

Ketika mengkonfirmasi temuannya pada MCW, mantan ketua DPRD yang kembali terpilih menjadi anggota DPRD Periode 2004-2009, ia merasa bahwa tidak ada yang salah dalam pelaksanaan APBD 1999-2004, Ia bahkan berkata *“kalau memang apa yang dilakukan DPRD selama ini menyimpang dan dianggap korupsi, saya siap bertanggungjawab dan mengembalikan semua anggaran yang diduga korupsi”*. Setelah pertemuan dengan mantan Ketua DPRD tersebut, MCW melakukan kajian yang lebih dalam lagi dan kali ini mereka mendapat bantuan dari seorang praktisi hukum berupa pendapat dan dukungan yang menguatkan langkah mereka untuk menempuh jalur hukum.

Akhirnya, pada oktober 2004, Tim MCW secara resmi mengirimkan Laporan Pengaduan Dugaan Korupsi APBD kab. Madiun ke Kejaksaan Negeri (Kejari) Madiun dan Kepolisian Wilayah (Polwil) Madiun. Laporan tersebut mendapat tanggapan yang positif dengan segera ditindaklanjutinya laporan tersebut.

Kejaksaan langsung memanggil Panitia Anggaran eksekutif untuk dimintai keterangan. Begitu juga, Kepolisian Wilayah (Polwil) Madiun, langsung membentuk tim Penyidik untuk menindaklanjuti Laporan MCW tersebut. Polwil Madiun langsung mengadakan kajian tentang APBD bersama dengan Tim MCW. Dari hasil kajian tersebut, diperkuat dengan hasil penyelidikan awal tim penyidik Polwil Madiun menemukan kerugian negara dalam APBD kab. Madiun periode 2001-2004 senilai Rp. 8,9 Milliar.

Untuk membuktikan keseriusannya dalam memproses kasus dugaan korupsi APBD di DPRD kab. Madiun, Tim Penyidik Polwil Madiun memanggil seluruh mantan anggota DPRD kab. Madiun periode 1999-2004 yang sudah tidak menjabat sebagai anggota DPRD untuk diperiksa sebagai saksi. Sambil menunggu pemeriksaan terhadap saksi-saksi selesai, Polwil Madiun melayangkan izin tertulis untuk memeriksa para anggota DPRD yang masih menjabat kepada Gubernur Jatim dan izin memeriksa Bupati Madiun periode itu kepada Presiden Susilo Bambang Yudoyono. Kurang lebih 2 bulan kemudian izin dari Gubernur Jatim turun dan penyidik langsung memeriksa anggota DPR yang saat itu menjabat kembali.

Melengkapi hasil penyidikannya, Tim Penyidik Polwil Madiun mendatangkan auditor dari Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Jawa Timur. Selama 3 hari, tim auditor BPKP mengkaji data-data yang telah dipersiapkan oleh Tim Penyidik, akhirnya BPKP menetapkan kerugian negara yang diakibatkan penyimpangan PP 110 Tahun 2000 di Kab. Madiun senilai Rp. 14,5 Milliar. BPKP juga melaporkan bahwa pertanggungjawaban keuangan APBD kab. Madiun tidak sesuai dengan PP 105/2000

tentang Pertanggungjawaban Keuangan daerah. Auditor BPKP akhirnya merekomendasikan bahwa yang bertanggungjawab atas kerugian negara dari APBD kab Madiun, dari legislatif adalah Ketua DPRD Kab. Madiun periode 1999-2004 dan ketiga Wakil DPRD.

### BOX 1. PROFIL MCW

MCW adalah Gerakan Anti Korupsi yang di latar belakang dari keprihatinan segenap Aktivis LSM, KIPP dan Mahasiswa Madiun, melihat kondisi pendidikan politik, ekonomi, sosial dan hukum masyarakat Madiun yang memprihatinkan. Organisasi ini lahir pada 3 Juli 1999 dan dikoordinatori oleh Dimyati Dahlan. Misi dari lembaga ini adalah menciptakan tatanan kehidupan pemerintahan yang bersih dan bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme

MCW tidak hanya melakukan kegiatan di wilayah kabupaten Madiun tetapi juga di lima wilayah lain yang dulunya adalah eks-Karesidenan Madiun, yaitu Magetan, Ngawi, Ponorogo, Pacitan dan kota Madiun. Selain melakukan investigasi dan advokasi korupsi, lembaga ini juga melakukan pengorganisasian dan pendidikan masyarakat, terutama masyarakat desa. MCW juga membangun jaringan dengan NGO-NGO lainnya, baik di tingkat lokal, propinsi maupun Nasional.

Kasus Korupsi APBD kab. Madiun 1999-2004 adalah kasus korupsi besar pertama yang dilaporkan MCW mengingat jumlahnya yang mencapai belasan milyar. Setelah kasus ini berhasil digulirkan, MCW telah beberapa kali juga melaporkan kasus penyimpangan APBD di tiga kabupaten/kota lain, yaitu dugaan korupsi APBD kab. Magetan, kab. Ponorogo dan Kota Madiun. Ketiga kasus ini saat ini sedang intensif diperiksa oleh Kejaksaan saat ini.

### Berdalih Cari Obat, Tersangka Sempat Buron

*“Di Indonesia dalam kasus korupsi, orang yang tidak punya power akan habis, power itu ya uang, jaringan, kekuasaan, ini jadi satu khan.”*

Pekerja Media

Pada bulan Juni, menjelang penyidikan berakhir, karena tidak dikenakan penahanan atasnya, tersangka Ketua DPRD melarikan diri. Awalnya, tersangka diberitakan mencari obat atau sedang dinas, namun setelah beberapa hari tidak terdengar kabar beritanya, akhirnya Kepolisian mencarinya. Selain, tidak dikenakan penahanan tersangka juga Namun berkat usaha dari pihak Kepolisian tersangka tertangkap kembali setelah 36 hari berada di Jakarta.

Seetelah ditangkap tersangka Ketua DPRD langsung dikenakan penahanan, sedangkan 3 wakil DPRD tidak ditahan karena dinilai kooperatif.

Penahanan tersangka ternyata memicu protes dari para simpatisan PDI-P (walaupun telah ditetapkan sebagai tersangka, ia kembali menjabat sebagai Kepala DPC PDI-P). Pada tanggal 13 Juli, mereka berdemonstrasi meminta Kejaksaan tidak tebang pilih dalam kasus ini dan meminta penangguhan penahanan tersangka dengan mengumpulkan tanda tangan dan KTP, tetapi permohonan tersebut tidak dikabulkan oleh pihak Kejaksaan. Melihat besarnya aksi dari para pendukung tersangka, maka Tim Penyidik Polwil meminta pada MCW untuk membuat aksi tandingan. Maka, pada tanggal 18 Agustus 250 massa GeRAK melakukan aksi ke Kejaksaan yang meminta Kejaksaan untuk segera melimpahkan kasus ini ke PN. Ternyata pada hari itu juga BAP tersangka Ketua DPRD dilimpahkan ke Kejaksaan.

## Persidangan Tahap I

*"Karena ini kasus korupsi dan ada batasan waktunya, maka penanganannya kami prioritaskan dan persidangan kami kebut dua kali seminggu."*

Majelis Hakim

Persidangan Kasus Dugaan Korupsi APBD kab. Madiun digelar di PN pada tanggal 29 Agustus 2005. Dalam persidangan perdana dengan agenda pembacaan Dakwaan Jaksa Penuntut Umum, JPU mendakwa DPRD Madiun periode 1999-2004, telah merugikan keuangan negara senilai Rp. 8,8 Miliar, berbeda dengan temuan BPKP yang dijadikan dasar oleh Kepolisian sebesar 14,5 M. Alasan jaksa kerugian itu hanya didasarkan kerugian yang diakibatkan oleh perbuatan anggota DPRD saja, sedangkan sisanya merupakan tanggung jawab eksekutif dan legislatif secara bersama-sama akan ditanggguhkan dulu. Dalam dakwaan JPU menggunakan PP 105 Tahun 2000 sebagai acuan dengan alasan dicabutnya PP 110 Tahun 2000.

Dakwaan JPU menimbulkan kecaman masyarakat karena terlihat adanya tebang pilih dalam penanganan kasus ini, dimana nama eksekutif disebut-sebut mengetahui dan menyetujui APBD tersebut namun tidak ditetapkan sebagai tersangka. Pada sidang berikutnya terjadi demo baik dari massa pendukung terdakwa maupun dari para aktor pendorong yang mempunyai salah satu agenda yang sama yaitu meminta agar aparat tidak tebang pilih dalam penyelesaian kasus ini dan meminta eksekutif juga diusut.

Proses Persidangan, tampaknya dikebut oleh PN kab. Madiun, selama seminggu 2 kali, sehingga dalam kurun waktu kurang dari 5 bulan, terdakwa sudah dijatuhi vonis oleh PN kab. Madiun. Tepatnya, 21 Desember, pada sidang yang dihadiri oleh berbagai elemen masyarakat dan media massa, Terdakwa Ketua DPRD divonis oleh PN kab. Madiun, 4 tahun penjara dan denda 200 juta, serta mengembalikan kerugian Negara senilai

Rp. 336.344.644,64 rupiah dari total kerugian Negara yang dinikmati oleh Anggota DPRD kab. Madiun sebesar Rp. 14,5 Milliar.

Dengan vonis PN tersebut, Terdakwa langsung mengajukan banding. Sebelum meninggalkan ruang sidang terdakwa mengatakan menghormati proses hukum dan meminta aparat juga menyeret para pelaku lainnya. Terdakwa mengatakan *"saya berharap aparat hukum tidak hanya berhenti disini saja, saya tidak terima kalau saya saja yang dijadikan tumbal dan diproses hukum, masih ada yang lebih bertanggungjawab dalam kasus ini, dan seluruh anggota DPRD dan eksekutif harus juga diproses hukum, aparat hukum juga harus segera menyeret bupati ke persidangan"* Protes keras juga dilancarkan oleh Penasehat hukum terdakwa yang mengatakan bahwa ada pembusukan dalam tubuh hakim dan ia akan melaporkannya pada Komisi Yudisial.

Vonis PN Kab. Madiun terhadap terdakwa Lilik Indarto Gunawan, SH, Mantan Ketua DPRD kab. Madiun periode 1999-2004, diperkuat oleh Pengadilan Tinggi (PT) Jawa Timur di Surabaya pada tanggal 27 Maret 2006, dan diperkuat lagi oleh Putusan Kasasi Mahkamah Agung (MA) pada tanggal 28 Juni 2006. Cuma perbedaan vonis MA dengan PT dan PN, adalah penerapan dakwaannya. Di MA terdakwa tidak terbukti dengan dakwaan Primer, yakni Pasal 2, 18 UU 31/1999 juncto UU 20/2001. Tapi, terdakwa terbukti dengan dakwaan subsider, Pasal 3 UU 31/1999 jo UU 20/2001. Meskipun, penerapan dakwaan yang berbeda, namun terdakwa Ketua DPRD, harus tetap menjalani hukuman penjara 4 tahun dan denda 200 juta, serta mengembalikan kerugian negara sebesar Rp. 336.344.644,64 Rupiah. Pada tanggal 11 Agustus 2006 Lilik Indarto menandatangani berita acara eksekusi, sebagai syarat administrasi, karena posisi terpidana sudah ditahan & terdakwa sanggup mengembalikan kerugian Negara pada tanggal 25 Agustus 2006

## Dukungan Massa dan Media yang Selalu Dibutuhkan

*"Karena Memo ini segmennya banyak rakyat, bagaimana kita mengemas berita yang bisa dipahami oleh rakyat, bahwa rakyat tidak hanya dibodohkan oleh berita korupsi, tetapi lebih dipahami tentang bagaimana korupsi itu, sehingga tidak terjebak dalam lingkaran setan fenomena korupsi yang digembar-gemborkan itu, sehingga rakyat harus paham betul, ketika rakyat tidak paham betul, kita khawatir akan terjadi suatu anarkis."*

Pekerja Media

Untuk mendukung pengungkapan kasus sejak awal desember 2004, MCW sudah melakukan kontak dengan berbagai pihak untuk membentuk aliansi guna mendorong dan monitoring kasus korupsi ini. Pihak-pihak yang dikontak MCW awalnya adalah LSM lain di eks Karesidenan Madiun yang *concern* dengan masalah kebijakan pemerintah seperti MPW, Foker LSM dan Police Watch juga sampai tingkat Nasional dengan meminta dukungan ICW dan GeRAK. MCW kemudian mendatangi *base camp* mahasiswa untuk meminta dukungan mereka hingga partai politik yang peduli terhadap pemberantasan korupsi. Dari

*grass root*, mereka menggalang dukungan dari masyarakat desa dengan memanfaatkan hubungan mereka dengan AKPD (Asosiasi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan FKMD (Forum Komunikasi Badan Perwakilan Desa). Melalui badan-badan ini MCW sejak awal sudah mengadakan berbagai seminar dan diskusi untuk penyadaran masyarakat tentang korupsi. Warga desa inilah yang menjadi massa terbesar MCW, ditambah lagi dengan dukungan para pelajar, pemuda karang taruna dan anak jalanan. Selanjutnya, setiap kali melakukan aksi jalanan semua komponen tersebut memakai nama “GeRAK Madiun” dengan tetap membawa atribut mereka masing-masing sebagai organisasi atau perwakilan kelompok tertentu.

Pemberitaan media juga cukup intens dalam memberitakan kasus ini, terutama dari media cetak lokal baik di kab. Madiun dan Jawa Timur, misalnya Radar Madiun, Surya dan Memorandum. Pemberitaan intens mencakup seluruh tahapan proses pengadilan maupun berbagai aksi dan opini baik dari kelompok aktor pendorong maupun kelompok pendukung terdakwa. Intensnya pemberitaan oleh koran lokal ini diyakini pula ikut meningkatkan perhatian masyarakat akan kasus ini. Banyak masyarakat yang datang untuk melihat proses sidang, hingga akhirnya MCW meminta kepada PN agar diperbolehkan memasang pengeras suara untuk pengunjung di luar ruang sidang. Permohonan ini dikabulkan, MCW memakai pengeras yang mereka bawa sendiri untuk menyiarkan sidang pada pengunjung yang ada di halaman PN. Akhirnya, setelah beberapa kali sidang pihak PN sendiri yang memasangnya.

## **Meja Hijau Tahap Kedua**

Sidang terhadap tiga mantan wakil DPRD ini awalnya kurang mendapat perhatian massa, karena konsentrasi mereka telah terserap untuk sidang terhadap terdakwa mantan ketua DPRD. Seiring dengan proses upaya hukum banding dan kasasi terhadap kasus terdakwa mantan Ketua DPRD, proses hukum Wakil Ketua DPRD yang berlangsung sejak Januari 2006 terus bergulir. Setelah vonis terhadap Ketua DPRD dijatuhkan, perhatian massa menjadi lebih terfokus dalam kasus ini. Bahkan, media yang biasanya jarang sekali memuat pemberitaan tentang kasus ini, kembali mengeksposnya. Menjelang pembacaan putusan terhadap terdakwa 3 mantan wakil DPRD, GeRAK kembali melakukan aksi yang menuntut penuntasan kasus itu. Hal ini menyebabkan pembacaan vonis sempat tertunda sampai tiga kali persidangan.

Pada tanggal 15 Juni, Wakil Ketua DPRD dari Fraksi TNI/Polri divonis 1 tahun penjara dan denda 50 juta dan mengembalikan kerugian negara 5,7 juta. Lima hari kemudian, pada tanggal 20 Juni 2006, 2 Wakil Ketua DPRD yang lain, divonis oleh PN Kab. Madiun 1 tahun penjara dan denda 50 juta, serta mengembalikan kerugian Negara sebesar 7,18 juta. Vonis ini lebih ringan dari tuntutan jaksa untuk masing 4 tahun penjara dan denda 200 juta, serta mengembalikan kerugian negara sebesar masing-masing 265 juta dan 70 juta. Atas putusan ini JPU kemudian mengajukan banding. Sampai November 2006, baru satu

terdakwa dari unsur TNI/POLRI yang menguatkan putusan PN.

## BAGIAN IV: ANALISA

Mengapa korupsi bisa terjadi hingga bertahun-tahun dan masa bakti anggota DPR berakhir? Apakah masyarakat tidak tahu bila telah terjadi penyimpangan? Bagaimana kasus ini dapat sukses diungkap oleh MCW? Dan mengapa pula aparat hukum bekerja dengan cepat?

### BOX 2. TRANSPARANSI SETENGAH HATI

*"Ya... kita menggunakan itu (PP 110/2000) untuk referensi saja artinya untuk menentukan nominalnya bukan untuk menentukan jenis anggaran. Kalau kita tidak gunakan PP itu (untuk nominal) maka dewan akan seenaknya sendiri." Ketua DPRD madiun 1999-2004.*

Terdakwa

Sejak didirikan pada tahun 1999, MCW rajin mengikuti sidang paripurna DPRD bersama-sama media massa yang meliputnya. Mereka mengadakan kajian terhadap setiap APBD yang disahkan oleh DPRD kab. Madiun. Dari kajian tersebut MCW menemukan bahwa APBD yang telah disahkan tersebut melanggar PP 110/2000. Temuan tersebut disampaikan kepada Ketua DPRD saat itu. Namun, jawaban yang didapat bahwa DPRD kab. Madiun memang sengaja tidak mengikuti PP110/2000 karena bertentangan dengan UU No.22 tahun 1999. PP 110/2000 hanya dijadikan konsideran saja dalam penyusunan APBD. Sampai akhirnya ketika masa kerja DPRD 1999-2004, MCW mengadakan *review budget* dari 1999-2004 dan menemukan indikasi korupsi 3,9 M mantan Ketua DPRD yang terpilih kembali masih membantah adanya korupsi itu. Bahkan ketika indikasi korupsi itu disampaikan pada mantan Ketua DPRD yang terpilih lagi sebagai Ketua komisi A DPRD Madiun ia tetap mengelak. Bahkan ia sempat menanggapi waktu itu, *"Selama ini perda APBD belum pernah dibatalkan, dan kita menggunakan PP 110 sebagai acuan utama dalam menetapkan Pos Anggaran DPRD, sehingga kalau kamu berkeyakinan bahwa itu korupsi, silahkan dibuktikan melalui jalur hukum"*.

Dalam kasus ini transparansi telah dilakukan oleh DPRD Madiun. Masyarakat dapat mengikuti sidang-sidang penyusunan APBD. Ketika masyarakat menemukan adanya penyimpangan, mereka melakukan protes. Namun, nyatanya protes itu tidak diindahkan oleh DPRD. Para anggota DPRD dalam hal ini memanfaatkan ketidak konsistenan antara dua peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu PP110/2000 dan UU No.22/1999 sebagai senjata untuk menjawab protes dari MCW saat itu. Mekanisme transparansi yang dilakukan tidak dibarengi dengan keterbukaan terhadap kritik, terutama dalam kasus ini kritik itu dikaitkan dengan penghasilan DPRD yang berbau korupsi.

## STRATEGI MCW.

Sebagai sebuah NGO Anti Korupsi yang sejak awalnya hanya sendirian mengungkap kasus korupsi ini MCW memiliki strategi yang terbilang cukup sukses dalam mengungkap kasus korupsi DPRD kab. Madiun. Strategi yang dipakai MCW di antaranya:

### ***1. Aparat Hukum Kooperatif? Dukung Mereka!***

*“Kalau ingin mengungkap kasus korupsi tirulah Dimyati (MCW), dia konsisten dan setiap hari mau datang ke Polwil untuk memantau perkembangan kasus tersebut, atau membantu mencari data-data dan referensi hukum yang diperlukan penyidik,”*

Ondang Sutarsa, Kapolwil Madiun

Sejak awal MCW melibatkan aparat hukum sebagai mitra dalam pengungkapan kasus ini. Beruntung, Kapolwil Madiun adalah seorang yang reformis yang terbuka untuk bekerjasama dengan NGO masyarakat dalam pengungkapan kasus ini. Karena ini adalah kasus korupsi pertama yang menyangkut APBD yang disidik oleh Polwil maka Polwil mengajak MCW untuk melakukan *review* terhadap APBD dan dari penelusuran itu ditemukan bahwa telah terjadi korupsi sebesar 8,9 M pada APBD 1999-2004. Bahkan, mereka tidak keberatan dengan kedatangan MCW, yang hampir setiap hari menanyakan perkembangan kasus itu. Disisi lain, MCW dengan senang hati menyuplai semua data dan dokumen yang mereka punya yang dibutuhkan oleh Kepolisian untuk mengungkap kasus ini lebih lanjut.

Dengan pihak kejaksaan pun MCW dianggap kooperatif, karena MCW bersedia mempertanggung jawabkan laporan yang dibuatnya dengan bersedia memberi keterangan hingga pada pelaksanaan sidang. ” *ya... karena pada dasarnya MCW merasa sebagai pelapor kemudian pada waktu sidang dan penyidikkkan mau hadir menerangkan apa yang dia tahu berarti dia itu konsekuen, ya kan/ soal kekurangan di sana.. sini mklum namanya juga manusia. tapi setidaknya dia mau hadir memberikan keterangan apa yang dia tahu berarti dia sudah mendukung, jangan sampai melapor tapi dipanggil tidak mau. itukan kemungkinan yang dia katakan tidak benar”, tutur Jaksa Penuntut Umum*

Ada pendapat yang sudah terlanjur tertanam pada diri sebagian aktor pendorong korupsi bahwa aparat hukum adalah pihak yang susah untuk diajak bekerja sama dan tidak kooperatif. MCW selama ini sudah melakukan pendekatan baik dengan berbagai pihak baik aparat hukum dan dari pendekatan itu ditemukanlah aparat yang reformis yaitu Kapolwil Madiun, Ondang Sutarsa. Hubungan yang baik ini ternyata sangat berguna ketika kasus mulai diungkap. MCW mendapat tanggapan yang baik dari Polwil dan Kejari, bahkan mereka diajak dalam penyidikan polisi untuk melihat berapa besar yang telah diselewengkan APBD kab. Madiun selama periode 1999-2004. Koordinasi yang baik ini juga memudahkan proses monitoring, karena aparat menjadi sudah terbuka sejak awal.

## 2. Merangkul Semua Pihak

MCW merupakan jejaring dari GeRAK Indonesia. Mereka aktif dalam berbagai dialog dan kegiatan lain yang dilakukan oleh NGO Anti Korupsi Nasional seperti GeRAK Indonesia, ICW dan Terminal Watch. MCW juga aktif dalam forum rutin yang dilakukan NGO-NGO anti korupsi, dimana terjadi tukar pikiran tentang berbagai kasus korupsi yang ada termasuk ketika kasus korupsi Madiun mulai diungkap. Di tingkat lokal mereka juga menjalin hubungan dengan NGO-NGO lokal seperti MPW, Foker LSM, Police Watch. Selain itu MCW tetap berusaha mencari dukungan pada pihak legislatif dan eksekutif yang berkuasa saat ini. Hubungan yang baik dengan semua pihak inilah yang kemudian memudahkan MCW untuk mendapat sekedar berkomunikasi atau lebih jauh lagi mendapatkan dukungan dalam upayanya mengungkap kasus korupsi ini.

Hubungan yang baik dan jejaring yang cukup kuat ini terlihat ketika MCW mengadakan dialog mengenai kasus korupsi DPRD Madiun pada tanggal 6 Januari 2006, datang perwakilan baik dari GeRAK Indonesia, KPK, NGO lokal di Madiun. Untuk memperlihatkan dukungannya pada pengusutan kasus korupsi tersebut pihak Bupati Madiun dan Ketua DPRD ikut pula hadir dalam diskusi itu. Sebelumnya, Ketua DPRD Madiun menyatakan komitmennya untuk tidak menghalang-halangi proses penyidikan bagi anggota DPRD yang masih aktif menjabat.

## 3. Fleksibel

MCW mengakui ketika akan melakukan demo mereka ingin menghilangkan kesan "*MCW centris*" mereka menerapkan strategi khusus. Setiap aksi MCW memakai nama jalanan, yakni GeRAK Madiun, sehingga tidak terkesan bahwa ini adalah aksi MCW, tapi ini adalah aksi keprihatinan dan kepedulian masyarakat yang menggabungkan diri dalam sebuah gerakan rakyat untuk maju bersama-sama mengganyang koruptor. Bahkan, dalam setiap aksi tim MCW menyarankan kepada setiap organisasi untuk membawa atribut organisasi masing-masing. Ternyata strategi ini berhasil, karena cukup banyak masyarakat yang bersedia mengikuti aksi-aksi tersebut.

Yang menarik, MCW pernah melakukan aksi yang mengusung isu sama dengan massa pendukung koruptor yaitu meminta agar aparat hukum tidak tebang pilih dalam penanganan kasus. Masa kedua kubu, yakni masa Pro Demokrasi (pendukung terdakwa) dan GeRAK sama-sama mengenakan atribut, yakni ikat kepala yang bertuliskan "*GeRAK Pemburu Koruptor*," yang sudah dipersiapkan oleh MCW. Aksi MCW ini di satu pihak menunjukkan bahwa karena sikap mereka yang fleksibel dalam menarik dukungan mereka bahkan dapat merangkul massa lawan untuk mendukung salah satu tujuan mereka. Namun, dalam hal itu kemudian menimbulkan pertanyaan bagi massa GeRAK lain tentang bagaimana sikap MCW yang sebenarnya, ada kekhawatiran NGO lain, bahkan aparat hukum, bahwa MCW telah berubah haluan

#### **4. Membangun Ekspektasi Publik tentang Korupsi.**

Massa terbesar MCW adalah warga desa. Mereka sering mengadakan dialog dan pelatihan-pelatihan yang melibatkan masyarakat desa melalui organisasi-organisasi yang eksis di tingkat desa seperti AKPD (Asosiasi Kepala Desa dan Perangkat Desa), FKBPDP (Forum Komunikasi Badan Perwakilan Desa), Forum Sekretaris Desa. Sehingga, mereka bisa ikut berperan aktif dalam pencegahan dan pendorongan penanganan kasus korupsi. MCW bahkan menerbitkan tabloid BENAR yang dikhususkan untuk menampung isu-isu Korupsi dan Gerakan Anti Korupsi yang ada di Karesidenan Madiun. Tabloid ini 1000 eksemplar sekali terbit dengan mewajibkan peminatnya mengganti ongkos cetak.

Munculnya kesadaran dari masyarakat dan ini kemudian menciptakan ekspektasi pada masyarakat korupsi adalah masalah bagi semua orang dan masyarakatlah pihak yang paling dirugikan dalam korupsi. Jika ekspektasi ini sudah terbangun maka masyarakat akan dengan sendirinya melibatkan dirinya dalam pengungkapan kasus korupsi, bukan hanya dijadikan massa yang dijadikan alat oleh kelompok tertentu.

Cara ini lebih efektif daripada mendekati pihak-pihak yang berseteru untuk mendapatkan dukungan mereka. Strategi ini biasanya cukup berhasil menghimpun massa dan mendapat dukungan data yang dibutuhkan namun kemudian seringkali membuat aktor pendorong terjebak dalam persaingan politik di antara kedua belah pihak. Seringkali aktor akan merasa dijadikan alat oleh lawan politik koruptor untuk mencapai tujuannya. Jika yang dibangun adalah *demand* yang lahir dari masyarakat sendiri, maka masyarakat akan bergerak bukan karena perintah Tokoh “Anu” dari Partai “X”, tapi karena mereka telah memandang bahwa ini adalah korupsi dan dengan alasan apapun korupsi telah merugikan kepentingan mereka sebagai masyarakat.

#### **100 Hari SBY dan Kinerja Aparat Hukum**

Dalam Pidato pertamanya, Presiden SBY memaparkan program-programnya, khususnya untuk dalam jangka waktu 100 hari menjabat sebagai Presiden. Salah satunya adalah janji SBY untuk menjadikan pemberantasan korupsi sebagai salah satu agenda utamanya. Kejaksaan dan Kepolisian sama-sama ingin mencari poin dalam mensukseskan program presiden tersebut. Jaksa Agung dan Kapolri menginstruksikan percepatan penanganan kasus korupsi yang tengah ditangani saat itu.

Kasus korupsi di tubuh DPRD menjadi salah satu agendanya, yakni isu penyimpangan terhadap Peraturan Pemerintah (PP) 110 tahun 2000 menjadi salah satu isu nasional yang harus segera dituntaskan. Kasus korupsi APBD di DPRD Sumatera Barat, pertama kali diusut dan akhirnya menjadi tolak ukur NGO atau pecinta pemberantasan korupsi

di daerah-daerah di Indonesia, termasuk Kabupaten Madiun dan sekitarnya. Momen ini dimanfaatkan oleh aktor-aktor lokal untuk mendorong pengungkapan kasus korupsi, termasuk MCW yang sejak September telah melaksanakan *review* APBD kab. Madiun.

Kinerja aparat hukum yang cepat pada kasus Madiun ini juga diduga kuat juga merupakan efek dari gebrakan 100 hari SBY, karena ada keinginan untuk menunjukkan kinerja terbaik pada penguasa yang baru. Pada kasus korupsi DPRD Madiun, Kejari Madiun & Polwil Madiun secara bersama-sama menangani kasus tersebut. Tim intel kejaksan memanggil eksekutif untuk dimintai keterangan, hal yang sama juga dilakukan oleh Polwil Madiun, sehingga dalam kasus dugaan Korupsi APBD kab. Madiun, aparat hukum terkesan berebut untuk mendapatkan point. Seperti dilansir oleh Radar Madiun *"Aparat hukum berebut mempersembahkan kue, dalam program 100 hari SBY"*. Namun Polwil Madiun bergerak cepat, dan menaikkan status kasus dugaan korupsi APBD kab. Madiun, dari penyelidikan ke penyidikan. Sehingga, Kejari Madiun, yang statusnya masih penyelidikan akhirnya *colling down*, menunggu hasil penyidikan dari Polwil Madiun.

## Hantu yang Bernama "Tebang Pilih"

*"Mereka juga ikut menikmati dan bermufakat untuk menikmati anggaran. Berarti sama saja, bahkan saya pun menginginkan tidak saja Ketua DPRD tetapi juga 44 orang yang lain itu juga, mereka khan juga ikut merasakan."*

Anggota DPRD Periode 2004-2009

Aparat Hukum diskriminatif, tebang pilih. Begitulah salah isu yang diusung dalam beberapa aksi baik oleh GeRAK Madiun sebagai aktor pendorong kasus ini maupun oleh massa pendukung terdakwa. Mengapa hanya unsur Pimpinan DPRD saja yang diadili, padahal anggota DPRD yang lainnya juga ikut menerima uang itu.

Apakah para anggota DPRD lainnya yang tetap menerima uang itu, menikmatinya untuk kepentingan pribadi dan tidak mengembalikannya bukan termasuk "perbuatan yang dapat merugikan keuangan negara" menurut UU Korupsi? Para pendemo, khususnya dari pendukung terdakwa, juga meminta bupati diseret dalam kasus ini, karena ia ikut menyetujui pengeluaran anggaran bagi anggota DPRD yang telah menyalahi ketentuan tersebut. Sampai sekarang kedua pihak itu tetap "aman" di tempat mereka dan tidak tersentuh. Benarkah tidak cukup bukti untuk menyeret mereka?

Bahkan, ketiga mantan wakil DPRD hanya diganjar 1 tahun penjara dan membayar kerugian negara 7,..juta dan 5,7 juta. Dalam putusannya hakim menyatakan bahwa hanya itu uang yang dikorupsi sedangkan sisanya hanya kesalahan administrasi. Bandingkan dengan audit BPKP bahwa kerugian yang diderita negara sebesar 14,5 M. *"Masalahnya orang mencuri HP tipe 3310 saja kurungan 4 bulan, dan sekarang para mantan wakil DPRD*

itu hanya 1 tahun dan denda 50 juta, khan sama juga bohong”, kata salah satu pendukung aksi GeRAK yang berasal dari unsur anak jalanan mengomentari vonis hakim. Masalah tebang pilih ini bagaikan hantu saja, semua orang membicarakannya tetapi tidak ada yang berhasil menyentuhnya.

## BAGIAN V: KESIMPULAN

### • Strategi Dua Arah (*Demand and Supply*)

Kunci sukses pengungkapan kasus ini berkaitan erat dengan strategi MCW sebagai aktor utama pendorong korupsi. MCW mengajak seluruh elemen masyarakat untuk bersatu menggugat agar kasus ini diusut setuntas-tuntasnya. Unsur *grass root*, terutama dari masyarakat desa adalah basis massa terbesar mereka. Masyarakat yang dilibatkan adalah masyarakat yang telah disadarkan terlebih dahulu tentang betapa buruknya korupsi dan kerugian yang ditimbulkan korupsi atas diri mereka. Inilah yang memunculkan desakan (*demand*) dari masyarakat baik kepada aparat hukum dan pemerintahan agar kasus ini ditangani sebaik-baiknya. Indikatornya masyarakat antusias sekali dalam mengikuti sidang maupun dalam aksi-aksi GeRAK. Di sisi lain, MCW yang berhasil membangun hubungan baik dengan aparat hukum. Kooperatifnya aparat hukum tidak disia-siakan oleh MCW dengan men-*supply* mereka dengan berbagai data termasuk menjadi saksi dalam persidangan. Strategi dua arah (*demand and supply*) yang ditempuh MCW ini ternyata manjur.

Walaupun mereka tidak membangun koalisi dengan nama tertentu seperti pada penanganan kasus-kasus korupsi di tempat lain, *toh* dukungan tetap saja mengalir. Yang penting dalam penerapan strategi jangan menonjolkan unsur “ke-aku-annya”. Semua pihak bisa bergabung, entah mereka dari golongan apa atau partai apa, yang penting mereka memiliki tujuan yang sama, ingin mendorong pengungkapan kasus korupsi tersebut. MCW juga melakukan pendekatan dengan pihak eksekutif dan legislatif yang sedang berkuasa saat ini. Tujuannya, agar mereka tidak mempersulit proses hukum yang sedang berjalan. Walaupun, akhirnya oleh pihak terdakwa mengatakan kalau itu hanya persengkongkolan untuk menjatuhkan dirinya.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah menghindari keributan dengan pendukung lawan apalagi sampai terjadi kekerasan fisik. Selain akan merugikan diri sendiri, hal ini hanya akan menghabiskan energi yang dimiliki aktor untuk berurusan dengan aparat hukum. Mencoba strategi MCW yang lain dengan merangkul massa pendukung terdakwa, ketika yang diusung sama mungkin juga bisa dilakukan. Asal, semua yang terlibat sebagai aktor pendorong setuju minimal diberitahu tujuannya agar tidak menimbulkan saling curiga atau perpecahan pada akhirnya.

- **Peraturan Perundangan vs Gerakan Anti Korupsi**

Perubahan peraturan perundangan merupakan masalah tersendiri yang dihadapi oleh gerakan anti korupsi dalam kasus ini. Aparat hukum (terutama selama penyidikan) sebenarnya sudah cukup serius menindaklanjuti kasus ini. Masalahnya PP 110/2000 yang dijadikan dasar Polwil untuk menentukan adanya penyelewengan oleh anggota DPRD telah dicabut oleh Mahkamah Agung. JPU pun akhirnya bermanuver dengan menggunakan pula PP 105/2000 tentang Pertanggungjawaban dan Pengelolaan Keuangan Daerah agar para terdakwa tidak lolos dari jerat hukum. Akibatnya, hukuman bagi ketiga terdakwa mantan wakil Ketua DPRD menjadi jauh berkurang daripada tuntutan Jaksa, karena Hakim menyatakan kerugian yang diderita negara hanya kesalahan administrasi saja.

Masalah peraturan perundangan ini seperti akan menjadi sandungan Gerakan Anti Korupsi dimanapun. Peraturan Perundangan yang saling bertentangan satu sama lain, bahkan harus berakhir dengan dicabutnya peraturan yang lebih rendah (seperti kasus pencabutan PP110/2000) seringkali menjadi celah bagi para koruptor untuk berkelit dari jerat hukum bahkan mengakibatkan terhentinya proses hukum pada beberapa kasus. Jadi seberapa kuat Gerakan anti Korupsi dihembuskan kalau peraturan hukum yang ada belum saling mendukung dan selaras dari tingkat Nasional hingga daerah, maka akhir kasus seperti di madiun ini akan selalu berulang.



## KORUPSI IBARAT PENYAKIT MENULAR (Studi Kasus Korupsi Pengadaan Tanah 2001/2002 Di Kabupaten Lombok Tengah)

Peneliti : Umar Achmad Seth

*“Penanganan kasus ini ibarat mengobati orang yang digigit ular beracun, maka harus diobati dengan bisa ular juga” artinya “penanganan kasus korupsi ini caranya adalah dengan korupsi pula”*

PH Terdakwa

### BAGIAN I: RINGKASAN

Ungkapan di atas cukup tepat menggambarkan betapa penanganan kasus korupsi akhirnya harus dibayar dengan transaksi korupsi pula oleh aparat hukum. Tidak sedikit uang yang akhirnya harus dikeluarkan koruptor untuk bisa bebas atau paling tidak meringankan hukuman terhadap dirinya.

Nama baik bahkan tidak bisa menjamin bahwa moral dan perilaku seseorang juga baik. Ini yang membuat kasus ini cukup mencengangkan masyarakat Lombok Tengah (Loteng). Bagaimana tidak, tersangka adalah orang-orang yang selama ini sangat berpengaruh, disegani dan dihormati masyarakat, karena kebangsawanannya, kekayaannya, juga posisinya dalam pemerintahan di Pemkab Loteng.

Sebut saja tersangka penanggungjawab proyek (*kita sebut terdakwa I*) dan pimpinan proyek (*terdakwa II*) yang masih dalam satu trah bangsawan selain sebagai pejabat tata pemerintahan, dan tersangka Kepala Dinas Kesehatan (*terdakwa IV*) yang terkenal sangat kaya raya dan juga disegani masyarakat karena kepiawaiannya dalam menyembuhkan orang sakit. Kecuali *terdakwa III*, yang hanya merupakan pegawai biasa di Pemkab Loteng yang menjabat sebagai bendahara proyek.

Kasus ini berawal dari kebijakan Pemkab Loteng untuk menyediakan pengadaan tanah cadangan dan tanah infrastruktur seluas 8 hektar dalam tahun anggaran 2001-2002 senilai Rp 4,7 milyar sebagai program Sekretaris Daerah bagian Tata Pemerintahan.

Sebenarnya kasus sudah mulai terendus ketika salah satu pemilik tanah diminta oleh tersangka untuk menandatangani kuitansi kosong sebagai tanda pembayaran yang sah. Kecurigaan semakin kuat ketika anggaran dalam DIPDA (Daftar Isian Proyek Daerah) tidak pernah diberitahukan kepada pemilik tanah. Keresahan pemilik tanah ini kemudian tercium oleh wartawan lokal, yang selanjutnya melakukan investigasi lebih jauh atas kasus ini.

Disaat yang hampir bersamaan, permintaan bupati kepada BPN Loteng untuk menerbitkan sertifikat atas tanah yang sudah dibeli ditolak, karena Kepala BPN yang juga adalah panitia pengadaan tanah berdasarkan SK Bupati tidak pernah merasa dilibatkan dalam transaksi jual beli tanah tersebut.

Hasil investigasi wartawan semakin kuat, ketika mendapat bocoran dari internal Pemkab Loteng, yang juga bawahan terdakwa. Data inilah yang kemudian diteruskan kepada salah satu politisi yang mengklaim diri dan partainya reformis. Politisi ini juga adalah mantan jaksa senior, berasal dari trah bangsawan Loteng dan punya hubungan kekeluargaan dengan tersangka.

Laporan dugaan korupsi pun kemudian disampaikan politisi kepada DPRD, dan ditembuskan ke Kejari Praya. Sempat terjadi tarik ulur di DPRD dalam menindaklanjuti kasus ini, karena hubungan personal dan politik para tersangka. Anehnya lagi, Kejari baru mulai memproses kasus ini setelah mendapat rekomendasi dari DPRD agar kasus ini ditindaklanjuti.

Kasus sempat mengendap 8 bulan di Kejari, namun hampir tidak ada dorongan dari aktor pelapor maupun pemberitaan media. Koran lokal yang saat itu banyak memberitakan kasus tersebut “dibredel” oleh kelompok tersangka. Belakangan diketahui banyak terjadi transaksi suap dalam proses penyelidikan kasus tersebut, baik kepada aparat hukum maupun pengawas keuangan daerah.

Kasus baru diungkap kembali setelah ada pergantian Kajari Praya. Terakhir vonis di tingkat kasasi sampai penelitian lapangan ini berakhir belum diketahui, kecuali terdakwa penanggungjawab proyek yang divonis 14 bulan penjara, beserta denda Rp 10 juta dan membayar uang pengganti Rp 20 juta.

## BAGIAN II: LOCAL CONTEXT

Kabupaten Lombok Tengah (Loteng) sama seperti namanya, merupakan kabupaten yang berada di tengah Pulau Lombok, yang ber-ibu kota di Praya. Bila dipetakan secara geografis-sosiologis Loteng dapat dibagi menjadi tiga area besar, yaitu: *pertama*, daerah Timur-Selatan, yang kondisi daerahnya kering, sehingga tingkat ekonomi masyarakat masih rendah. Dengan kondisi tersebut harga tanah disini juga relatif murah, berkisar Rp1 juta per are pada tahun 2001 untuk tanah yang dekat dengan akses transportasi. Padahal di daerah Tengah berkisar Rp 3 juta – Rp 6 juta per are. Namun angka partisipasi sekolah di wilayah ini cukup tinggi. *Kedua*, daerah Tengah, yang dikenal sebagai daerah asal para pejabat dan bangsawan Loteng. Daerah ini dekat dengan sarana pemerintahan, kesehatan, pendidikan dan sektor ekonomi, sehingga harga tanah di wilayah inipun relatif mahal.

*Ketiga*, daerah Barat-Utara, yang wilayahnya sangat subur karena berada pada kaki Gunung Rinjani. Perekonomian masyarakat daerah ini sangat bergantung pada sektor pertanian, perkebunan dan kehutanan.

Secara sosio kultural, masyarakat Loteng sama dengan mayoritas masyarakat Sasak-Lombok lainnya, memiliki patron yang kuat, baik terhadap tokoh agama maupun tokoh masyarakat. Ini dapat dilihat dari loyalitas yang cukup tinggi terhadap sosok yang ditokohkan. Tokoh agama dalam masyarakat Lombok melekat pada sosok Tuan Guru, Ustad, dan Kyai, yang ketiganya merupakan figur panutan dalam kehidupan beragama dan bermasyarakat. Sedangkan tokoh masyarakat melekat pada pimpinan formal, seperti birokrat, pemimpin suatu komunitas masyarakat, atau pimpinan suatu organisasi masyarakat, baik organisasi lokal maupun struktural. Selain itu, ada tokoh bangsawan yang menguasai sektor pemerintahan dan menjadi pejabat.

### BAGIAN III: KRONOLOGI

*“Kepala Kantor kami tidak mengetahui ada kegiatan proyek pengadaan tanah tahun 2001 untuk pembangunan kabupaten Lombok Tengah. Siapa yang menjadi Pimpro, bendaharawan, maupun penanggungjawabnya, tidak ada pemberitahuan secara resmi kepada kami tentang komposisi kepanitiaan. Pada setiap rapat untuk membicarakan pengadaan tanah pihak BPN tidak pernah diikutsertakan.”*

Kabid Pengukuran, Badan Pertanahan Nasional Kab. Lombok Tengah

#### Harga di Bawah Standar

Pemkab Lombok Tengah (Loteng) merasa perlu dilakukan pengadaan tanah untuk cadangan dan pembangunan infrastruktur seluas 8 hektar dalam Tahun Anggaran 2001-2002. Dari situ dibuatlah kebijakan pengadaan tanah tersebut, diikuti penetapan panitia pengadaan melalui Surat Keputusan (SK) Bupati Loteng No. 461 tahun 2001 untuk pengadaan tahun anggaran 2001, dan SK No. 379 untuk tahun 2002. Proyek pengadaan ini merupakan program yang diajukan oleh bagian Sekretariat Daerah Pemkab Loteng, yang biayanya masuk dalam bagian Tata Pemerintahan dengan total anggaran sekitar Rp 4,8 milyar.

Dalam SK diketahui Kabag Pemerintahan Setda Loteng ditunjuk sebagai penanggungjawab proyek sekaligus menjadi sekretaris panitia pengadaan, dan Kepala Seksi Pemerintahan selaku Pimpinan Proyek (Pimpro) Posisi Kabag Pemerintahan mengharuskannya melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan proyek, dan melaksanakan tugas-tugas kesekretariatan seperti penjadwalan, serta memperjelas tugas dan tanggungjawab masing-masing unsur panitia.

Atas transaksi para tersangka kasus ini, negara dirugikan sebesar Rp 479.816.870,-. Menurut

data BPN, mestinya kerugian negara mencapai Rp 800 juta lebih, karena harga tanah di Loteng mencapai Rp 3 juta – Rp 3,5 juta per are. Sedangkan harga yang dibayarkan kepada masyarakat hanya Rp 1 juta – Rp 1,5 juta per are.

Para terdakwa secara sengaja tidak melibatkan panitia pengadaan lain agar leluasa melakukan transaksi jual beli tanah kepada pemilik tanah dengan harga dibawah standar, namun pemilik tanah harus menandatangani kwitansi yang nilainya lebih tinggi dari yang diterimanya. Hal ini diakui benar oleh Pimpro, sebagai kesalahannya. *“Saya akui itu bagian dari kesalahan saya waktu itu.”*

Atas sikap Pimpro ini, penanggungjawab proyek sebenarnya pernah memberi teguran karena telah melakukan transaksi jual beli sendiri tanpa melibatkan panitia lain, dan diketahui ada selisih harga pembayaran di masyarakat. Pimpro waktu itu bersedia menyelesaikannya. Belakangan diketahui ternyata penanggungjawab proyek juga telah melakukan negosiasi dan transaksi jual beli tanah tanpa melibatkan panitia pengadaan yang lain.

### ***Mark Up yang Mencurigakan***

Proyek pengadaan tanah TA 2001 ini selintas berjalan lancar, tanpa masalah. Penanggungjawab proyek yang melaporkan pelaksanaan proyek tersebut kepada bupati tidak terlihat mengalami kesalahan prosedural.

Namun bau busuk tidak bisa seterusnya disembunyikan. Sejak ada penolakan penerbitan sertifikat tanah yang dibeli Pemkab Loteng oleh BPN, kasus ini mulai terendus wartawan. Ada indikasi *mark up* yang tercium wartawan dalam pembebasan tanah yang dilakukan oleh oknum panitia pengadaan. Sejak itu mulai banyak pemberitaan menyangkut adanya indikasi ketidakberesan dalam proyek pengadaan tanah ini, termasuk pemberitaan tentang prosedur pengadaan tanah di Loteng dan harga pembayaran tanah yang tidak sesuai DIPDA (Daftar Isian Proyek Daerah).

Tapi jauh sebelum kasus ini diketahui bupati, beberapa pemilik tanah sudah mencium ketidakberesan dalam proses pengadaan ini. Misalnya, pada saat transaksi pelepasan hak atas tanah milik salah seorang pemilik tanah yang dilakukan di ruangan Kabag Tata Pemerintahan, ada beberapa kejanggalan, diantaranya dalam kwitansi pelepasan hak tanah tertulis dengan pensil, nilai transaksi sebesar Rp 75 juta, padahal yang diterima hanya Rp 45 juta. Belakangan memang diketahui harga tanah tersebut harusnya Rp 2,5 juta – Rp 3 juta per are sesuai harga pasar, sedangkan yang dibayarkan harganya Rp 1,5 juta per are. Sebenarnya pemilik tanah juga pernah meminta terdakwa untuk menunjukkan berapa harga tanah dalam DIPDA sesungguhnya, namun tidak pernah digubris.

Pemilik tanah juga bukannya tidak tahu berapa harga pasaran tanahnya, namun dengan niat beramal untuk kepentingan umum asalkan kwitansi yang ditandatangani sesuai dengan yang diterima sesuai. Salah satu pemilik tanah sempat mengatakan: *“Tolong pak berapa jumlah*

*uang yang saya terima, itulah yang harus saya tandatangani*”. Atas statemen ini terdakwa II sempat mengancam membatalkan transaksi kepada yang bersangkutan, padahal sebelumnya sudah sepakat membeli tanah tersebut dengan harga dibawah standar yang terdakwa II tentukan.

Kelicikan dalam transaksi ini semakin tampak, ketika pencairan dana sempat terjadi ”insiden” bendahara proyek dimarahi terdakwa II karena dianggap salah mengetik kwitansi, dan langsung dirubah. Pemilik tanah juga disuruh menandatangani berkas-berkas transaksi lain dengan hanya membuka bagian ujung tempat tanda tangan saja, isinya tidak diketahui pemilik tanah.

### **Berkat Kejelian Wartawan**

Melihat buruknya kinerja panitia pengadaan ini, salah seorang wartawan koran lokal yang mendengar keluhan beberapa pemilik tanah mulai melakukan investigasi. Data dari salah satu staf pemerintahan berhasil bocor ke tangan wartawan tersebut. Data tersebut merupakan laporan proyek yang sudah ditandatangani bupati.

Sepintas memang tidak ada yang aneh dalam data tersebut, karena harga yang tertera dalam laporan sama dengan harga dalam DIPDA. Informasi dari staf, sebenarnya sudah terjadi manipulasi harga pembayaran tanah. Tanah hanya dihargai berkisar Rp 1 juta – Rp 1,75 juta per are, sedangkan dalam DIPDA harga berkisar Rp 2,5 juta – Rp 3 juta per are. Ironisnya, pemilik tanah harus menandatangani kuitansi kosong yang kemudian diisi sesuai dengan harga dalam DIPDA. Sesuai prosedur kerja jurnalistik. Sang wartawan kemudian memverifikasi temuan tersebut kepada para pemilik tanah. Hasilnya, para pemilik tanah mengakui tidak menerima pembayaran sesuai harga dalam DIPDA.

Awalnya sang wartawan agak pesimis untuk membawa kasus ini ke jalur hukum. Apa pasal? Ikatan kekerabatan dan kebangsawanan para tersangka di Loteng terkenal sangat kuat dan kompak. Tetapi dengan berbagai pertimbangan dan strategi kasus inipun coba terus didorong, dengan melaporkan hasil investigasi kepada seorang politisi yang dipandang berpotensi membawa kasus ini ke jalur hukum.

Ada banyak alasan mengapa politisi ini yang dipilih aktor wartawan. Selain karena berasal dari kalangan bangsawan, politisi tersebut merupakan tokoh di keluarganya dan menjadi bagian dari keluarga yang berkuasa, akan tetapi ia tidak diberikan peran politik saat itu. Selain itu ia mantan jaksa yang terjun ke dunia politik.

Pertimbangan sang wartawan ternyata tidak meleset. Ia mendapat respon yang cukup cepat dari politisi ini. Data-data hasil investigasi wartawan tersebut segera di *follow up* dengan melakukan verifikasi harga pembayaran tanah kepada pemilik tanah. Hasilnya, harga pembayaran yang diterima pemilik tanah memang tidak sesuai dengan yang ditetapkan dalam DIPDA.

## Kerusuhan Setelah Pelaporan

Semua data investigasi wartawan dan hasil verifikasi politisi selanjutnya diolah dan dijadikan sebagai bahan laporan ke DPRD. Ini ditandai dengan tembusan ke Kejari Praya, Loteng, pada tanggal 2 September 2002. Tentang adanya indikasi penyimpangan dalam pelaksanaan proyek pengadaan tanah di Pemkab Loteng TA 2001. Sebelumnya, untuk melengkapi data investigasi beberapa pemilik tanah dipanggil untuk dimintai keterangan. Beberapa tersangka juga sempat dipanggil untuk dimintai keterangan, namun yang bersangkutan tidak mengindahkan panggilan tersebut.

Sempat terjadi tarik ulur di DPRD apakah kasus ini diteruskan ke proses hukum atau tidak. Pasalnya salah satu tersangka adalah suami dari salah satu anggota komisi A DPRD, yaitu komisi yang menindaklanjuti kasus ini. Selain itu, ketua komisi A juga sempat dipanggil oleh Bupati Loteng selaku pimpinan partai terbesar di Loteng agar kasus tidak diteruskan ke jalur hukum. Namun aneh, ditingkat Kejari kasus ini sama sekali tidak disentuh, sampai kemudian keluar rekomendasi DPRD, agar kasus ini diteruskan ke jalur hukum.

Begitu kasus ini dilaporkan ke DPRD, kontan media lokal marak memberitakannya. Para pemilik tanah mulai tahu bahwa ada penyimpangan dalam transaksi jual beli tanah yang dilakukan oleh oknum panitia pengadaan. Para pemilik tanahpun menuntut dipenuhinya pembayaran sesuai dengan harga yang ada di DIPDA. Bahkan diantara pemilik tanah ada yang mengajukan somasi melalui penasehat hukumnya (PH) kepada panitia pengadaan, dan mengancam membawanya ke jalur hukum pidana dan perdata jika tidak ada penyelesaian. Ironisnya, dalam waktu yang bersamaan PH yang tadinya mendampingi pemilik tanah dalam mensomasi terdakwa, justru kemudian malah menjadi PH terdakwa.

Jika dipetakan, ada beberapa aktor-aktor yang berperan dalam pengungkapan dan penuntasan kasus. Lihat tabel berikut:

| PROFIL AKTOR           | SEBELUM PENYIDIKAN                                                                                                                                                                                                                                                                                   | PADA PROSES HUKUM                                                                                                                     | PASCA VONIS |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Aktor Inisiator</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                       |             |
| Wartawan Harian lokal  | <ul style="list-style-type: none"><li>- Mencari informasi dan mengumpulkan data tentang pembebasan tanah dari salah seorang staf pada bagian tata pemerintahan Setda Loteng.</li><li>- Menulis beberapa informasi yang di peroleh pada media lokal sebagai upaya kampanye pembebasan tanah</li></ul> | Data pada tahap ini menjadi sumber informasi bagi aktor pelapor/pendorong yang juga adalah politisi sebagai persiapan publikasi kasus |             |
| <b>Aktor Pelapor</b>   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                       |             |

|                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ketua DPC PBB Loteng, mantan jaksa senior, dan juga masih kerabat terdakwa dalam trah kebangsawanan Loteng | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bersama fungsionaris DPC PBB Loteng melakukan investigasi terhadap dugaan korupsi pengadaan tanah.</li> <li>- Melaporkan dugaan korupsi ke DPRD Kabupaten Loteng</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Membantu memberikan informasi tentang situasi politik lokal kepada DPRD dan aparat hukum</li> <li>- Menjadi rekan diskusi Kajari Praya yang baru pada saat itu</li> </ul>                             |                                                                                                                                                             |
| <b>Aktor Pendukung</b>                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                             |
| Komisi A DPRD Lombok Tengah                                                                                | Memberikan rekomendasi kepada Pimpinan Dewan agar kasus ini diteruskan kepada Kejaksaan.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Beberapa kali turun lapangan melakukan pengecekan/verifikasi terhadap informasi yang beredar perihal pembebasan tanah, untuk memperkuat rekomendasinya kepada pimpinan dewan                                                                   |                                                                                                                                                             |
| Pemilik Tanah                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4 kali melakukan publikasi di koran Praya Post menyangkut proses pembebasan tanahnya yang tidak procedural, ini dilakukan bersama 3 orang pemilik tanah lainnya.</li> <li>- Merekam proses sisa pembayaran tanah oleh Pimpro dengan Handycam</li> <li>- Menyerahkan uang sisa pembayaran tanah dari Pimpro kepada Jaksa sebagai barang bukti dan menjadi bukti petunjuk bagi jaksa dalam membongkar kasus</li> </ul> | 2 kali mendatangi beberapa pemilik tanah agar menjelaskan kejadian sebenarnya pada sidang pengadilan, sebab pada saat itu telah ada upaya dari terdakwa mempengaruhi saksi agar tidak hadir atau memberikan kesaksian yang salah di Pengadilan |                                                                                                                                                             |
| Pimred Harian Lokal (Koran lokal ini akhirnya "dibredel" terdakwa                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 7 kali mendatangi para pemilik tanah untuk memperoleh informasi pembebasan tanah.</li> <li>- 3 kali mendatangi Pimpro memberikan informasi terkait data yang diperoleh dari para pemilik tanah</li> <li>- 3 kali mendatangi Pimpro untuk mengklarifikasi pemberitaan media</li> </ul>                                                                                                                                | - 1 kali memberikan informasi kepada jaksa tentang kemungkinan keterlibatan pejabat lain dilingkungan Pemda.                                                                                                                                   | - 2 kali menulis berita pasca Vonis PN isinya mengungkap ketidakadilan proses hukum PN Praya, dan indikasi PN mendapatkan sejumlah uang dari para terdakwa. |

## Jalan Berliku ke Meja Hijau

Ada hal yang kurang lazim dalam proses hukum awal ini, dimana tim penyelidik Kejari baru mulai memanggil para tersangka ketika sudah ada rekomendasi dari anggota DPRD (November 2002). Padahal kasus ini sudah dilaporkan aktor ke Kejari bersamaan dengan dilaporkannya kasus ini ke DPRD (September 2002). Aturan mana yang mengatakan kerja aparat hukum dapat diintervensi DPRD? Dalam perjalanannya, tanpa alasan yang jelas kasus ini sempat dipetieskan selama delapan Kejari Praya.

## Setelah Dipeti-eskan, Kasus Kembali Hangat

Setelah 8 bulan "dipeti-es-kan" di Kejari, kasus kemudian dibuka kembali oleh Kajari yang baru bulan Mei 2003. Berdasarkan laporan aktor, proses pengadaan yang dipermasalahkan adalah pengadaan tanah untuk TA 2001, dengan tersangka utama adalah Pimpro dan Bendahara Proyek. Namun dalam proses penyidikan lebih lanjut, jaksa juga menemukan indikasi yang sama dalam pengadaan tanah TA 2002, yang juga melibatkan Penanggungjawab Proyek dan Kadinkes Loteng. Akhirnya, proses penyidikanpun diikuti dengan penahanan terhadap para tersangka.

Dalam dakwaan jaksa disebutkan dalam menjalankan proyek pengadaan tanah ini para tersangka telah menyalahgunakan kewenangan dengan melakukan sendiri penaksiran dan penawaran serta pembayaran harga tanah tanpa melibatkan panitia pengadaan tanah lain, dengan harga dibawah standar DIPDA. Atas dakwaan ini, para terdakwa dituntut dengan pasal 2 dan atau 3 jo pasal 17 dan 18 ayat 1 huruf b UU No. 31 tahun 1999 jo pasal 43 UU No. 20 tahun 2001 jo pasal 55 ayat 1 ke 1 KUHP jo pasal 64 ayat 1 KUHP, dengan hukuman masing-masing: Terdakwa I dan II 3 tahun penjara; Terdakwa III 2 tahun penjara dan terdakwa IV 1 tahun penjara. Masing-masing terdakwa juga diharuskan membayar denda dan ganti rugi sesuai dengan kesalahannya masing-masing.

## Vonis Bebas yang Mengejutkan

*"Memang itu yang tertuang di BAP, sebetulnya itu tidak benar. Buktinya di Pengadilan Tinggi, saya di putus bebas. Tapi, begitulah proses hukum di Praya ini, semuanya bisa dibeli dan orang yang tidak terlibat dalam pembebasan tanah kok di bawa ke proses hukum?"*

Terdakwa

Selang setahun pasca kasus ini diproses kembali oleh Kejari, berkas perkara dilimpahkan ke Pengadilan Negeri (PN) Praya tanggal 26 Mei 2004. Rangkaian sidang ditingkat PN berlangsung 5 bulan, dengan melakukan 15 kali persidangan sampai akhirnya diputuskan. Keputusan vonis PN untuk masing-masing terdakwa lebih rendah dari yang dituntut oleh JPU, yaitu: Terdakwa II divonis bersalah dengan pidana penjara 18 bulan dan denda 10

juta; Terdakwa III divonis penjara 12 bulan denda 10 juta; dan Terdakwa I divonis penjara 9 bulan dan denda 10 juta serta membayar uang pengganti Rp 20 juta; sedangkan terdakwa IV divonis penjara 4 bulan.

Atas putusan tersebut Jaksa melakukan banding. Namun di tingkat banding di Pengadilan Tinggi Mataram Kadinkes justru di vonis bebas dengan masa percobaan 1 tahun, sedangkan yang lainnya Pengadilan Tinggi Matam menguatkan putusan Pengadilan Negeri Praya. Atas putusan itu Jaksa melakukan Kasasi ke MA dan hingga penelitian lapangan ini berakhir (Oktober 2006) putusan kasasi belum turun. Kecuali terdakwa I, setelah 14 bulan keluar hasil kasasi yang memperkuat vonis PN, sehingga terdakwa I hanya menjalani 14 hari kurungan setelah dipotong masa tahanan, namun yang bersangkutan belum membayar denda maupun uang pengganti.

## **BAGIAN IV: ANALISA**

### **Dua Motif yang Menyibak Korupsi**

Inisiator bekerja disebuah harian lokal, relatif independen dan bersih dari motif politik serta kekuasaan. Tentunya ia ingin kasus diselesaikan secara hukum, walau dibalik pengungkapan ini juga dilatari rasa dendam inisiator kepada terdakwa. Sedangkan si pelapor, politisi, pada dasarnya ingin kasus diselesaikan secara politik saja. Tujuannya hanya ingin menghantam lawan politiknya, yang diduga harus bertanggungjawab atas kasus ini. Kombinasi kinerja dua aktor utama yang masing-masing punya dendam pribadi ini cukup unik, karena akhirnya berhasil menghantarkan kasus ke jalur hukum.

Apa persoalan pribadi aktor dengan tersangka, dan bagaimana kombinasi motif dua aktor utama ini bekerja dalam mendorong kasus?

Dendam aktor wartawan dengan tersangka sesungguhnya diawali masalah yang terbilang sederhana. Semua bermula ketika terdakwa I memecat muadzin (pengumandang azan) sebuah masjid karena berpoligami. Muadzin tersebut adalah orang yang pernah mengaji (belajar agama) dengan orang tua si aktor. Selain itu terdakwa juga pernah memukul salah satu teman aktor yang ngebut dijalanan. Bermula dari persoalan yang sangat pribadi inilah aktor terdorong untuk membongkar kasus tersebut, untuk balas dendam.

Sedangkan dendam politisi terhadap terdakwa terjadi ketika salah satu anaknya pernah mengerjakan proyek pengadaan pakaian dinas pemda Loteng. Tapi karena dianggap tidak sesuai dengan spesifikasi, terdakwa I pernah memarahi anak aktor dengan perkataan yang tidak menyenangkan didepan banyak orang. Aktor juga punya dendam politik dengan bupati yang saat itu menjabat. Akibat kalah dan sakit hati, aktor akhirnya keluar dari partai

tersebut dan menjadi ketua DPC partai minoritas di Loteng. Dengan motif ini, mulanya aktor hanya ingin melaporkan kasus ke jalur politik, namun berakhir gagal.

Dengan motif pribadi dan politis yang sangat dominan, bagaimana aktor berkerja, dan bagaimana kasus akhirnya bisa diproses secara hukum?

Hal pertama yang dilakukan aktor wartawan adalah melakukan investigasi ke Pemkab Loteng. Disini aktor mendapat bocoran data dari salah satu staf tersangka, tentang adanya indikasi korupsi dalam bentuk *mark up* dalam proyek tersebut. Tidak diketahui pasti apa motif staf pemkab yang juga bawahan terdakwa ini membocorkan data tersebut. Yang pasti, yang bersangkutan tidak mau sampai diketahui identitas dirinya. Diduga tidak adanya aturan perlindungan saksi di negeri ini, membuat banyak orang yang mengetahui terjadinya kasus korupsi tidak berani bersaksi. Karena akibatnya akan sangat fatal, berpengaruh pada jabatan dan keselamatan diri dan orang-orang disekitarnya. Namun sebelumnya, aktor sudah pernah mendengar selentingan keluhan beberapa pemilik tanah yang mencium ada ketidakberesan dalam proses pengadaan ini.

Disini terlihat aktor inisiator ini sangat jeli melihat keunggulan sekaligus celah sang politisi. Terbukti, hitung-hitungan politis wartawan mengajak politisi meneruskan kasus ini “menang” ditangan wartawan yang menginginkan kasus selesai di jalur hukum. Dendam politik dijadikan celah untuk “membakar” emosi politisi, sedangkan keunggulannya sebagai seorang reformis, keturunan bangsawan dan mantan jaksa senior dipandang mampu memberi pengaruh besar dalam penyelesaian kasus ini di jalur politik.

Berbekal dari hasil investigasi wartawan dan hasil verifikasi tim yang dibentuk politisi, kasus dilaporkan ke DPRD. Dalam bayangan politisi, kasus ini bisa diselesaikan disini, mengingat selama ini banyak kasus *mark up* di Loteng, namun berakhir dengan “damai”. Aktor sebenarnya aktor tidak pernah berniat untuk menjebloskan terdakwa ke penjara, karena sebenarnya yang menjadi terdakwa adalah kerabat dekatnya sendiri, bahkan bupati sendiri sebenarnya masih dalam satu keluarga dengan aktor.

Dugaan aktor untuk menyelesaikan kasus ini di ranah politik meleset. Motif politik ini terbandung oleh opini publik yang terus diberitakan oleh koran lokal, yang sejak awal ingin mengungkap kasus secara objektif di ranah hukum. Tak hentinya kasus ini disuarakan agar tidak diselesaikan di jalur politik. Disini komitmen aktor dipertanyakan sekaligus dipertaruhkan jika politisi masih membawa kasus di ranah politik.

Tapi apapun motif awal yang mendorong penanganan kasus ini, dengan bekerja sama berbagi peran, mereka sudah mampu membuat kasus yang melibatkan orang-orang terhormat Loteng ini sampai ke meja hijau. Sesuatu yang tidak mudah dilakukan di Loteng yang ikatan kebangsawanan dan kekeluargaannya masih sangat kuat, apalagi ini merupakan kasus korupsi pertama yang dimeja hijaukan, diawal-awal era reformasi.

## Proses Hukum yang Ganjil:

### *Intervensi dan Peti-Es Hingga 8 Bulan*

Ada hal yang cukup menarik dalam proses pengungkapan kasus ini. Pasalnya bersamaan dengan dilaporkannya kasus ini ke DPRD, kasus juga ditembuskan ke Kejari. Namun mengapa Kejari baru mulai memproses kasus ini setelah ada rekomendasi dari DPRD? Sejak kapan kewenangan yudikatif bisa diintervensi oleh legislatif?

Lagi-lagi pengaruh kebangsawanan dan kekuasaan yang mengemuka. Kedua faktor inipun ternyata mampu mengintervensi kinerja aparat hukum yang harusnya independen. Aparat hukum yang harusnya punya kekuasaan penuh atas penindakan kasus, baru mampu bekerja lewat lembaga yang notabene tidak punya wewenang untuk memberikan rekomendasi kerja kepada yudikatif.

Dalam konteks kasus yang melibatkan putra mahkota bangsawan Loteng ini, aparat hukum seperti takut bertindak tegas dan cepat. Semuanya penuh dengan perhitungan. Dengan rekomendasi ini, aparat hukum seolah berlindung dibalik baju DPRD, jika suatu saat mereka akan kena dampak negatif dari pengusutan kasus ini. Ditambah lagi, ini merupakan kasus korupsi pertama yang melibatkan kalangan elit bangsawan dan pejabat pemerintahan di NTB, yang diproses secara hukum. Aparat seolah tidak tahu apa yang harus dilakukan. Semua terasa serba salah.

Disatu sisi ada keengganan dan keseganan aparat untuk menindak kasus lebih lanjut, disisi lain gerakan pemberantasan korupsi dalam suasana era reformasi mulai nyaring terdengar dibawah kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid. Undang-Undang Anti Korupsi-pun pada waktu itu sedang gencar-gencarnya didengungkan. Tidak heran, keluarga tersangka-pun menganggap penyelesaian kasus ini lebih dikarenakan dampak dari situasi politik pada saat itu. Ini menunjukkan bagaimana ranah hukum sebenarnya sangat rentan diintervensi oleh kekuasaan, kekayaan dan kekerabatan.

### *Judicial Corruption?*

Sejak awal, penanganan kasus berjalan sangat lambat. Bagaimana tidak, dibutuhkan waktu 28 bulan kasus ini baru bisa dilimpahkan ke Pengadilan. Kasus sempat mandeg 8 bulan di kejaksan tanpa kejelasan. Apa yang terjadi? Belakangan diketahui, dari kesaksian penasehat hukum terdakwa di persidangan, telah terjadi transaksi suap-menyuap di Kejari, yang melibatkan Kajari dan Kasi Intel. Tujuannya, agar kasus tidak diteruskan.

*"Begitulah proses hukum di Praya ini, semuanya bisa dibeli. "Manakala jaksa sendiri yang berperilaku korup kaya' begitu, maka kasuspun bisa dibuat "tidur"*

PH Terdakwa

Lebih dari itu, hakim PN dan PT juga diakui dalam wawancara dengan PH terdakwa meminta uang kepada terdakwa, dengan iming-iming hukuman akan lebih diringankan. Memang jika kita lihat vonis di PN dan PT kecenderungan hukuman makin ringan. Menurut PH yang melakukan transaksi suap dalam kasus ini, aparat hukum selalu berasumsi bahwa setiap terdakwa kasus korupsi pasti masih menyimpan uang hasil korupsinya. Jika tidak dipenuhi, terdakwa juga ketakutan akan divonis sesuai dengan ancaman hukuman maksimal. Itulah yang kemudian memaksa terdakwa kami mau tidak mau harus melakukan penyuapan.

Bahkan transaksi suap juga sempat terjadi antara terdakwa dengan pejabat Bawasda yang notabene adalah lembaga pengawas pelaksanaan proyek-proyek di pemkab. Ada sekitar 22 orang pejabat Pemkab yang diakui terdakwa telah menikmati “uang haram” dari proyek tersebut.

Di republik ini anehnya, seringkali pengakuan terdakwa/penasehat hukum dalam persidangan maupun penyidikan tentang adanya penyuapan terhadap oknum aparat hukum jarang sekali ditindak. Untuk kasus pengadaan tanah ini, yang bersangkutanpun tidak pernah dipanggil untuk dimintai keterangan. Sungguh diskriminatif penegak hukum kita, ketika dugaan korupsi itu menimpa rekan seprofesinya.

## **Bagi-Bagi Jatah Sisa Proyek**

*“Istilahnya, ya.....harus mengerti dong...namun cukup membuktikan transaksi-transaksi ini”*

PH Terdakwa

Kembali pada fenomena bahwa kejahatan itu menular, demikian pula yang terjadi pada kasus ini. Ada hal cukup penting dan menarik dari kasus ini, tapi mungkin juga sebenarnya umum di republik ini, yaitu “bagi-bagi sisa uang proyek” dan “uang balas budi.” Adalah sebuah kebiasaan yang sudah turun-temurun di institusi pemerintahan Loteng untuk membagi-bagikan jatah sisa dana proyek, termasuk yang dilakukan oleh Pimpro, dengan membagi-bagikannya kepada 22 pejabat di Loteng.

Orang nomer satu di Loteng disebut-sebut juga menerima uang sisa proyek ini. Adalah jamak, orang yang diangkat sebagai Pimpro pada waktu itu seperti merasa hutang budi jika tidak membagikan “rejekinya” sebagai Pimpro kepada yang mengangkat dan pejabat lain yang terkait. Seperti ada aturan tidak tertulis tapi berlaku mutlak, dan bisa juga itu disebut dana “ucapan terimakasih”. Ini juga sering terjadi atau berlaku bagi kepala dinas dan pejabat-pejabat lainnya yang diangkat pada jabatan tertentu. “Konvensi” ini tentunya bisa menjadi pemicu para pelaksana proyek atau pejabat lainnya “terpaksa” melakukan penyimpangan untuk “balas budi” atas jabatan dan posisinya.

Kalaupun sisa dari pembayaran tanah tadi disadari harus dimasukkan kembali ke kas daerah, jamak juga diketahui bahwa yang bersangkutan tidak akan lama menjadi Pimpro alias hanya seumur jagung, karena dianggap telah bertindak “tidak lazim,” seperti kebiasaan yang selama ini membumi.

Dengan banyaknya pihak yang ikut menikmati hasil “jarahan” ini, kasus memang semakin tidak mudah diungkap. Tarik ulur mewarnai proses hukum awal kasus ini. Bupati sendiri akhirnya memohon penangguhan penahanan terdakwa, dan siap menjadi jaminannya.

### **BOX: Profil Terdakwa**

Terdakwa I Penanggungjawab Proyek adalah Kabag Pemerintahan Pemkab Loteng, yang berasal dari keturunan bangsawan Loteng. Beliau adalah keponakan dari Bupati Loteng periode sekarang dan cucu dari Bupati Loteng pertama, dan juga masih keluarga dari bupati yang menjabat ketika kasus ini terungkap. Dari pihak ayahnya, aktor pendorong (yang melaporkan) kasus ini adalah kakek terdakwa. Terdakwa merupakan putra mahkota yang sudah dipersiapkan untuk menjadi Bupati Loteng di masa depan.

Terdakwa II Pimpinan Proyek adalah sepupu dari terdakwa I yang masih dalam satu keturunan keluarga bangsawan Loteng.

Terdakwa III Bendahara Proyek. Beliau adalah salah satu pejabat di lingkungan Pemkab Loteng

Terdakwa IV Kadinkes Loteng. Beliau adalah warga keturunan minoritas, yang berprofesi sebagai dokter, yang sangat dipercayai dan dihormati karena kemampuannya menyembuhkan penyakit, dan karena kekayaannya yang sangat besar.

## **Bagian V: KESIMPULAN**

Bukti hitam di atas putih dan kesaksian orang terkait menjadi hal paling utama dalam menyeret kasus korupsi ke meja hijau. Dan untuk mendapatkannya, dibutuhkan investigasi yang detail.

Selintas, aktor dalam kasus ini tidaklah berperan terlalu banyak. Aksi demonstrasi hampir tidak ada, kecuali pada saat persidangan di PN. Itupun karena “undangan” PN yang sudah kewalahan menghadapi aksi demo para pendukung terdakwa, yang menuntut kasus tidak dilanjutkan. Bahkan ketika kasus ini sempat “vakum” di Kejaksaan pun, hampir tidak ada aksi yang menuntut penyelesaian kasus. Koran lokal yang tadinya cukup intens memberitakan kasus juga tidak muncul. Belakangan diketahui mesin cetak media tersebut hancur dirusak pendukung terdakwa.

Koran lokal ini sebenarnya merupakan koran pemerintah, dalam arti operasionalnya sebagian besar didanai oleh pemerintah. Namun karena gencarnya pemberitaan tentang kasus ini oleh media tersebut, “bantuan” untuk koran inipun dihentikan. Sehingga ketika mesin cetak dirusak pendukung terdakwa, praktis koran ini tidak bisa hidup kembali. Namun patut diancungi jempol, media kecil, yang hidupnya sebagian besar dari pemerintah ini, ternyata mampu mempertahankan idealismenya, dengan tetap menyuarakan apa yang dirasa benar.

Dimana LSM? Di Loteng sendiri pada waktu itu LSM belumlah banyak. Umumnya mereka pun lebih banyak bergerak di Mataram, Ibu Kota NTB yang hanya berjarak kurang dari satu jam perjalanan menggunakan kendaraan bermotor. Kalaupun ada aksi yang mereka lakukan untuk mendorong kasus ini, tidak dilakukan di Loteng, tapi di Mataram untuk menghindari bentrok dengan masa pendukung terdakwa yang saat itu sangat gencar melakukan aksi dan perlawanan-perlawanan lainnya.

Tapi jangan lupa, sebenarnya cukup banyak upaya yang dilakukan oleh aktor pendorong agar kasus ini tuntas, seperti melakukan investigasi, membangun opini publik melalui media, dan mendekati tokoh-tokoh berpengaruh di Loteng. Mungkin memang cara seperti ini jauh dipandang lebih ampuh dari pada demo, mengingat terdakwa dalam kasus ini adalah orang-orang yang sangat kuat, berpengaruh dan mendapat banyak dukungan dari publik.

Dengan strategi dan aksi yang relatif minim, bagaimana kasus ini bisa “sukses” sampai ke meja pengadilan?

Ada beberapa hal yang mempengaruhi “keberhasilan” tersebut:

*Pertama*, ada bukti kuat berupa data hasil investigasi wartawan dan hasil verifikasi politisi yang menunjukkan adanya indikasi korupsi dalam kasus tersebut. Ini merupakan hal yang sangat berani, mengingat yang sedang diinvestigasi adalah kasus yang melibatkan tetinggi dan bangsawan Loteng. Sebelumnya, sangatlah sulit memperoleh data seperti ini dalam upaya membongkar sebuah kasus korupsi. Keterlibatan orang dalam pemkab Loteng yang juga bawahan tersangka menjadi faktor penting juga dalam mengungkapkan kasus ini. Ditambah lagi kesaksian para pemilik tanah yang rata-rata menaruh curiga akan transaksi yang dilakukan kurang lazim oleh oknum panitia pengadaan tersebut.

*Kedua*, adanya pengaruh kelembagaan partai dan pengaruh personal aktor politisi yang melaporkan kasus ini, sehingga kasus ini sangat cepat ditanggapi oleh dewan. Personal aktor dikenal sebagai keturunan bangsawan, politisi ulung, juga mantan jaksa senior yang disegani. Dorongan dari dewan ini belakangan justru yang memotivasi kejaksan untuk menangani kasus ini, dimana sebelumnya bisa dikatakan hampir tidak ada pihak yang berani mengotak-atik kasus *mark up* yang sebenarnya sudah jamak terjadi di Pemkab Loteng. walau upaya ini sempat tercoreng akibat adanya oknum kejaksan yang menerima suap dari para terdakwa agar mempeti-eskan kasus ini.

*Ketiga*, situasi politik dan kebijakan pemerintah pusat yang sangat gencar menyuarakan pemberantasan korupsi, ditambah lagi UU Korupsi juga sedang giat-giatnya dikumandangkan. Ini menjadi motivasi tersendiri bagi semua elemen masyarakat, termasuk politisi dan aparat penegak hukum untuk memprosesnya. Ditambah kondisi bangsa yang secara ekonomi semakin terpuruk akibat korupsi. Terbukti setelah mengendap 8 bulan, kasus ini akhirnya dibuka kembali oleh kajari baru yang relatif lebih reformis, yang punya *back ground* dalam pemberantasan korupsi, sehingga menjadi dorongan tersendiri baginya untuk memprioritaskan penanganan kasus korupsi di wilayah yang baru dijabatnya. Sebagai orang baru, Kajari ini belum memiliki ikatan emosional yang kuat dengan unsur Muspida. Dibanyak tempat, keanggotaan didalam Muspida sering kali membuat aparat hukum *ewuh pekewuh* dalam menyelesaikan kasus yang melibatkan anggota Muspida lainnya seperti DPRD, Eksekutif, Kepolisian.





