



PEMILUKADA
DKI Jakarta
2012



APBD YANG TERGERUS

Politisasi Anggaran Pemilukada DKI Jakarta 2012

Penulis :

Sri Nilawati
Robert Endi Jaweng
Darwanto

Editor :

Rosidah Erowati

Judul Buku: **Digerus Politisasi Anggaran: Pemilukada DKI Jakarta 2012**

Daftar Isi

Kata Pengantar

Ringkasan Eksekutif

Bab I Pendahuluan

1.1 Dasar Pemikiran

1.2 Politisasi Penggunaan Anggaran dalam Pemilukada

1.3 Keterbukaan Informasi Publik dalam Proses Pemilukada

1.4 Struktur Penyajian

Bab II Desentralisasi Tergerus Korupsi

2.1 Pengantar

2.2 Korupsi: Biang Pelapukan Daerah

2.3 Bermasalah di Hulu: Korupsi Pemilukada

2.4 Penataan ke Depan: Membendung di Hulu

Bab III Mencegah Korupsi dari Hulu

3.1 Pengantar

3.2 Keterbukaan Informasi Publik: Instrumen Pencegahan Korupsi

3.3 Partisipasi Masyarakat: Koalisi Strategis Pemilukada DKI Jakarta 2012

3.4 Pembelajaran Ke Depan: Menegakkan Hak Rakyat atas Informasi

Bab IV Dana Hibah dan Bansos DKI Jakarta: Alokasi Politik atau Politik Alokasi?

4.1 Pengantar

4.2 Dana Hibah dan Bansos 2012: Politik Alokasi Anggaran Prov. DKI Jakarta

1. Mekanisme Dana Hibah/Bansos dan Permasalahannya

2. Potret Alokasi Dana Hibah dan Bansos DKI Jakarta TA 2012

4.3 Alokasi Politik Dana Hibah dan Bansos: Penyalahgunaan Wewenang Calon *Incumbent*

1. Kasus Dana Hibah dan Bansos pada Pemilukada

a. Provinsi Banten

b. Kabupaten Brebes, Jawa Tengah

2. Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Pelaksanaan Dana Hibah dan Bansos DKI Jakarta TA 2010 dan 2011

3. Politisasi Dana Hibah dan Bansos pada APBD DKI Jakarta TA 2012

a. Temuan Hasil Verifikasi dan Investigasi pada Dana Hibah

b. Temuan Hasil Verifikasi dan Investigasi pada Bantuan Sosial

c. Kajian Hukum dan Analisa Dokumen

4.4 Menuju Anggaran Pro Rakyat

Bab V Pemilukada DKI Jakarta: Hak Rakyat untuk Menagih Janji

5.1 Pengantar

5.2 Pilgub Jakarta 2012: Pemenuhan Fungsi Pemilu dan Pembuktian Rasional *Electoral Behaviour*

5.3 Menindaklanjuti Proses yang Cacat

Daftar Singkatan

APBN	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
APBD	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RAPBD	= Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Bansos	= Bantuan sosial
BPK	= Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	= Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
Bawaslu	= Badan Pengawas Pemilu
Panwaslu	= Panitia Pengawas Pemilu
Panwasda	= Panitia Pengawas Pemilu Daerah
CSO	= Civil Society Organization
DAU	= Dana Alokasi Umum
DIPA	= Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
DKM	= Dewan Keluarga Masjid
DPRD	= Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPS	= Daftar Pemilih Sementara
DPT	= Daftar Pemilih Tetap
IBC	= Indonesia Budget Center
ICW	= Indonesia Corruption Watch
KID	= Komisi Informasi Daerah
KPK	= Komisi Pemberantasan Korupsi
KPOD	= Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
KPUD	= Komisi Pemilihan Umum Daerah
KPU	= Komisi Pemilihan Umum
LPMP	= Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan
LSI	= Lingkaran Survei Indonesia
NGO	= Non Government Organization
PAD	= Pendapatan Asli Daerah
Pemilukada	= Pemilihan Umum Kepala Daerah
Pemilu	= Pemilihan Umum
Perda	= Peraturan Daerah
Pergub	= Peraturan Gubernur
Permen	= Peraturan Menteri
Pileg	= Pemilihan Legislatif
Pilgub	= Pemilihan Gubernur
Pilpres	= Pemilihan Presiden
PON	= Pekan Olahraga Nasional
PPID	= Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi
RA	= Raudhatul Athfal
RAB	= Rencana Anggaran Biaya
RKA K/L	= Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga
SKPD	= Satuan Kerja Pemerintah Daerah
SPIP	= Sistem Pengendalian Intern Pemerintah
TA	= Tahun Anggaran
TPS	= Tempat Pemungutan Suara
UU KIP	= Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik
KIP	= Keterbukaan informasi publik

Daftar Diagram, Tabel, dan Grafik

Diagram 1. Desentralisasi, Korupsi, dan Pelayanan Publik

Tabel 1. Rencana Strategis Koalisi Masyarakat untuk Pemilukada DKI Jakarta 2012

Tabel 2. Kategorisasi Permintaan Informasi Publik oleh 30 Komunitas dalam Pemilukada DKI Jakarta 2012

Tabel 3. Pola dan Ketersediaan Informasi dalam Pemilukada DKI Jakarta 2012

Tabel 4. Perbandingan Dana Hibah dan Bansos

Tabel 5. Tren Anggaran Hibah dan Bansos Provinsi Banten

Tabel 6. Tren Anggaran Hibah dan Bansos Kabupaten Brebes, Jawa Tengah

Tabel 7. Sebaran Wilayah Investigasi dan Verifikasi

Tabel 8. Bentuk Pelanggaran Peraturan Terkait Dana Hibah/ Bansos

Grafik 1. Tren Kenaikan Anggaran Dana Hibah dan Bansos Pemerintah Provinsi DKI Jakarta TA 2008-2012

Grafik 2. Alokasi Dana Hibah, Bansos, dan Bantuan Keuangan DKI Jakarta TA 2012

Grafik 3. Sebaran Dana Bansos dan Hibah di Beberapa SKPD Provinsi DKI Jakarta

Grafik 4. Besaran Dana Hibah dan Lokasi Penerima Dana Hibah Prov DKI Jakarta TA 2012

Grafik 5. Distribusi Alokasi Dana Bansos Prov DKI Jakarta TA 2012

Grafik 6. Sebaran Dana Bansos di Tiap Wilayah Kota/ Kabupaten Administrasi

KATA PENGANTAR

Pesta rakyat Jakarta, Pilgub 2012, terasa baru saja dilalui. Meski pasangan Jokowi-Ahok, kepala daerah terpilih, baru saja menuntaskan 100 hari pertama memimpin DKI Jakarta, tak serta merta mesin Pemilukada—yang menghasilkan pasangan ini—mulus berjalan. Beberapa pelanggaran dilaporkan kepada KPUD dan Bawaslu, khususnya yang terkait dengan DPT, mobilisasi birokrasi, dan etika serta dana kampanye. Bahkan pelanggaran yang bersifat pidana khusus korupsi juga dilaporkan kepada KPK. Pelanggaran ini, jika dianalogikan sebuah mesin, telah menghambat kinerja mesin itu. Perlu jeli untuk menelisik seluruh rangkaian proses Pemilukada, karena banyak pelanggaran mungkin terjadi, khususnya jika calon *incumbent* turut serta dalam Pemilukada. Penelitian terdahulu tentang penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh para calon *incumbent* pada saat Pemilukada berlangsung menunjukkan hasil: calon *incumbent* cenderung menggunakan posisi mereka untuk memuluskan kemenangan.

Indonesia Budget Center (IBC), sebagai lembaga nirlaba yang memusatkan perhatian pada penggunaan anggaran oleh pemerintah dan penyelenggara Pemilukada, berupaya memotret proses Pemilukada DKI Jakarta tahun 2012 dari aspek penggunaan anggaran melalui instrumen keterbukaan informasi publik. Perhatian kami dikuatkan oleh serangkaian penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh beberapa lembaga di berbagai provinsi tentang potensi pelanggaran yang terjadi pada tahapan pra Pemilukada. Persiapan untuk kemenangan calon pimpinan daerah dilakukan jauh-jauh hari, khususnya melalui proses penganggaran. Ruang gelap proses penganggaran memunculkan terjadinya penyimpangan dan korupsi, akibat menyempitnya ruang partisipasi masyarakat mulai perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, hingga pengawasan anggaran.

Secara substansi, melalui penerbitan buku ini, pendidikan politik yang perlu ditanamkan bagi masyarakat, bahwa semakin mudah informasi anggaran diakses, semakin lemah potensi pelanggaran, bahkan rasuah, terjadi. Judul buku ini: *Digerus Politisasi Anggaran*, menggambarkan kondisi yang kami temui di lapangan, saat Pemilukada DKI Jakarta. Temuan yang dipaparkan dalam buku ini seolah menjadi penguat bahwa “anggaran negara adalah sapi perah politik”. Kata ‘digerus’ akhirnya dipilih untuk menggarisbawahi fakta bahwa integritas Pemilukada, yang masih akan berlangsung di berbagai daerah, telah berkurang bahkan jauh sebelum Pemilukada berlangsung.

Jika ini terus terjadi, layaklah masyarakat menuntut keterbukaan informasi publik, secara berkelanjutan, agar pelanggaran tak lagi terulang. Masyarakat tak boleh bersikap apatis terhadap potensi pelanggaran di bidang anggaran, karena di sinilah nasib warga negara diatur. Institusi publik harus melaksanakan tugasnya yang paling mendasar: membangun akses dasar informasi publik dan keberdayaan masyarakat. Jika demikian, negara kemudian menjelma bukan hanya menjadi perpanjangan tangan kepentingan segelintir elit politik, namun dimiliki oleh rakyat dan dipimpin oleh rakyat, yang berujung pada lahirnya pemimpin yang bersih, berintegritas, dan pro rakyat.

Scientia est potentia. Mengetahui berarti berdaya.

Jakarta, Oktober 2012

Arif Nur Alam

Direktur Eksekutif

Indonesia Budget Center

RINGKASAN EKSEKUTIF

Buku ini merupakan hasil penelitian IBC tentang Pemilukada DKI Jakarta tahun 2012. Sesuai fokus IBC, penelitian ini berupaya memotret implementasi UU KIP dalam penyelenggaraan Pemilukada, khususnya terkait anggaran. Dasar pemikiran penelitian ini adalah perlunya perubahan dalam penyelenggaraan Pemilukada berintegritas dengan memperluas ruang partisipasi publik, yaitu membuka akses dasar informasi publik agar masyarakat mampu menentukan pilihan pemimpinnya dengan lebih baik, berlandaskan informasi yang tepat. Melalui Pemilukada yang transparan dan akuntabel, akan muncul pemimpin yang berintegritas dan pro rakyat.

Buku ini menunjukkan keterkaitan antara keterbukaan informasi publik dengan penyelenggaraan Pemilukada berintegritas. Standar integritas penyelenggaraan Pemilukada seharusnya dirumuskan mulai dari perencanaan hingga pengawasannya, dengan cara memasyarakatkan setiap tahapan Pemilukada secara transparan dalam bentuk informasi yang mudah diakses oleh publik, murah, dan tepat. Berbagai kasus penyimpangan kewenangan dalam penyelenggaraan Pemilukada menunjukkan lemahnya akuntabilitas Pemilukada, sehingga pemimpin yang dihasilkan pun patut diragukan. Apalagi jika calon *incumbent* turut serta di dalamnya, potensi penyalahgunaan kekuasaan semakin besar—didorong oleh kebutuhan pemenangan, agar terpilih kembali.

Pendampingan terhadap 30 komunitas di DKI Jakarta yang dilakukan oleh IBC untuk membantu mereka mendapatkan akses informasi seputar Pemilukada menunjukkan lemahnya implementasi keterbukaan informasi publik dalam penyelenggaraan Pemilukada DKI Jakarta tahun 2012. Badan Publik Penyelenggara Pemilukada tidak memahami substansi dari UU KIP yang idealnya mengamanatkan kebutuhan lembaga publik untuk membuka akses dasar informasi publik. Budaya tertutupan masih menjiwai birokrasi penyelenggaraan Pemilukada, dalam berbagai aspek, mulai ketidaksiapan pejabat publik untuk melayani akses informasi masyarakat, ketidakjelasan kategorisasi informasi yang dapat diakses publik akibat tidak konsistennya lembaga publik penyelenggara Pemilukada, hingga penutupan akses terhadap informasi anggaran penyelenggaraan Pemilukada.

Seiring dengan pendampingan tersebut, IBC melakukan riset eksperimen terhadap implementasi keterbukaan informasi publik dalam hal anggaran, khususnya dana Hibah dan Bansos. Berdasarkan Perda Anggaran DKI Jakarta, biaya penyelenggaraan Pemilukada

dialokasikan melalui mekanisme dana Hibah. Setelah permohonan secara resmi tentang informasi anggaran penggunaan dana Hibah dan Bansos tidak mendapatkan tanggapan resmi dari pemegang kuasa anggaran, tindak lanjut berikutnya berupa investigasi. Anggaran Pemprov DKI Jakarta untuk alokasi dana Hibah dan Bansos menunjukkan kenaikan signifikan dari tahun ke tahun, hingga mencapai 6x lipat sejak 2008 sampai Pemilukada berlangsung. Sementara problem dasar masyarakat DKI Jakarta masih dirasakan kurang tertangani, namun proporsi anggaran untuk mengentaskan masalah tersebut terlalu kecil dibanding dana Hibah dan Bansos. Hasil temuan riset ini menunjukkan adanya dugaan penyalahgunaan kewenangan kepala daerah sebagai kuasa pengguna anggaran untuk menggunakan anggaran daerah dalam mobilisasi pemenangan calon *incumbent* sehingga dapat dikategorikan dalam pidana Pemilu dan indikasi awal dugaan pidana korupsi.

Berdasarkan kedua *exercise* terhadap instrumen keterbukaan informasi publik dalam penyelenggaraan Pemilukada, rekomendasi IBC terkait hal-hal berikut. *Pertama*, perlunya perubahan yang lebih inovatif dalam implementasi UU KIP dalam penyelenggaraan Pemilukada/ Pemilu. Untuk langkah awal yang mendasar, perlunya PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumen) dalam penyelenggaraan Pemilukada agar lalu lintas informasi berlangsung lebih tepat dan cepat karena kegiatan Pemilukada juga berlangsung cepat. *Kedua*, perlunya penguatan kelembagaan terkait kapasitas pejabat publik dalam memahami implementasi KIP dan kapasitas institusi dalam merumuskan informasi yang dapat diakses oleh publik agar lembaga lebih responsif dalam melayani kebutuhan masyarakat akan informasi. *Ketiga*, perlunya membangun ruang partisipasi publik yang lebih luas dalam proses penganggaran penyelenggaraan Pemilukada, agar Pemilukada dapat berlangsung lebih transparan dan akuntabel, sehingga mengena pada kebutuhan dasar masyarakat.

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Dasar Pemikiran

Pemilihan langsung masih diyakini merupakan pilihan tepat untuk mengurangi dinasti politik. Aspek penting yang perlu diperhatikan bersama adalah bagaimana proses pemilihan atau rekrutmen politik menghasilkan Pemilu berkualitas dan terutama pemimpin yang kredibel. Diakui atau tidak, Pemilu secara langsung merupakan salah satu upaya membangun peradaban baru melalui pendidikan politik, meski hingga kini dalam pelaksanaannya masih diwarnai persoalan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Di tingkat daerah, dalam membangun Pemilukada yang berintegritas, independensi penyelenggara dan pengawas Pemilukada penting dijaga dengan cara menindak tegas pelaku pelanggaran administratif maupun pidana, serta menutup ruang terjadinya praktik penggunaan sumber daya publik sebagai instrumen pemenangan. KPUD dan Panwaslu harus independen dalam menjalankan fungsinya agar rekrutmen politik terjaga kualitasnya sehingga mendorong munculnya pemimpin yang berintegritas.

Sejak tahun 2005 sampai saat ini, persoalan Pemilukada selalu berkulat pada tiga masalah utama, yaitu persoalan DPT, politisasi anggaran, dan mobilisasi birokrasi. Ketiga hal tersebut berpeluang besar bermasalah jika kepala daerah yang sedang menjabat ikut dalam pemilihan (*incumbent*), dengan potensi terjadinya *abuse of power* terkait penyalahgunaan jabatan, kebijakan, dan fasilitas negara untuk keperluan pemenangan calon *incumbent* dalam Pemilukada.

I.2 Politisasi Penggunaan Anggaran dalam Pemilukada

Instrumen yang perlu diamati potensi penyalahgunaannya adalah APBN serta APBD. Keduanya dapat diakses lebih leluasa oleh calon *incumbent* sehingga peluang politisasi anggaran dapat terjadi untuk keperluan pemenangan calon tersebut. Sebagai calon kepala daerah pada Pemilukada, calon *incumbent* cenderung melakukan politisasi anggaran dengan cara memanfaatkan pos-pos belanja pada APBD, yaitu Belanja Hibah (BH) dan Belanja Bantuan Sosial (BBS). Terlebih kedua jenis belanja ini merupakan bagian dari komponen belanja tidak langsung (BTL) yang penyalurannya tidak melalui program

dan kegiatan, sehingga belanja-belanja ini bersifat tidak mengikat dan tidak secara terus menerus, seperti bantuan kepada organisasi/ lembaga/ kelompok masyarakat dan kepemudaan, serta bantuan kepada tokoh masyarakat/ perorangan, dan partai politik. Belanja hibah dan belanja bantuan sosial dalam APBD dialokasikan tidak berdasarkan tolok ukur kinerja dan target kinerja, sehingga penentuan besaran/ jumlah anggarannya cenderung “subyektif” dan mengakibatkan pengalokasian anggaran lebih karena *discretionary power*—ruang kekuasaan dalam memutuskan suatu urusan atas mandat UU— yang dimiliki oleh kepala daerah.

Oleh karena itu, biaya penyelenggaraan PemiluKada yang berasal dari APBD membuka peluang bermainnya aktor-aktor penentu dalam pembahasan APBD. Dalam hal ini KPUD sebagai penanggung jawab penyelenggaraan PemiluKada seringkali “tersandera” dengan penentuan anggaran PemiluKada karena bergantung pada persetujuan kepala daerah yang merupakan calon *incumbent*, serta partai politik pendukungnya di DPRD. Ini membuat posisi tawar KPUD lemah. Ironisnya, bahkan di beberapa daerah terlihat kecenderungan anggota KPUD terpilih memiliki kedekatan secara pribadi dengan kepala daerah ataupun partai politik tertentu. Tidak dapat dipungkiri bahwa kedua aktor ini – kepala daerah sebagai calon *incumbent*, dan partai politik pendukungnya— memiliki pengaruh kuat dalam pembuatan anggaran PemiluKada. Pengaruhnya menjadi semakin kuat bilamana partai pendukung calon *incumbent* merupakan mayoritas di DPRD sehingga dapat memuluskan proses pengesahan APBD.

Penelitian yang dilakukan oleh beberapa lembaga swadaya masyarakat yang memiliki perhatian pada advokasi anggaran menemukan bahwa dana Hibah dan Bansos disinyalir menjadi alat mempengaruhi pemilih, yang digunakan oleh calon *incumbent*. Sejak dalam perencanaan di Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), dana-dana tersebut disinyalir diarahkan untuk kepentingan pemenangan. Oleh karenanya, PemiluKada DKI Jakarta 2012 menjadi menarik untuk diperhatikan mengingat dari lima pasangan calon yang maju, salah satunya calon *incumbent*.

1.3 Keterbukaan Informasi Publik dalam Proses PemiluKada

Hasil pemetaan informasi dan uji akses informasi PemiluKada yang dilakukan oleh IBC pada empat daerah pemilihan pada tahun 2010 (Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo,

Kabupaten Jember, dan Kabupaten Karawang), salah satunya memperlihatkan bahwa mekanisme UU KIP dalam praktiknya belum cukup kuat untuk memaksa lembaga publik membuka akses informasi atau mendistribusikan berbagai informasi yang diperlukan masyarakat. Dengan demikian dibutuhkan terobosan untuk mendesak diadakannya perubahan. Ketertutupan informasi atas kebijakan kepala daerah terpilih akan menyuburkan manipulasi politis atas kebijakan publik sehingga menyebabkan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran tidak efektif dan efisien, bahkan alokasi anggaran dasar untuk layanan publik terabaikan. Ketiadaan pelibatan masyarakat dalam pengelolaan anggaran akan berakibat pada subyektivitas pejabat publik sehingga anggaran tidak mencerminkan kebutuhan riil masyarakat. Dengan demikian, kebijakan anggaran oleh calon *incumbent* dikuatirkan mencoreng proses Pemilukada, misalnya penggunaan dana Hibah dan Bansos untuk kepentingan mobilisasi terselubung pemenang calon *incumbent*.

Hasil permintaan informasi yang dilakukan oleh IBC dan beberapa kelompok masyarakat kepada Badan Publik Penyelenggara Pemilukada (KPUD, Panwaslu, dan Pemerintah Daerah) selama proses Pemilukada DKI Jakarta 2012 memperlihatkan belum siapnya badan publik ini, baik secara institusional ataupun SDM dalam menyikapi keterbukaan informasi publik yang merupakan prakondisi bagi Pemilukada berintegritas. Situasi ini terbaca jelas dengan belum tersedianya kategori informasi yang bisa diakses setiap saat ataupun berkala oleh masyarakat untuk setiap tahapan Pemilukada yang tengah berlangsung. Padahal seharusnya pejabat publik di dalamnya bersikap lebih responsif untuk melayani kebutuhan informasi masyarakat karena penyelenggaraan Pemilukada berlangsung cepat.

Keterbukaan informasi anggaran untuk Pemilukada, misalnya, seharusnya bisa didapatkan aksesnya oleh publik untuk mengetahui sumber dana penyelenggaraan Pemilukada maupun kandidatnya. Namun akses untuk informasi ini masih tertutup. Sementara dari hasil investigasi dan verifikasi dokumen/ lapangan yang dilakukan oleh IBC menunjukkan bahwa alokasi dana Hibah dan Bansos DKI Jakarta TA 2012 sebesar Rp1,367 triliun, didistribusikan total Rp66,015 miliar kepada 16 lembaga penerima hibah dan 45 lembaga penerima bansos yang tersebar di seluruh Jakarta di lima Kotamadya/ Kabupaten Administratif, dan ditemukan adanya indikasi penerima fiktif, memiliki relasi politik dengan kandidat, sampai dengan indikasi pemotongan sebesar 35% dari total

bantuan yang diterima. Walaupun terlalu dini menyatakan adanya indikasi pidana korupsi Pemilukada, tetapi tetap menjadi perhatian bersama bahwa ke depan penyelenggaraan Pemilukada harus bisa menempatkan masyarakat sebagai aktor utama penerima manfaat baik dari informasi yang diberikan ataupun alokasi dan penyaluran dana Hibah/ Bansos berdasarkan prinsip efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran.

Berdasarkan alasan-alasan di atas, buku ini berupaya memotret pesta rakyat DKI Jakarta yang telah usai melalui instrumen UU KIP dan politik anggaran Pemilukada, khususnya alokasi dana Hibah dan Bansos. Harapannya tentu menjadi pembelajaran ke depan tidak saja dalam Pemilukada tetapi juga Pileg/ Pilpres yang sebentar lagi akan menjelang. Bagaimanapun Pemilukada DKI Jakarta memberikan banyak pelajaran berarti tidak saja pendidikan politik untuk masyarakat tetapi juga partai politik dan kandidat sebagai peserta Pemilukada.

1.4 Struktur Penyajian

Struktur penyajian buku ini –yang berawal dari laporan penelitian IBC terkait implementasi UU KIP dalam transparansi anggaran— diawali dengan esei deduktif Endi Jaweng, yang memerikan politisasi anggaran Pemilukada sebagai bentuk penggerusan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi yang sejatinya ditujukan untuk penguatan daerah, kini berada di ambang nadir. Lebih dari 50% kepala daerah di negeri ini terlibat dalam kasus rasuah, membuat geram rakyat yang kesejahteraannya seharusnya menjadi muara semua proses politik. Hal ini menunjukkan kerapuhan sistem politik negeri ini. Temuan-temuan IBC dalam politik anggaran menjelang Pemilukada –yang digunakan Endi sebagai dasar analisisnya— diabstraksi oleh Endi sebagai upaya untuk menggerus kepercayaan masyarakat terhadap demokrasi. Ia menilai temuan-temuan ini melengkapi deretan paradoks yang terjadi sejak Indonesia mengawali desentralisasi dan otonomi daerah. Meski demikian, Endi tetap optimistis bahwa jika masyarakat terus bergerak untuk membangun peradaban, demokrasi tetap perlu menjadi keniscayaan. Ia menggarisbawahi pentingnya penguatan pengawasan oleh publik, sebagaimana telah dijamin oleh seperangkat perundang-undangan yang mengamankan keberdayaan masyarakat, dalam membangun sistem integritas.

Dua tulisan berikutnya, dikawal oleh tim IBC, Sri Nilawati dan Darwanto, memaparkan temuan-temuan dalam hal politik anggaran menjelang Pemilukada DKI Jakarta 2012 yang lalu. IBC telah melakukan eksperimentasi dengan cara meneropong politik anggaran melalui keterbukaan informasi publik. Pada bagian pertama dari rangkaian temuan ini, terlihat berbagai kelemahan dalam implementasi UU KIP selama berlangsungnya Pemilukada DKI Jakarta 2012. Lembaga publik, dalam hal ini Badan Publik Penyelenggara Pemilukada, tidak konsisten dalam mengimplementasikan keterbukaan informasi publik. Hasil eksperimentasi yang dilakukan oleh IBC dengan cara membentuk koalisi amankan Pemilukada bersama NGO dan mendampingi komunitas serta individu untuk meminta akses informasi publik tentang DPT (hingga pemutakhiran data), profil calon gubernur, anggaran dana kampanye, hasil penghitungan suara, RAB anggaran KPUD-Panwaslu, menunjukkan adanya upaya menutupi informasi yang seharusnya dapat diakses oleh masyarakat. Agaknya informasi anggaran masih dianggap sakral oleh lembaga publik sehingga akses untuk informasi ini sama sekali tidak disediakan. Di sisi lain, lembaga publik kurang responsif dalam melayani akses informasi publik. Terlihat pada tiadanya klasifikasi kerahasiaan dokumen dan penjelasan terkait tertutupnya akses informasi tersebut. Misalnya, informasi kesehatan calon gubernur yang memang diatur oleh UU termasuk rahasia, tetapi ketiga lembaga publik (KPUD-Panwaslu-KID) tidak sinkron dalam melayani akses informasi ini. Jika Pemilukada DKI Jakarta dijadikan *benchmark* untuk penyelenggaraan Pemilu pada level lain, jelas diperlukan banyak perbaikan yang lebih inovatif agar Pemilukada ke depan lebih transparan dan akuntabel, sehingga memunculkan pemimpin daerah yang berintegritas.

Tulisan berikutnya merupakan hasil eksperimentasi kedua terhadap implementasi UU KIP. Peneliti IBC, Darwanto, memaparkan politik anggaran dana Bansos dan Hibah yang dialokasikan sebelum dan selama Pemilukada berlangsung, melalui tahapan riset dan *investigasi* dengan cara melakukan analisa dokumen dan verifikasi data. Dokumen anggaran yang seharusnya menjadi dokumen publik pada kenyataannya sulit diakses oleh masyarakat. Pemprov DKI Jakarta tidak responsif menanggapi permohonan tranparansi dan akuntabilitas penggunaan dana Hibah/ Bansos selama TA 2012, sementara BPK juga telah melaporkan ketidakwajaran penggunaan dana ini pada tahun-tahun sebelumnya. Memahami situasi tertutup tersebut, IBC menindaklanjuti dengan *investigasi*. Setelah data penerima dana Hibah/ Bansos diverifikasi dan diolah oleh tim IBC, hasilnya menunjukkan

adanya upaya politisasi anggaran dana Hibah/ Bansos untuk kepentingan pemenang calon *incumbent* DKI-I. Pola-pola politisasi anggaran untuk mobilisasi pemenang calon *incumbent* merupakan reduplikasi modus dari daerah lain, seperti Banten dan Brebes. Di sini terlihat bahwa implementasi keterbukaan informasi publik memiliki hambatan dan tantangan yang nyata. Cara-cara yang digunakan oleh calon *incumbent* jelas mencederai demokrasi, apalagi modus ini berkembang akibat lemahnya instrumen KIP dalam transparansi anggaran dana Hibah/ Bansos. Partisipasi masyarakat dalam pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran juga masih lemah, terlebih bagi mereka yang merasa mendapat bantuan. Akibat rentannya penggunaan dana ini untuk kepentingan pemenang calon *incumbent*, sebaiknya Kemendagri melakukan moratorium untuk dana Hibah/ Bansos sedikitnya dua tahun sebelum Pemilukada berlangsung.

Sebagai penutup, dalam diskusi tentang pembelajaran politik melalui penyelenggaraan Pemilukada DKI Jakarta 2012 yang lalu, mengemuka beberapa aspek terkait keterbukaan informasi publik. *Pertama*, terlepas dari ditemukannya berbagai kelemahan dalam penyelenggaraan Pemilukada DKI Jakarta, masyarakat masih memberikan persepsi positif terhadap Pemilukada. Artinya, Pemilukada secara langsung masih diharapkan dapat memunculkan pemimpin yang berintegritas. *Kedua*, kesadaran masyarakat untuk bersama-sama mengawasi penyelenggaraan Pemilukada semakin membaik dari waktu ke waktu. Ini menunjukkan bahwa proses Pemilukada sebagai salah satu implementasi dari otonomi daerah dapat diharapkan kian efektif sebagai ajang pembelajaran politik bagi rakyat Indonesia. *Ketiga*, keterbukaan informasi publik yang menjadi prakondisi terselenggaranya Pemilukada berintegritas semakin diperlukan efektivitas implementasinya oleh lembaga publik. Dalam dinamikanya, perlu penguatan dari masyarakat untuk terus mendesak lembaga publik memperbaiki akses dasar informasi publik. Pejabat publik juga perlu dikuatkan kapasitasnya dalam menjalankan amanat UU KIP. Dan pada akhirnya, kita betul-betul dapat berharap penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan anggaran akan semakin transparan dan akuntabel agar desentralisasi dan otonomi daerah semakin dapat dirasakan manfaatnya oleh rakyat negeri ini.

BAB II

Desentralisasi Tergerus Korupsi Politik

2.1 Pengantar

Hadirnya desentralisasi dan otonomi daerah ditujukan bagi pencapaian ideal-ideal utama dalam kehidupan setiap negara-bangsa modern: penguatan daerah sebagai basis demokrasi dan membantu perkembangan demokrasi nasional; peningkatan efektivitas pelayanan publik maupun kapasitas teknokrasi negara (*governability*); mendorong realokasi ulang segala nilai, kekuasaan, dan sumber daya (ekonomi); serta mengakselerasi laju pembangunan yang lebih berkualitas. Di dalamnya, otonomi betul-betul dipercaya sebagai rute alternatif bagi penguatan negara (daerah) di satu sisi, serta keberdayaan dan kesejahteraan rakyat pada sisi lain.

Namun di Republik tercinta ini, selepas dua belas tahun kita berotonomi dan menyelenggarakan pemerintahan desentralistis, rute yang dilalui terasa berliku. Yang lebih kerap hadir adalah deretan paradoks, bahkan sebagian melangkah surut. Kita memang berkomitmen: desentralisasi tak boleh mundur (*point of no return*), namun praktik perwujudan komitmen itu justru membuat roda desentralisasi tak bergerak ke mana-mana, kalau bukan mengarahkan ke titik balik. Involusi. Desentralisasi “termakan” musuh yang seolah inheren dalam dirinya sebagai instrumen kekuasaan: korupsi! Demokrasi lokal dan kesejahteraan sosio-ekonomi sebagai ukuran lapuk atau kuatnya daerah sekaligus yang *ultimate* dalam tujuan berotonomi, menjadi tak tentu nasibnya.

2.2 Korupsi: Biang Pelapukan Daerah

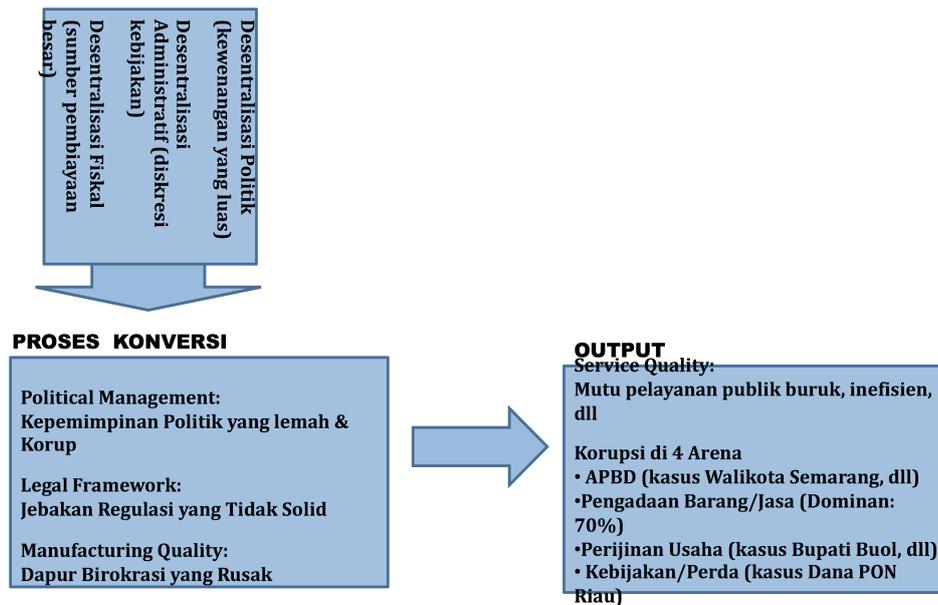
Korupsi selalu mengikuti kekuasaan—*power tends to corrupt*. Dalam pemerintahan otokrasi maupun demokratik, peluang itu terbuka lebar terjadi. Namun, hal fundamental yang membedakan adalah: pada jenis rezim pertama kekuasaan itu berlangsung sewenang-wenang dan sepi kontrol, sementara dalam pemerintahan demokratik terbuka struktur kesempatan untuk mengimbangi pengelolaan kekuasaan lewat piranti kontrol politik dan administrasi yang ada. Pada tingkat sistem, kontrol semacam itu terutama berupa penguatan sistem integritas untuk menjamin transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas

publik. Bahkan lebih jauh lagi, keberadaan sistem integritas yang efektif menjadi prasyarat krusial dalam agenda pendalaman dan pelembagaan demokrasi itu sendiri.

Pada era desentralisasi di Indonesia, hari ini kita menyaksikan begitu cepatnya proses pelumuran otoritas Jakarta dan pemindahan titik berat kekuasaan tersebut ke daerah. Daerah memperoleh sekaligus tritunggal sumber daya secara optimal: kewenangan (desentralisasi politik), diskresi kebijakan (desentralisasi administratif), maupun sumber keuangan (desentralisasi fiskal). Namun, meski struktur kesempatan selalu dibuka dalam konteks rezim demokratik, kita ternyata abai atau terlambat membangun sistem integritas untuk mengimbangi dan mengontrol kekuasaan. Kesibukan membalas dendam atas trauma otokrasi-sentralisasi Jakarta di masa lalu membuat kita membuka lebar-lebar keran kekuasaan ke ranah lokal (*big-bang decentralization*) tanpa lagi sadar atau sengaja lupa membangun sistem untuk menjinakkan sekaligus mengefektifkan tata kelola kekuasaan tersebut.

Tanpa dilapisi sistem integritas yang menjamin akuntabilitas maka hanya akan terjadi otokrasi baru di level lokal (raja-raja kecil) dan/ atau korupsi terdesentralisasi. Apalagi, para pemain politik di aras lokal ini rata-rata adalah orang lama di sistem yang baru, juga para politisi karbitan dan petualang yang mencoba peruntungan nasibnya di lapangan politik. Tanpa sistem integritas yang kuat, berbagai sumber daya yang berpindah ke tangan daerah tadi bisa menjadi pintu terbuka korupsi. Proses konversi atas segala *input* yang masuk ke ranah daerah lalu tidak terkelola secara baik dalam kerangka sistem integritas yang akuntabel dan transparan di mana *output*-nya hanya berupa layanan publik yang buruk dan praktik kejahatan anggaran. Dalam logika ini, korupsi bekerja secara sempurna mengikuti formula Klitgaard (2002): $C=M+D-A$ ($C=$ *Corruption* adalah hasil dari $M=$ Monopoli Kewenangan ditambah $D=$ Diskresi Kebijakan, namun minus $A=$ Akuntabilitas).

Diagram I. Desentralisasi, Korupsi, dan Pelayanan Publik



Pengabaian fatal di atas menghasilkan kesulitan serius saat ini. Desentralisasi tidak mungkin ditarik kembali, bahkan sulit untuk dikurangi, tetapi manajemen kekuasaan lokal yang menyertai desentralisasi luas tersebut memang membuat kita cemas. Selain tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan, sederet praktik penyimpangan pun terus hadir di panggung kekuasaan tersebut. Politisasi birokrasi dan politisasi anggaran adalah dua contoh pokok. Keduanya berintikan hakikat sama: korupsi kekuasaan, atau tepatnya korupsi politik, yang ditandai tindakan pejabat publik yang tidak jujur/ ilegal dan penyimpangan kedudukan politik untuk kepentingan diri/ keluarga/ kelompok¹. Tak heran, APBD kian jauh dari peran dasar sebagai instrumen fiskal untuk menstimulasi ekonomi (investasi pemerintah dalam belanja modal) maupun pembiayaan layanan publik dasar tetapi—persis seperti yang ditulis Irene S. Rubin dalam *The Politics of Budgeting*—

¹ Lihat buku suntingan Wijayanto dan Ridwan Zachrie, “Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan,” Jakarta: Gramedia, 2009, khususnya bab-bab yang ditulis J.Kristiadi, “Demokrasi dan Korupsi Politik”, hlm.443-472, 473 maupun Bima Arya Sugiarto, “Politik Uang dan Pengaturan Dana Politik di Era Reformasi,” hlm.473-502

mencerminkan dan selalu terkait kepentingan politik dari perumus kebijakan anggaran tersebut.

Temuan terbaru KPPOD (2012) menunjukkan bagaimana korupsi itu menggerus fungsi APBD bagi peningkatan kinerja ekonomi daerah lewat penyimpangan belanja infrastruktur. Terlihat bahwa tata kelola infrastruktur—sebagai aspek terpenting bagi Bergeraknya ekonomi—tidak justru membuat jalan, irigasi, jaringan makin berkualitas tetapi justru memburuk. Masalahnya bukan semata pagu anggaran yang terbatas sebagaimana diklaim selama ini. Studi kuantitatif dan kualitatif ihwal kaitan suplai fiskal dengan kualitas infrastruktur justru menunjukkan tendensi yang terbalik. Sepanjang 2007-2010, agregat anggaran belanja Kabupaten/ Kota untuk belanja infrastruktur berkisar antara 11-13%. Namun, alih-alih mendongkrak kualitas infrastruktur, yang terjadi malah kian tinggi tingkat kerusakan infrastruktur (jalan) yang dikelola Pemda. Pada tahun 2007, panjang jalan Kabupaten/ Kota dengan kondisi rusak-parah mencapai 25%, dan pada tahun 2010 meningkat menjadi 44%. Penyebabnya boleh jadi terkait kapasitas pengelolaan anggaran dan pengerjaan teknis proyek, namun kemungkinan korupsi juga terlihat kuat memperburuk kinerja investasi tersebut, khususnya suap saat tender dan operasional proyek tanpa pengawasan ketat. Disimpulkan bahwa, alokasi anggaran yang meningkat itu bukan indikasi respon baik Pemda atas meningkatnya kebutuhan layanan masyarakat tapi siasat guna membuka celah dan “mencadangkan” ruang bagi korupsi².

Kalau melihat betapa masifnya politisasi anggaran dan kejahatan anggaran sebagai wujud korupsi di daerah saat ini, rasanya tak berlebihan mengatakan bahwa kondisi kita memang sudah masuk stadium 4—suatu level kritis-mengerikan yang membutuhkan cara-cara luar biasa dalam penanganannya. Sebagian pihak menyebut sudah terjadi banalitas korupsi, bahkan seolah sudah menjadi "habitus" dalam pergaulan politik lokal hari ini (seperti halnya di pusat). Di luar suap dan praktik perburuan rente, lokus utama korupsi di daerah terjadi pada beberapa titik kritis seperti penyusunan maupun alokasi APBD (aktual: kasus Walikota Semarang), pemberian perijinan usaha (aktual: kasus Bupati Buol), atau pembuatan kebijakan/Perda (aktual: kasus Perda PON di Riau).

² Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), “APBD, Belanja Infrastruktur dan Dugaan Korupsi”, Laporan Penelitian, September 2012.

Bayangkan, dari data yang pernah disampaikan Kementerian Dalam Negeri, korupsi terjadi di provinsi maupun kabupaten/ kota, di legislatif, eksekutif (kepala daerah) hingga birokrasi terendah di kecamatan dan kelurahan/ desa. Di level provinsi, hari ini pemerintah sudah mengeluarkan ijin pemeriksaan 431 anggota DPRD Provinsi (202 diperiksa sebagai saksi dan 229 sebagai tersangka hingga terdakwa/terpidana). Sementara di ranah eksekutif, sudah ada 17 Gubernur yang pernah/ sedang menjabat kini berstatus tersangka. Lebih parah lagi, di level kabupaten/ kota sebagai pusat kuasa dan sumber daya (titik berat otonomi), paling kurang 1.066 anggota DPR kabupaten/ kota berurusan dengan aparat hukum entah sebagai saksi, tersangka atau terpidana. Di ranah eksekutif, hingga hari ini terdapat 213 Kepala Daerah yang tersangkut perkara korupsi—di mana kepada 173 di antaranya telah diberikan ijin pemeriksaan oleh Presiden Yudhoyono.

Dampaknya, desentralisasi tergerus korupsi (plus inefisiensi sebagaimana terlihat dalam komposisi belanja daerah yang memberat ke ongkos birokrasi ketimbang publik dan kapasitas daya serap anggaran yang tidak optimal). Kita sulit menghadirkan faedah nyata sebagai pembuktian atas alasan mengapa kita berotonomi: kesejahteraan sosio-ekonomi dan pelayanan publik prima. Alih-alih, yang terjadi adalah penerusan praktik penggerusan uang rakyat oleh para pejabat publik (*state-actors*), serta membuka persekongkolan bagi kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat dan pelaku usaha yang memiliki posisi kuat dalam perpolitikan lokal. Bahkan, berbagai kebijakan tidak lagi lahir dalam proses formal dan internal pranata sektor publik yang hanya dibuat sebagai pajangan tapi di pasar gelap kekuasaan (*shadow state*) di mana komplotan predator-pejabat bersekutu jahat.

2.3 Bermasalah di Hulu: Korupsi Pemilukada

Secara umum, korupsi di negeri ini memang bersifat struktural, mengingat transisi politik yang belum kunjung tuntas dan masih bercokolnya kekuatan oligarki lama di tengah manajemen kekuasaan dan penataan kelembagaan politik yang carut-marut. Namun dalam hal kejadiannya, selalu terdapat momentum politik tertentu yang membuat korupsi terpicu dan berlangsung masif. Salah satu momentum dimaksud, sebagai titik picu dan titik untkit korupsi, adalah proses pengisian jabatan-jabatan politik di tingkat lokal—seperti pula secara nasional—yang serba mahal (“politik berat di ongkos”) di mana Pemilukada langsung menjadi contoh kasus *par excellence*.

Dalam perspektif politik konvensional, sistem pemilihan langsung dalam pengisian jabatan strategis dinilai sebagai langkah niscaya guna mewujudkan pemerintahan lokal demokratis, sebagai tanda keberdayaan politik warga lantaran menentukan secara langsung cara bagaimana seseorang didudukkan dalam jabatan politik. Kita tahu, persis pada titik itu pula desentralisasi meletakkan salah satu target capaian intinya sehingga sistem pemilihan langsung kerap dikonseptualisasi sebagai satu instrumen handal pencapaian tujuan desentralisasi. Argumen perihal kedaulatan rakyat, misalnya, disampaikan Smith dalam risalah klasiknya *Decentralization* yang melihat sistem pemilihan langsung sebagai mekanisme kelembagaan guna menjamin loyalitas pejabat politik kepada konstituen pemilih serta membangun pemerintahan yang akuntabel-responsif di mana penalti akan diberikan manakala terjadi cedera mandat yang serius selama proses penyelenggaraan kekuasaan.

Namun, sebagaimana terbukti dalam praktik PemiluKada langsung di Indonesia sejak 2005 lalu, argumen beraliran institusionalis di atas tidak selamanya mewujud secara empirik. Kenyataan menunjukkan, desentralisasi dan otonomi bukanlah kebijakan teknokratik biasa dalam pengelolaan organisasi negara-bangsa tetapi nyaris sempurna menjadi medan *power-relations* antaraktor di mana bukti-bukti di Indonesia menunjukkan bahwa sebagian besar pemenang dalam kontestasi tersebut adalah oligarki lama yang memiliki basis modal-politik dan jejaring modal-kapital besar. Di sini PemiluKada mereka jadikan sebagai pintu masuk untuk memanipulasi kepentingan mereka. PemiluKada yang secara konvensional didesain sebagai sistem baru rekrutmen politik justru dikuasai dan dibajak bagi pemenangan agenda politik mereka. Sementara pada sisi lain, keberdayaan warga, persamaan politik, perilaku demokratik dan sistem kontrol publik justru belum sepenuhnya terbangun. Maka, yang kita saksikan adalah *pseudo-democracy*: marak secara prosedural, sepi dalam hal substansi.

Dalam konstruksi politik lokal semacam itu, pembajakan uang rakyat berupa politisasi dan korupsi anggaran adalah “niscaya”. Mereka paham bahwa upaya memenangkan pemilihan langsung hari ini membutuhkan berbagai permainan politik uang (korupsi PemiluKada), entah melalui cara-cara halus berbentuk uang transportasi dan akomodasi menghadiri kampanye (ongkos politik, *political financing*) hingga praktik vulgar

buying vote layaknya transaksi dagang di pasar (*money politics*)³. Bagi keperluan tersebut, selain tentu mengandalkan sumber sendiri dan jaringan modal yang dimiliki, para pejabat publik di DPRD maupun terutama eksekutif (Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah) menjadikan negara sebagai ladang perburuan. Di sini, korupsi sebagai penyimpangan kekuasaan bagi keperluan pribadi terlihat pada fenomena politisasi birokrasi, penyalahgunaan fasilitas jabatan, dan terutama manipulasi anggaran (APBD) yang satu sama saling terkait.

Dalam hal manipulasi anggaran—sebagai fokus bahasan dalam buku ini—modus di banyak daerah biasanya berupa praktik politisasi lewat alokasi program maupun korupsi secara langsung. Mengikuti pandangan Irene Rubin tadi bahwa alokasi anggaran itu erat terkait dengan kepentingan perumus kebijakan, manipulasi anggaran bagi kepentingan pemenangan Pemilukada menempatkan Kepala Daerah sebagai aktor utama yang dalam politik anggaran di daerah memiliki otoritas besar (sebagai pemegang Kuasa Pengguna Anggaran dan penanggung jawab tunggal pemerintahan). Dalam status sebagai calon *incumbent*, atau bahkan jika tidak maju lagi dan hanya memfasilitasi kerabat yang akan menggantikannya, anggaran selalu menjadi sumber pokok pendanaan politik. Apalagi hingga hari ini memang tidak ada aturan khusus bagaimana seorang calon *incumbent* dicegah untuk menggunakan dana APBD untuk kepentingan politiknya.

Temuan sejumlah lembaga pemantau maupun BPK memperlihatkan bahwa dalam konteks pemenangan Pemilukada, cara-cara yang sering dipakai seorang calon *incumbent* dalam memanipulasi anggaran adalah melalui penitipan program resmi di SKPD hingga Kelurahan, pendomplengan kegiatan sosialisasi Pemilukada baik yang dilakukan KPUD maupun instansi terkait di Pemda, serta yang paling familiar lewat program populis atas nama alokasi bantuan sosial dan hibah. Menyitir temuan BPK, dalam hal Bansos saja tercatat aliran dana sebesar Rp300 triliun sepanjang 2007-2011 di mana pelanggaran yang berujung pada kerugian negara juga cukup besar: di Provinsi Jawa Barat tercatat dugaan korupsi Bansos sebesar Rp165 miliar, di Provinsi NTT pada tahun 2010 saja tercatat

³ Temuan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) yang terungkap dalam laporan “*Evaluasi Pilkada 2010: Demokrasi Elektoral Tanpa Integritas*”, menunjukkan sejumlah modus korupsi Pemilukada di mana yang paling familiar adalah berupa pembagian uang secara langsung dan sembako. Lebih jauh dapat pula membaca laporan yang ditulis Divisi Korupsi Politik ICW, “*Potensi Korupsi Pilkada*”, 2010, yang mengklasifikasi tiga potensi korupsi Pemilukada: potensi manipulasi dana kampanye, politik uang (saat penentuan kandidat maupun selama kampanye), serta penggunaan anggaran publik untuk kepentingan kampanye.

Rp27,5 miliar (belum lagi di level Kabupaten seperti Sikka sekitar Rp13 miliar atau Sumba Barat sebesar Rp11 miliar), dan DKI Jakarta yang menjadi sorotan dalam buku ini menunjukkan peningkatan fantastis pada tahun 2012 senilai Rp1,37 triliun (naik 215% dibandingkan 2008, namun terus naik pada tahun-tahun jelang Pemilukada)⁴.

Lebih jauh menyangkut Jakarta, kualitas tata kelola keuangan provinsi ini tidak terlepas dari tiga konteks makro yang ada. *Pertama*, konstruksi pemerintahan Jakarta sebagai daerah khusus menempatkan Provinsi sebagai pemegang otonomi tunggal (*single autonomy*) sementara kota dan kabupaten administratif di bawahnya hanyalah wilayah kerja (*werk'ering*) bukan suatu daerah otonom. Mikro-sentralisasi ini menempatkan Gubernur sebagai satu-satunya penguasa di Ibukota sekaligus menjadi Gubernur paling *powerful* di antara 33 Gubernur yang ada di seantero Nusantara. Sebuah ironi, mengingat pada sisi lain para walikota di Jakarta *powerless* dan nyaris tidak bisa dibandingkan dengan kekuasaan apa pun yang dimiliki 491 Bupati/ Walikota di Indonesia. Dalam konteks demikian maka kewenangan kebijakan dan diskresi yang dimiliki Gubernur, termasuk dalam hal politik anggaran dan alokasinya, nyaris mutlak pula (paling jauh, DPRD hanya mengulur waktu penuntasan pembahasan RAPBD tapi tidak pernah menganulir usulan anggaran Pemda).

Kedua, provinsi DKI Jakarta juga merupakan satu dari sedikit daerah yang memiliki otonomi fiskal yang tinggi. Hampir sepanjang era desentralisasi ini, Jakarta mengandalkan lebih dari setengah penerimaannya dari PAD, sementara transfer pemerintah hanya sebagian saja (bahkan tidak lagi mendapatkan DAU—kecuali karena kebijakan politik maka tahun ini Jakarta juga memperoleh DAU dalam jumlah yang kecil). Otonomi pada sisi penerimaan tersebut membawa peluang munculnya diskresi fiskal pada sisi pengeluaran sehingga ibaratnya alokasi belanja (termasuk untuk Bansos dan Hibah) nyaris “bebas” dari kontrol Pusat. Jika banyak daerah lain terbelit masalah ketergantungan fiskal yang tinggi sehingga fiskal lalu dijadikan instrumen kendali politik dan pemaksa tertib administrasi oleh

⁴ Sorotan terhadap APBD TA 2012 (tahun Pemilukada) tidak hanya menyangkut alokasi Bansos dan Hibah. Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) juga mencatat sejumlah problem inefisiensi dan potensi korupsi yang terjadi seperti alokasi anggaran untuk penanganan banjir yang terbilang fantastis namun tanpa hasil terukur, anggaran pendidikan dan kesehatan yang justru sebagian besar terpakai untuk aparatur birokrasi, potensi *double-budget* untuk anggaran Pemilukada di mana melalui skema hibah untuk Pemilukada dialokasikan Rp1,3 triliun namun Pemda Jakarta juga tetap menyelenggarakan sejumlah program terkait erat dengan kegiatan Pemilukada dengan alokasi anggaran sekitar Rp50,6 miliar, dst. Lihat FITRA, “Masa Depan Jakarta yang Lebih Baik,” Rilis Media, 26 Juni 2012.

Pusat, tidak demikian dengan Jakarta. Paling jauh, sesuai fungsi standar administrasi keuangan, provinsi ini mendapat pemeriksaan reguler BPK.

Ketiga, Jakarta juga tercatat sebagai provinsi dengan jumlah APBD paling tinggi (2012: 36 Triliun) di antara 33 propinsi yang ada, bahkan masih sulit tertandingi kalau APBD sejumlah propinsi di belahan timur Indonesia digabung. Kompleksitas pengelolaan anggaran spuerjumbo semacam ini tentu rawan jika mental aparatur dan sistem integritas belum sepenuhnya mantap.

Dalam kontsruksi makro tersebut letak sebagian alasan mengapa mismanajemen anggaran dan tendensi korupsi terjadi di Provinsi ini. *Pertama*, problem komposisi belanja. Dengan diskresi fiskal yang dimilikinya, Jakarta mengalokasikan lebih dari setengah anggarannya untuk gaji sekitar 78 ribu PNS dan belanja operasional birokrasi yang menghuni Balai Kota hingga aparatur terendah seperti ketua RW/ RT. Problem proporsi ini membuat belanja modal menjadi timpang, dan bahkan ditandai inefisiensi yang tinggi. Dalam mata anggaran pendidikan misalnya, pada TA 2012 ini tercatat nominal Rp9,8 triliun namun alih-alih berjumlah besar untuk layanan sekolah justru sebagian besar (Rp5,8 triliun, \pm 57%) habis terpakai untuk gaji birokrasi kesehatan/ tenaga medis, honor operasional, dan infrastruktur kantor. Problem proporsi ini juga terlihat misalnya, betapa anggaran untuk pengentasan kemiskinan yang sangat mendesak untuk warga Ibukota malah hanya mendapat alokasi Rp518 miliar—kalah jauh jika dibandingkan angka Rp1,2 triliun bagi program membiayai penggusuran dan pembebasan lahan yang cenderung antirakyat dan melanggar HAM.

Kedua, maladministrasi pelaporan. Hasil pemeriksaan keuangan oleh BPK menunjukkan penghormatan asas-asas *good regulatory governance* di provinsi ini serasa jauh panggang dari api. Pada konteks problem administrasi tersebut, ulasan buku ini menunjukkan bahwa alokasi Bansos dan Hibah mengidap cacat serius dari sudut kesehatan tata kelola anggaran karena alokasi (pihak penerima, jumlah bantuan, *double-budget*, akuntabilitas, dll) tidak bisa dipertanggungjawabkan. Tidak sulit menengarai adanya potensi korupsi lewat upaya politisasi anggaran (bansos/ hibah) bagi kepentingan calon *incumbent*

bagi kemenangan Pemilukada Jakarta 2012, sebagaimana sinyalemen Direktur LBH, Nurkholis Hidayat—sekitar Rp1,3 miliar anggaran publik mengalir ke calon *incumbent*⁵.

Ketiga, kapasitas serap anggaran tidak berkekuatan penuh. Jika dirata-rata tingkat daya serap APBD kurun 2008-2012 mencapai 20,3%. Hal ini boleh jadi terkait pula dengan postur anggaran yang superjumbo tadi, namun letak masalah pokok adalah pada buruknya komitmen dan kemampuan birokrasi membuat perencanaan dan mengimplementasikan anggaran. Alokasi sudah sebagian besar habis untuk belanja birokrasi, sementara sisanya untuk belanja modal dan keperluan lain yang tidak terserap optimal semakin membuat APBN DKI Jakarta sulit memerankan diri sebagai stimulan ekonomi dan membiayai belanja layanan publik dasar/ strategis sebagai hak konstitusional warga.

2.4 Penataan ke Depan: Membendung di Hulu

Sadar bahwa pintu masuk korupsi di daerah sudah mulai dibuka sejak pengisian jabatan para pemangku otoritas (terutama Kepala Daerah) maka langkah utama ke depan mesti disasarkan ke hulu: sejak Pemilukada! *Pertama*, politik berat di ongkos jelas berbahaya bagi masa depan daerah. Jika untuk mengisi jabatan publik harus memakan rerata Rp8,9 miliar untuk jabatan Bupati/ Walikota dan Rp106 miliar untuk jabatan Gubernur⁶ maka mereka yang memiliki akses terhadap sumber daya negara (APBD) akan gelap mata. Mengandalkan sepenuhnya pada modal sendiri, termasuk gaji bulanan Gubernur hanya Rp8,7 juta dan Bupati/ Walikota sebesar Rp6,2 juta, tentu mustahil.

Untuk itu, bagian dari agenda reformasi elektoral ke depan adalah bukan justru pergantian sistem pemilihan langsung ke pemilihan oleh DPRD tapi penataan sistem Pemilukada yang mendorong efisiensi penyelenggaraan dan kesertaan para kandidat dalam kontestasi tersebut. Sasaran efisiensi adalah kepada pendekatan berbasis sisi pengeluaran ketimbang sisi pemasukan yang dianut selama ini. Pembatasan subyek dan jumlah sumbangan jelas sulit berlaku efektif dalam logika pasar gelap politik, di tengah lemahnya

⁵ Seksi Informasi Hukum-Ditama Bibangkom, “*Ada Gejala Korupsi dalam Pemilukada DKI*”, laporan, 2012, hlm.2.

⁶ Perkiraan kasar ini dibuat DR.Wahyudi Kumorotomo dari Fisipol-UGM dalam “*Dana Publik yang Mubazir*”, Yogyakarta: Makalah tidak diterbitkan, 2012.

instrumen akuntabilitas (pengawasan, audit, dll). Ke depan, yang mesti disasar adalah pengetatan belanja/ pengeluaran, misalnya, lewat penerapan standar maksimal belanja iklan, kampanye murah berupa dialog dan debat di media, pengenaan pajak tinggi atas transaksi terkait Pemilukada, dan berbagai kebijakan lain.

Kedua, pemisahan antara calon *incumbent* dari jabatan Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah yang sedang diembannya. Langkah terobosan ini dapat dilakukan dalam kerangka kebijakan anggaran seperti penetapan standar maksimal alokasi untuk Bansos/Hibah pada dua tahun jelang Pemilukada yang tidak boleh melebihi angka wajar (*benchmark*-nya adalah ratio kenaikan terhadap alokasi belanja sejenis pada 3 tahun sebelumnya), atau bahkan lebih ekstrim, penghapusan Bansos dan Hibah pada TA ketika tahun Pemilukada bersangkutan. Status Bansos apakah sebagai jenis belanja atau fungsi perlindungan sosial tidak begitu jelas selama ini sehingga penghilangan mata anggaran tersebut sesungguhnya tidak berdampak substansial bagi perlindungan sosial masyarakat.

Pada segi lain, langkah pemisahan juga dilakukan pada sisi pejabat *incumbent* itu sendiri. Sejumlah pilihan yang patut didalami lebih lanjut adalah pemberlakuan cuti, nonaktif atau mundur bagi calon *incumbent*. Pasal 79 UU No. 32 Tahun 2004 memberlakukan ketentuan cuti di luar tanggungan selama masa kampanye bagi pejabat *incumbent* yang menjadi calon kepala daerah, sementara sikap tegas digariskan Pasal 58 (q) UU No. 12 Tahun 2008 yang memberlakukan ketentuan mengundurkan diri sejak masa pendaftaran di KPUD. Sayangnya, Mahkamah Konstitusi memutuskan norma dalam UU terakhir mengenai Pemerintahan Daerah tersebut bertentangan dengan UUD 1945 yang dinilai menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) atas masa jabatan Kepala Daerah selama lima tahun dan menyebabkan perlakuan tak sama (*unequal treatment*) antarsesama pejabat negara (yang hanya diberlakukan ketentuan cuti sementara).

Namun, apa pun opsi yang muncul, prinsip dasarnya adalah agar syarat bagi calon *incumbent* mesti dibuat lebih ketat. Untuk menjamin *level of playing field* yang setara dengan para calon lain, calon *incumbent* justru tidak boleh diberikan privelese tetapi ketentuan lebih ketat terutama batasan agar tidak menyimpangkan kekuasaannya atas birokrasi, fasilitas, dan anggaran negara. Sejalan dengan itu, sebagaimana hasil jajak pendapat Kompas, pemisahan calon *incumbent* dari jabatannya dalam konteks Pemilukada dinilai

penting oleh publik untuk menjamin (1) persaingan sehat dalam Pemilu, (2) menghindari penyalahgunaan jabatan dan fasilitas, dan (3) menegakkan aturan main yang adil dalam Pemilu.⁷

Ketiga, edukasi dan penguatan kesadaran politik masyarakat sendiri menjadi bagian inti dalam penataan sistem integritas dan keberdayaan politik-warga itu sendiri. Masih rendahnya perilaku dan budaya demokratis masyarakat merupakan *demand* bagi penyimpangan para pejabat. Temuan LSI menunjukkan tendensi kian permisif dan pragmatisnya pemilih dalam menentukan pilihan politiknya. Bayangkan: pada Oktober 2005, saat Pemilu baru mulai dilangsungkan, hanya sebanyak 11,9% publik yang membenarkan politik uang. Pada Oktober 2010, angka persetujuan terhadap politik uang meningkat menjadi 20,8%. Publik yang menyatakan akan menerima uang atau barang dari kandidat, juga mengalami peningkatan dari 27,5% pada 2005 menjadi 37,5% tahun 2010. Publik yang membenarkan politik uang mengalami peningkatan dari 11,9% pada 2005 menjadi 20,8% tahun 2010. Sebaliknya, publik yang tidak bisa membenarkan terjadinya politik uang mengalami penurunan dari 80,4% pada 2005 ke 60,7% tahun 2010⁸.

Ringkihnya masyarakat tidak pernah dilihat sebagai masalah/ hambatan oleh para calon *incumbent* atau oligarki politik yang kuat lantaran hanya dalam ladang subur yang ringkih semacam itulah cara-cara berpolitik kotor dan antidemokrasi yang menjadi andalan mereka dapat menuai hasil. Membiarkan masyarakat memelihara *undemocratic behaviour* dalam sistem demokrasi sama saja berarti melanggengkan struktur oligarki dan dominasi calon *incumbent* dalam panggung kekuasaan. Jauh lebih penting dari sekedar pelatihan pemilih untuk memahami teknis dan terampil di bilik suara adalah agenda jangka panjang yang digalang elemen masyarakat sipil untuk membangun perilaku dan budaya demokrasi yang matang. Hanya dengan itu, deliberasi publik bisa berlangsung dengan baik, termasuk ketika melakukan kontrol kebijakan dan tata kelola anggaran dalam pemerintahan.

Akhirnya, dalam konteks penguatan daerah dan desentralisasi secara umum, prinsip utama yang mesti dipegang adalah bukan melalui pengurangan kewenangan/

⁷ Sultani, "Mengekang Hasrat Petahana", Litbang Kompas, 22 Agustus 2011, hlm.8.

⁸ Lingkaran Survei Indonesia (LSI), "Evaluasi Pelaksanaan Pilkada di Mata Publik," Jakarta: Kajian Bulanan LSI, Edisi No. 24, November 2010.

keuangan (*sisi input*) yang sudah diserahkan ke daerah saat ini tapi bagaimana membangun sistem integritas yang efektif agar menjamin pengawasan kuat dari publik dan akuntabilitas yang kokoh di kalangan birokrat/ politisi. Membangun sistem pencegahan (*preventif*) dilakukan melalui penguatan pranata pengawasan internal dan akuntabilitas internal pemerintahan (penguatan Bawasda, BPKP dan instrumen SPIP). Sementara pada sistem penindakan (*kuratif/represif*) dilakukan upaya penegakan hukum (termasuk mengusut tuntas dugaan korupsi lewat modus politisasi anggaran Bansos dan Hibah pasca Pemilukada DKI Jakarta) dan penguatan keberfungsian *judiciary system* secara terintegrasi. Pada tataran lebih menyeluruh lagi, penguatan daerah harus menyentuh sejumlah pilar utama otonomi: pilar kebijakan (kerangka kebijakan nasional yang pro-otonomi), pilar Pemda/ DPRD, serta masyarakat (otonomi masyarakat).

BAB III

Mencegah Korupsi dari Hulu

3.1 Pengantar

Dalam negara demokrasi, penyelenggaraan kekuasaan harus setiap saat dapat dipertanggungjawabkan sepenuhnya kepada rakyat. Instrumen yang harus ada sebagai pendukung akuntabilitas tersebut adalah kebebasan informasi atau jaminan atas akses publik terhadap informasi (*public access to information*), sistem negara yang demokratis (*democratic state*) dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Ketiganya saling terkait, agar penyelenggaraan kekuasaan bermuara pada kesejahteraan dan keberdayaan rakyat. Instrumen pertama, kebebasan informasi, membuat masyarakat dapat mengontrol setiap langkah dan kebijakan yang diambil oleh pejabat yang berpengaruh pada kehidupan mereka.

Pemilukada, yang kerap dipersepsikan sebagai pesta rakyat, dapat dijadikan momentum untuk menguji sistem penyelenggaraan otonomi daerah. Kebebasan informasi dalam rangka Pemilukada seharusnya terekam sejak tahapan pra Pemilukada hingga pelaporan hasilnya kepada publik. Pemilukada DKI Jakarta yang baru saja usai, terlepas dari segala kontradiksi yang mewarnai prosesnya pada Juli dan September 2012 lalu, menjadi momentum penting untuk menguji instrumen kebebasan informasi publik dalam rangka transparansi anggaran.

3.2 Keterbukaan Informasi Publik: Instrumen Pencegahan Korupsi

Akses masyarakat untuk mendapatkan informasi dari lembaga publik telah diatur dalam UU 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Ini merupakan undang-undang pertama yang bukan hanya menjamin hak publik atas informasi, namun juga secara komprehensif mengatur kewajiban badan/ pejabat publik untuk memberikan akses informasi secara terbuka dan efisien kepada publik, dengan memuat sanksi-sanksi yang tegas jika hal ini tidak dilaksanakan, juga memuat intermediasi gugatan publik ketika terjadi pelanggaran oleh badan publik. Di dalamnya diatur bagaimana badan publik wajib memberikan kepastian hukum tentang perkara-perkara yang harus dibuka kepada publik

dan yang bisa dikecualikan dengan alasan tertentu. Pada prinsipnya, UU KIP melindungi hak warga negara untuk mendapatkan informasi terkait penyelenggaraan negara.

Keberadaan UU KIP memberikan modal yang memadai guna meniti jalan panjang menuju transparansi. Kewajiban untuk memberikan informasi, dokumen, dan data diintegrasikan sebagai bagian dari fungsi penyelenggaraan negara yang baik dan bertanggung jawab. PemiluKada, yang diselenggarakan oleh negara –dalam hal ini Pemerintah Daerah—untuk menjamin terwujudnya sistem demokrasi, dapat menjadi *exercise* bagi implementasi UU KIP. Setiap pemilih dalam PemiluKada memiliki hak yang sama untuk mendapatkan informasi tentang penyelenggaraan seluruh tahapan PemiluKada secara transparan dan akuntabel. UU ini pada prinsipnya menjadi landasan hukum bagi pemilih untuk dapat berpartisipasi aktif dalam proses PemiluKada.

UU KIP menjadi penguat dasar hukum untuk penyelenggaraan negara yang akuntabel. Di sisi lain, serangkaian peraturan perundang-undangan telah dibuat untuk mengatur tegas tentang transparansi dan keterbukaan informasi agar penerima manfaat anggaran dan penyelenggara *good governance* dapat melakukan pengawasan dari eksternal dan internal. Peraturan perundang – undangan yang meliputinya antara lain:

1. UUD tahun 1945 (amandemen IV) Pasal 23: Anggaran negara dikelola secara transparan dan akuntabel dalam rangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, Pasal 28F: Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan Lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.
2. Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia *Pasal 19*: Setiap orang berhak untuk kebebasan berpendapat dan menyatakan pendapatnya, hal ini mencakup untuk menganut pendapat tanpa kedudukan yang mengganggu dan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan gagasan melalui media apapun tanpa mempedulikan batas negeri.
3. Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik *Pasal 19*: Setiap orang harus mempunyai hak untuk menyatakan pendapat. Hak ini meliputi kebebasan mencari, menerima, memberikan segala macam informasi serta gagasan tanpa melihat pembatasan negara.

4. Tap MPR Nomor XVII/MPR tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 20: Setiap orang berhak berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya. Pasal 21: Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.
5. UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Pasal 3: azas kepentingan umum, keterbukaan dan akuntabilitas, serta Pasal 9, ayat (1) bahwa Peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk: Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara.
6. UU Nomor 31 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Korupsi Pasal 41: Peran serta masyarakat sebagaimana ayat (i) diwujudkan dalam bentuk: a. Hak mencari, memperoleh dan wujud memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi. b. Layak untuk memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani tindak pidana korupsi.
7. UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (1) menegaskan bahwa Keuangan Negara dikelola secara transparan, akuntabel dan memperhatikan rasa keadilan
8. UU Nomor 10 tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 huruf g bahwa Pembentukan Undang-Undang menganut asas keterbukaan.
9. UU 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara; Pasal 1 ayat 7 bahwa pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pasal 19 ayat (1): Laporan hasil pemeriksaan yang telah disampaikan kepada lembaga perwakilan, dinyatakan terbuka untuk umum (dapat diperoleh dan/ atau diakses oleh masyarakat).
10. UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pasal 2 ayat (3): Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara, di mana dijelaskan bahwa butir penjelasan pasal 2 ayat 3 angka 4: Asas “keterbukaan” yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara.

11. UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 23 ayat (2) bahwa keuangan daerah dikelola secara transparan dan akuntabel; Pasal 27 ayat 2 juga menegaskan Kepala daerah berkewajiban menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat, Pasal 137 butir g: Pembentukan Peraturan Daerah menganut asas keterbukaan serta Pasal 178 ayat 2 bahwa pengelolaan barang milik daerah dilaksanakan secara transparan.
12. PP 68 tahun 1999 tentang Tatacara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara, pasal 2 ayat 1 butir a bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang bersih dilaksanakan dalam bentuk hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan negara.
13. PP Nomor 58 tahun 2005 tentang Keuangan Daerah, Pasal 4: Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
14. PP Nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, Pasal 3 ayat 3: Pengelolaan anggaran untuk pelaksanaan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dan pelaksanaan penugasan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
15. PP Nomor 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, pasal 3: Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.
16. Permendagri Nomor 13 tahun 2006 jo Permendagri Nomor 59 tahun 2007 tentang Pendoman Penyusunan APBD, Pasal 4 ayat 7: Keuangan daerah dikelola secara transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

Rangkaian peraturan di atas menunjukkan atmosfer keterbukaan yang telah dijamin secara konstitusional di tingkat internasional, nasional, maupun daerah, meski dalam realitasnya keterbukaan informasi, khususnya dalam proses penganggaran, masih

diimplementasikan secara parsial, tak sepenuh hati, oleh lembaga publik. Keterbukaan informasi belum secara substantif lahir dari sebuah kesadaran dan pandangan kritis elit penguasa akan 'hak rakyat atas informasi'. Oleh karenanya, masyarakat perlu mendampingi aparat penyelenggara negara agar spirit keterbukaan informasi pengelolaan anggaran terus diimplementasikan dalam proses menetapkan kebijakan anggaran. Penyelenggaraan negara, dengan demikian, bukan dijadikan ladang pat-gulipat oleh aparat, karena masyarakat berdaya untuk melakukan hak-hak konstitusionalnya dalam rangka pengawasan lembaga publik.

Sebagai *exercise* untuk implementasi UU KIP oleh lembaga publik, penyelenggaraan Pemilukada DKI Jakarta yang berlangsung tahun lalu menunjukkan bahwa lembaga publik belum memahami substansi dari UU ini. Masyarakat yang meminta informasi tentang pengelolaan anggaran sebelum berlangsungnya Pemilukada mendapatkan tanggapan yang berbeda-beda. Permintaan informasi tersebut dilandasi oleh kesadaran bahwa jika Pemilukada juga diikuti oleh calon *incumbent*, potensi penyalahgunaan APBD semakin besar terjadi. Sinyalemen ini telah dipahami modulusnya⁹ sehingga masyarakat perlu diadvokasi untuk melakukan pengawasan sejak tahap pra Pemilukada. Kita perlu belajar dari pengalaman Pilgub di Banten, yang memperlihatkan terjadinya penyalahgunaan anggaran dana Hibah dan Bansos untuk pemenangan Gubernur yang kini terpilih, Ratu Atut Chosiyah. Dengan demikian, masyarakat harus mulai menggunakan hak-hak konstitusionalnya dalam keterbukaan informasi publik agar Pemilukada DKI Jakarta terselenggara dengan berintegritas, dan korupsi dapat dicegah sejak dari hulu.

3.3 Partisipasi Masyarakat: Koalisi Strategis Pemilukada DKI Jakarta 2012

Pemilukada sebagai bagian dari subsistem penyelenggaraan pemilu secara umum seyogianya dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Prinsip langsung dalam penyelenggaraan pemilu tidak hanya dimaknai dalam hal partisipasi prosedural melalui pemberian suara secara langsung di tempat pemungutan suara. Partisipasi dimaksudkan bagaimana

⁹ Lihat tulisan Endi Jaweng pada bagian sebelumnya. Baca juga *Tempo* edisi 9-15 Juli 2012 "Selingkuh Dana Calon DKI-1". Liputan *Tempo* memuat sebagian data yang digunakan dalam penelitian IBC, dengan pendekatan berbeda.

memberikan akses seluas-luasnya kepada publik untuk terlibat dalam semua tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Dalam hal jaminan atas akses terhadap informasi, studi yang dilakukan banyak pihak terkait dengan perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban pembangunan, memperlihatkan 'budaya tertutupan' birokrasi terutama berkaitan dengan anggaran publik. Terlebih anggaran publik dipandang sebagai arena perebutan sumber daya publik oleh berbagai kepentingan. Keterbatasan akses informasi menindas masyarakat. Ketidaktahuan masyarakat mengakibatkan pengabaian maupun pembodohan—sikap yang pada ujungnya justru kontraproduktif dengan prinsip partisipatif Pemilu. Transparansi, yang sejatinya diatur dalam UU untuk membentuk partisipasi publik, masih belum dijalankan oleh lembaga publik. Untuk merebut dokumen publik yang selama ini masih dianggap sebagai dokumen rahasia negara, masyarakat harus berinisiatif untuk melakukan advokasi terhadap hak-haknya. Dalam konteks advokasi anggaran, kebebasan informasi mestinya menjangkau tiga proses: proses politik, alokasi politik, dan akuntabilitas politik.

Ketiga proses tersebut diterjemahkan dalam proses penyelenggaraan Pemilu, yaitu kompetensi lembaga penyelenggara pemilu seperti KPUD, Panwas, dan DPRD (proses politik); netralitas birokrasi-pemerintahan daerah (alokasi politik); dan pembiayaan Pemilu (akuntabilitas politik). Penyelenggara Pemilu (KPUD dan Panwaslu), peserta Pemilu, serta penerima manfaat lainnya dalam penyelenggaraan Pemilu wajib menyediakan sarana dan saluran informasi yang memadai bagi publik, sebagai bentuk pertanggungjawaban lembaga publik terhadap masyarakat. Kewajiban ini sesuai dengan amanat UU KIP bahwa semua badan publik yang dikategorikan sebagai subjek keterbukaan informasi publik wajib membuka akses informasi tertentu. Pada kenyataannya hingga kini pemerintah cenderung defensif dan tertutup, bahkan terkesan mengulur-ulur waktu dan menuntut terlalu banyak pengecualian yang pada akhirnya mengebiri hak rakyat atas informasi dan dokumen anggaran.

Dalam proses advokasi yang dilakukan oleh masyarakat, pejabat publik tampaknya cenderung menempatkan masyarakat sebagai objek, sebatas konstituen yang dibutuhkan hak suaranya. Padahal, suara yang diberikan oleh rakyat dalam Pemilu seharusnya timbal balik dari apa yang telah dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan untuk kepentingan

rakyat. Pandangan semacam ini menjadi kontraproduktif terhadap partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat seharusnya dijadikan koalisi strategis dalam penyelenggaraan Pemilu, karena dapat menjamin akuntabilitas pesta demokrasi tersebut. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Pemilu DKI Jakarta 2012 bertujuan mendorong pelaksanaan Pemilu yang jujur, transparan, partisipatif, dan akuntabel. Model partisipasi masyarakat ini ditujukan untuk memberikan pembelajaran politik kepada penerima manfaat penyelenggaraan Pemilu.

Tabel 1. Rencana Strategis Koalisi Masyarakat untuk Pemilu DKI Jakarta 2012

NAMA LEMBAGA	FOKUS KEGIATAN
Indonesia Budget Center (IBC): Mengawal politik anggaran dan implementasi keterbukaan informasi publik dalam Pemilu DKI Jakarta 2012	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mendorong hak rakyat atas informasi yang berimbang tentang Pemilu. 2. Politik pembiayaan Pemilu melalui APBD DKI Jakarta 2012, khususnya dana Bansos dan Hibah.
Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR): Mengawal pembelajaran politik melalui pemantauan partisipatif agar pemilih cerdas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Survei pengetahuan tentang Pemilu 2. Pelatihan tokoh masyarakat dan agama 3. <i>Voter education</i> 4. Penerbitan buletin hasil <i>voter education</i> dan kajian terhadap Pemilu DKI Jakarta 5. Pemantauan partisipatif
Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia (PBHI): Memfokuskan pada pembelajaran politik di komunitas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan politik warga 2. Diskusi warga/ diskusi kampung 3. Pembelajaran pemanfaatan anggaran (RT/ RW) 4. Investigasi selama bulan Juli 2012 untuk mengantisipasi mobilisasi dan politisasi APBD, terkait tahun ajaran baru sekolah
Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP): Memfokuskan pada pemantauan pelaksanaan di hari H	<ol style="list-style-type: none"> 1. Logistik Pemilu 2. Mobilisasi relawan untuk menyikapi indikasi kecurangan politik dan administrasi 3. Mensosialisasikan pemantauan hari H

	melalui pamflet pendidikan politik warga, dilakukan oleh relawan dalam diskusi kampung
KAMPUS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengkaji fenomena politik khususnya Pemilukada DKI Jakarta 2012 2. Memantau sistem penyelenggaraan dan aktor Pemilukada sampai level RT, melalui pelibatan sivitas akademika

Model koalisi ini menunjukkan upaya berkelanjutan dan kerja sama dari berbagai pihak untuk mengawal Pemilukada DKI Jakarta 2012 agar tercipta sistem integritas. Data di atas mencerminkan inisiatif partisipasi masyarakat agar rakyat tidak sekedar dijadikan objek, yang didekati ketika hari-hari menjelang Pemilukada. Misi pembelajaran politik untuk warga DKI Jakarta merupakan *focus of concern* agar Pemilukada, ke depan, dapat diselenggarakan lebih independen dan akuntabel. Lubang-lubang kelemahan integritas Pemilukada terlihat pada beberapa aspek, yaitu pemilik hak suara (pemilih), akses informasi untuk pembiayaan Pemilukada sampai sistem penyelenggaraan dan aktor yang terlibat, potensi mobilisasi birokrasi, dan politisasi APBD untuk pemenangan calon *incumbent*.

IBC memfokuskan pada permasalahan keterbukaan informasi publik untuk mengakses pengelolaan anggaran Pemilukada, dengan cara melakukan pendampingan pada komunitas dan individu untuk mengakses informasi tersebut secara lisan dan tertulis. Sebagai *exercise* bagi implementasi UU KIP, pendekatan ini diharapkan dapat mendorong lembaga publik untuk memperbaiki sistem informasi dan infrastruktur keterbukaan informasi publik. Sejak awal penyelenggaraan Pemilukada hingga berakhir, proses pendampingan terus dilakukan.

		PPS - Hasil penghitungan PPK	dalam penghitungan suara di PPS, - Publikasi hasil penghitungan suara oleh PPK, melalui berbagai media yang mudah diakses oleh masyarakat.
5	Logistik	- Mekanisme tender dan berita acara pelaksanaannya - Distribusi dan kualitas logistik - Workshop logistik Pemilukada	- Publikasi rencana tender, - Publikasi pelaksanaan tender. - Pemantauan kualitas logistik oleh masyarakat - Publikasi pengaduan masyarakat kepada KPUD terkait kualitas logistik. - Komitmen yang sama dari Badan Publik Penyelenggara Pemilukada dalam hal logistik Pemilukada

Diolah dari hasil workshop dan FGD 30 komunitas di DKI Jakarta, September 2012

Exercise terhadap implementasi KIP terlihat hasilnya pada data ini: masyarakat meminta berbagai informasi terkait Pemilukada DKI Jakarta 2012. Sikap kemandirian masyarakat dalam berdemokrasi tercermin pada saat meminta informasi dan data di KPUD. Sebagian informasi dapat dengan mudah diperoleh khususnya terkait dengan data pemilih tetapi berbeda dengan data dan dokumen terkait dengan anggaran, misal kesulitan mendapatkan laporan hasil pemeriksaan kesehatan dari calon-calon gubernur. Untuk itu perlu adanya perumusan kembali dokumen-dokumen yang termasuk ke dalam data yang dikecualikan, artinya data yang kemudian dikecualikan karena harus ada pengujian dokumen tersebut¹⁰.

¹⁰ Rilis media IBC pada tanggal 18 September 2012 memaparkan berbagai temuan terkait kurang responsifnya Badan Publik Penyelenggara Pemilukada terhadap berbagai permintaan informasi dari masyarakat.

Diukur dari indikator tindakan yang tercermin dalam analisis di atas, permintaan masyarakat untuk akses informasi terkait penyelenggaraan PemiluKada menunjukkan respon setengah hati dari KPUD dan Panwaslu. Dapat dikatakan bahwa keterbukaan informasi publik di Badan Publik Penyelenggara PemiluKada perlu dibangun dengan fondasi yang kuat untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan substantif, terutama yang bersifat kelembagaan seperti PPID, dan teknis terkait medium yang digunakan oleh KPUD agar informasi dapat diakses secara mudah dan sederhana oleh masyarakat.

Tabel 3. Pola dan Ketersediaan Informasi dalam PemiluKada DKI Jakarta 2012

Putaran	Informasi yang diminta	Ketersediaan	Cara Meminta Informasi			Medium Penyediaan Informasi
			Tertulis	Lisan	DII	
Putaran Pertama	- DPS	Tersedia		✓		Formal: surat, web
	- DPT	Tersedia	✓	✓		Formal: surat, web
	- Profil calon	Tersedia, sebagian	✓	✓		Formal: surat, web
	- Panduan pemilih	Tersedia	✓	✓		Formal: surat, web
	- Visi dan misi calon dalam program	Tidak tersedia				
	- Rekap hasil penghitungan suara	Tersedia	✓	✓	✓	Formal: surat, web
	- Bentuk pelanggaran selama PemiluKada	Tersedia		✓		Tidak formal: lisan, tanpa rekap notulensi
	- Anggaran dan dana kampanye	Tidak tersedia				
Putaran Kedua	- Visi misi kedua calon	Tersedia	✓	✓		Formal: surat, web
	- DPT	Tersedia	✓	✓		Formal: surat, web
	- SDPT	Tersedia	✓	✓		Formal: surat, web
	- RAB KPUD dan	Tidak tersedia				

	Panwaslu		✓			
	- Perlengkapan logistik	Tersedia, tidak lengkap				Formal: surat
	- Rekap hasil	Tersedia	✓	✓		Formal: surat, web

Diolah dari workshop dan FGD IBC bersama 30 komunitas di DKI Jakarta, Juli dan September 2012

Data di atas menggambarkan akses informasi belum disediakan secara merata. Lembaga penyelenggara, KPUD, menyediakan beberapa informasi secara formal, dapat diakses secara luas oleh masyarakat. Namun untuk informasi tertentu, sebagaimana terlihat di tabel, seperti visi misi calon peserta Pemilukada, anggaran dan sumber dana kampanye cagub, serta RAB KPUD dan Panwaslu, tidak dapat diakses sama sekali. Di sisi lain, informasi profil calon gubernur dan perlengkapan logistik tersedia tidak lengkap. Beberapa informasi seperti visi misi dan profil cagub kemudian diperbarui oleh KPUD, namun informasi yang terkait anggaran tidak disediakan sampai akhir penyelenggaraan Pemilukada. Menarik juga untuk diperhatikan bahwa informasi untuk bentuk pelanggaran selama Pemilukada hanya didapatkan secara lisan.

Berdasarkan exercise terhadap KIP selama penyelenggaraan Pemilukada DKI Jakarta 2012, ditemukan beberapa indikasi tindakan menutupi informasi, padahal informasi tersebut penting agar masyarakat dapat melakukan pengawasan. Tindakan semacam ini dapat dipahami sebagai upaya menghalangi transparansi dalam mewujudkan Pemilukada berintegritas. Anggapan masyarakat terhadap budaya ketertutupan birokrasi agaknya tidak hanya berlaku bagi Pemerintah, namun juga lembaga-lembaga publik seperti KPUD. Sikap separuh hati untuk transparansi mengarah pada inkonsistensi implementasi KIP. Jika anggaran masih dianggap sebagai dokumen sakral oleh lembaga publik, artinya masyarakat masih dianggap sebagai objek non-partisipan. Dengan kata lain, masyarakat tak perlu tahu urusan dapur pemerintah/ lembaga publik, yang penting merasakan hasilnya. Justru di sinilah potensi penyalahgunaan wewenang atas anggaran semakin besar. Semakin tertutup lembaga publik terhadap masalah anggaran, kepentingan rakyat semakin kecil di dalamnya.

Kajian-kajian sebelumnya tentang pembiayaan Pemilukada menunjukkan pola permasalahan anggaran dalam penyelenggaraan Pemilukada, yaitu (a) *keterbatasan anggaran*, ditemukan terjadinya kesenjangan antara kebutuhan anggaran yang diajukan oleh KPUD dengan realisasi yang disetujui oleh DPRD. Alokasi penganggaran mencerminkan proses politik yang diharapkan oleh suatu daerah. (b) *politisasi pembiayaan Pemilukada*, ditemukan indikasi bahwa kekuatan politik dominan atau kepala daerah yang ingin mencalonkan diri kembali sangat besar peranannya dalam menentukan anggaran dan posisi itu bisa dimanfaatkan untuk kepentingan politik, alias pemenangan calon. (c) *kurangnya transparansi dan akuntabilitas* dalam pengelolaan anggaran oleh KPUD¹¹.

Problem penyelenggaraan Pemilukada telah dipahami modus-modusnya. Penyikapian masyarakat, khususnya CSO, perlu dirumuskan dalam strategi-strategi agar ke depan lembaga penyelenggaranya dapat bekerja lebih transparan dan akuntabel. Beberapa catatan penting yang perlu disikapi bersama setelah *exercise* keterbukaan informasi publik dalam Pemilukada DKI Jakarta 2012, yaitu:

1. Tidak sinergisnya KID dan KPUD serta Panwas terkait dengan “data yang dikecualikan dan tidak bisa diperoleh masyarakat”.
2. KID tidak mempunyai peranan penting, karena bukan pengelola informasi. Padahal KID menjadi ujung tombak dari pengawasan penyelenggaraan Pemilukada. Seharusnya ada MoU antara KID dengan lembaga pemantau terkait keterbukaan informasi publik, agar memudahkan akses data yang diminta masyarakat.
3. Lembaga publik harus membuat kategorisasi dokumen tentang informasi yang dikecualikan/ tidak dapat diakses oleh publik, misalnya informasi laporan kesehatan calon gubernur, disertai dasar yang melandasi kerahasiaannya. Jika informasi anggaran dana kampanye dianggap rahasia oleh KPUD, perlu juga diberikan landasan hukumnya.
4. Lembaga publik perlu menertibkan pola komunikasi publik, agar tidak terjadi simpang siur dalam pencarian informasi oleh masyarakat. Masyarakat juga perlu dididik dengan cara didampingi oleh CSO agar permintaan informasi dilakukan secara tertulis sehingga jika terjadi pelanggaran terhadap akses informasi dapat ditindaklanjuti secara

¹¹ Lihat hasil analisis dan investigasi IBC pada bab IV. Hasil penelitian IBC dalam “Potret Keterbukaan Informasi Publik dalam Pemilukada di 4 Daerah” (Jakarta: IBC dan TIFA, 2010) memaparkan keprihatinan ini. Dengan sikap kurang transparan dan akuntabel, lembaga KPUD dinilai tidak netral dalam menyelenggarakan Pemilukada di 4 daerah dimaksud: Kota Surabaya, Kab. Sidoarjo, Kab. Karawang, dan Kab. Jemberana.

resmi dan memiliki kekuatan hukum. Harapan ke depan supaya lembaga publik mampu membangun lalu lintas informasi yang lebih akuntabel dan tercatat.

5. Perlunya dibentuk PPID di dalam penyelenggaraan Pilgub, terkait KPU, KPUD, Panwaslu, dan Pemerintah Provinsi.

3.4 Pembelajaran Ke Depan: Menegakkan Hak Rakyat atas Informasi

Persoalan masih kerap ditemukan di berbagai daerah ketika masyarakat menggunakan haknya untuk meminta informasi tentang pengelolaan anggaran Pemilukada kepada DPRD, Panwas, KPUD, dan eksekutif. Mulai dari sikap setengah hati lembaga publik tersebut sampai dengan minimnya pemahaman terhadap substansi UU KIP, yaitu informasi harus tersedia tepat waktu, mudah, dan dengan biaya ringan. Upaya mendorong implementasi UU ini cukup tinggi tetapi sayangnya tidak didukung oleh kesiapan SDM ataupun teknis.

Dari sisi penyelenggaraan Pemilukada, KPUD masih terkesan tertutup mengenai alokasi anggaran. Pada segi lain, publik juga seringkali tidak memiliki akses informasi yang memadai terkait mekanisme dan proses Pemilukada dan tentang kualitas calon kepala daerah yang akan dipilih. Akibatnya sering terjadi pemutarbalikan fakta, stigmatisasi satu pihak kepada pihak yang lain, manipulasi informasi, pembodohan dan kebohongan publik. Hal ini jelas menjadi kontraproduktif bagi upaya-upaya membangun iklim demokrasi yang lebih kondusif dan berkualitas.

Semestinya proses pembelajaran politik sejalan dengan pengakuan akan hak-hak rakyat dalam memperoleh informasi, tak hanya terkait dengan proses Pemilukada secara umum tetapi juga informasi dan dokumen tentang anggaran yang melekat dalam badan publik penyelenggara Pemilukada. Hasil permintaan informasi yang dilakukan oleh IBC dan beberapa kelompok masyarakat lainnya kepada Badan Publik Penyelenggara Pemilukada dan Pemerintah Daerah memperlihatkan bahwa *pertama*, masyarakat belum mempunyai akses penuh terhadap informasi Pemilukada, baik tentang pasangan calon, visi misinya, sampai pada persoalan anggaran. Terlebih bila itu menyangkut anggaran kampanye ataupun penyelenggaraan Pemilukada yang dibiayai APBD/ APBN. Ini menunjukkan bahwa

informasi masih dianggap sebagai barang sakral, berkebalikan dari semangat UU KIP yang menjamin akses masyarakat terhadap informasi.

Kedua, KPUD dan Panwaslu sebagai penyelenggara PemiluKada cenderung hanya menjalankan prosedur kerja saja, tidak memiliki kemauan keras melakukan upaya-upaya pendidikan politik bagi pemilih. Pendidikan setengah hati ini terlihat pada temuan-temuan seperti pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh KPU (baik DPS, DPT, dan pemutakhiran data), masih adanya pemahaman di kalangan pemilih bahwa PemiluKada belum menjadi kebutuhan masyarakat, minimnya pengetahuan masyarakat terhadap visi dan misi kandidat, dan kampanye terselubung (dengan mengangkat isu SARA) serta politik uang. Dengan cara kerja seperti itu, kedua lembaga publik tersebut rentan untuk disusupi kepentingan, sehingga proses PemiluKada justru mencerminkan ketidaknetralan lembaga penyelenggaranya.

Ketiga, Badan Publik Penyelenggara PemiluKada termasuk pemerintahan daerah tingkat lokal (Kelurahan) masih belum siap secara institusional ataupun SDM dalam melayani permintaan informasi oleh masyarakat secara umum. Hal ini terlihat pada temuan-temuan seperti belum adanya pejabat/ bagian yang ditunjuk untuk melayani akses informasi untuk masyarakat, sehingga untuk mengakses data/ informasi dibutuhkan waktu yang cukup lama bahkan penolakan juga terjadi (dengan cara meminta surat tugas setiap peminta informasi), belum tersedianya kategori informasi yang bisa diakses setiap saat ataupun berkala oleh masyarakat untuk setiap tahapan PemiluKada. Jikapun secara infrastruktur telah dibuat pos-pos layanan informasi bagi masyarakat, sifatnya masih artifisial dan belum menampilkan kinerja yang layak sebagai ujung tombak pendidikan politik bagi masyarakat.

Exercise yang telah dilakukan untuk menguji implementasi UU KIP dalam penyelenggaraan PemiluKada DKI Jakarta menunjukkan hasil yang kurang memuaskan. Lembaga-lembaga publik dari tingkat provinsi hingga kelurahan belum memiliki kesiapan secara substantif untuk menyediakan informasi terkait PemiluKada, kandidat calon, dan pengelolaan anggaran. Jika PemiluKada DKI Jakarta dijadikan *benchmark* untuk penyelenggaraannya di daerah lain, atau untuk Pilpres/ Pileg, dapat dibayangkan cengkarut yang akan terjadi akibat ketidaksiapan tersebut. Seharusnya dengan adanya UU KIP,

masyarakat mendapatkan hak konstitusionalnya untuk mengakses informasi yang mereka butuhkan dalam memutuskan calon yang mereka kehendaki. Tanpa implementasi UU KIP yang lebih baik dan inovatif, Pemilu/ Pilpres/ Pileg hanya akan menjadi pesta demokrasi *pseudo*, karena seharusnya proses politik mengarah pada pembelajaran politik bagi rakyat, bukan pada pem(b)erdayaan publik, akibat budaya ketertutupan birokrasi. Jika birokrasi membiasakan diri tertutup atau transparan setengah hati, pintu korupsi terbuka luas bagi oknum-oknum di dalamnya, dan kepentingan rakyat akan kian sepi dari perhatian negara.

BAB IV

Dana Hibah dan Bansos APBD DKI Jakarta 2012: Alokasi Politik atau Politik Alokasi?

4.1 Pengantar

Transparansi dalam proses penganggaran masih sebatas wacana dan pelaksanaannya bersifat prosuderal. Belum secara substansi lahir dari sebuah kesadaran dan pandangan kritis elit penguasa bahwa dokumen anggaran merupakan dokumen publik. Dokumen anggaran (APBD) masih menjadi isu sensitif dengan dianggap sebagai rahasia negara. Sebagai isu yang bersifat sensitif dan politis, informasi anggaran biasanya bersifat sepihak. Meskipun secara peraturan dimungkinkan, tetapi realitasnya, untuk mengakses dokumen ini tidak mudah. Kalaupun dapat diperoleh, melalui pendekatan personal. Ada pemikiran dan solidaritas yang sangat kuat di kalangan pemerintah maupun DPRD untuk berpegang teguh pada prinsip bahwa dokumen anggaran adalah hak prerogatif mereka. Ketertutupan anggaran menjadi indikasi terbukanya penyalahgunaan anggaran publik.

Padahal dalam prinsip keuangan negara, salahsatunya menegaskan bahwa APBD/N adalah dokumen publik. Anggaran, sebagai instrumen pemerintah dalam menjalankan pembangunan, bukan sebatas dokumen keuangan semata yang bersifat netral atau catatan administratif belaka. Melainkan, anggaran adalah “dokumen politik” yang lahir dari proses dan kompromi kepentingan politik dalam lingkaran kekuasaan (eksekutif dan legislatif).

4.2 Dana Hibah dan Bansos 2012: Politik Alokasi Anggaran Prov. DKI Jakarta

Ketiadaan transparansi dan akses informasi dalam proses penganggaran melahirkan sistem oligarki politik yang menegaskan kedaulatan rakyat di bidang anggaran. Dominasi dan hegemoni elit politik dalam lingkaran kekuasaan telah membuat kebijakan anggaran seolah menjadi hak absolut elit politik. Oligarki politik seperti ini semakin kuat ketika elit berkuasa lebih memilih membangun koalisi kepentingan (bisnis) dengan kroni-kroninya daripada memperjuangkan warganya. Akibatnya, kebijakan anggaran akan menghasilkan

KKN antara elit politik dan kroni-kroni bisnis dari elit berkuasa, jauh dari aspirasi dan kebutuhan riil rakyat (miskin).

Politik anggaran yang dihegemoni oleh kepentingan elit merupakan salah satu bentuk perampasan daya kemampuan secara sistematis yang terjadi sebagai akibat penguasaan informasi dimonopoli oleh segelintir individu. Proses perampasan daya, setidaknya memiliki tiga dimensi. *Pertama*, perampasan daya sosial yang meliputi akses pada basis produksi rumah tangga seperti akses pada informasi pengetahuan, keterampilan, partisipasi dalam organisasi sosial, dan sumber-sumber keuangan. *Kedua*, perampasan daya politik, yaitu akses individu pada pengambilan keputusan politik, bukan saja kemampuan untuk memilih melainkan juga kemampuan untuk menyuarakan aspirasi dan bertindak secara kolektif. *Ketiga*, perampasan daya psikologis, yaitu hilangnya perasaan individual mengenai potensi dirinya baik dalam ranah sosial dan politik, sehingga tidak mampu berpikir kritis karena adanya hegemoni oleh perkataan dan informasi palsu.

Pertanyaan mendasarnya adalah deregulasi model bagaimana dalam kekuasaan yang memungkinkan pengaturan akses informasi disertai sanksi tegas yang dapat menjamin hak masyarakat atas informasi? Regulasi diperlukan sebagai upaya mendorong peran kekuasaan atau pemerintah di dalam masyarakat, di mana kekuasaan atau pemerintah memfungsikan diri sebagai fasilitator untuk mensejahterakan masyarakat melalui keterbukaan informasi sehingga pelayanan kepada masyarakat dapat disediakan optimal dan pengalokasian anggaran dapat langsung menyentuh kebutuhan masyarakat. Pada sisi lain, alokasi anggaran dalam proses penganggaran seharusnya digunakan sebagai optimalisasi negosiasi berbagai kelompok melalui proses terbuka—siapa pun dapat berperan, dan seluruh hasilnya merepresentasikan berbagai kepentingan dan tidak adanya pihak-pihak yang mendominasi.

Untuk itu, diperlukan komitmen yang lebih kuat dari kalangan masyarakat sipil, untuk mendorong transparansi dalam proses penganggaran, di samping menyiapkan jejaring sosial untuk mengawal implementasi UU KIP. Yang paling penting adalah bagaimana membangun semangat kebebasan mengakses informasi publik (hak terhadap informasi publik) di tataran masyarakat sipil. Dengan diundangkannya UU Keterbukaan Informasi Publik, akses rakyat perlu terus didorong sebagai pemberi mandat kekuasaan.

Bila UU KIP sudah diterapkan, semua elemen masyarakat harus diberi tahu bahwa mereka berhak tahu atas semua informasi yang dianggap pantas diberikan sesuai amanat UU ini. Harapannya, agar secara kritis masyarakat berani melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan kekuasaan di daerah dalam kerangka perwujudan sistem demokrasi. Sekaligus bertujuan mengefektifkan pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya. Sasarannya jelas, agar anggaran (APBD/N/) dapat lebih diarahkan kepada kepentingan rakyat luas.

Anggaran terkait Pemilukada dalam APBD/N acap disalahgunakan untuk modal pemenangan elit yang tengah mencalonkan diri, terutama *incumbent*, politik uang, dan suap kepada penyelenggara pemilu. Berbagai kewenangan yang dimiliki calon *incumbent*, terutama berkaitan dengan penggunaan anggaran dan penyelenggaraan pelayanan, diarahkan untuk mendukung modal dan meningkatkan popularitasnya sendiri. Persoalan klasik yang muncul dalam setiap pelaksanaan Pemilukada, selain masalah DPT dan pelanggaran etika kampanye, memang politik uang (APBN/D). Di banyak daerah, dana Hibah/ Bansos menjadi salah satu instrumen yang digunakan untuk kepentingan pemenangan oleh kandidat terutama oleh calon *incumbent*, tak terkecuali dalam Pemilukada DKI Jakarta 2012. Kondisi ini semakin didukung oleh ketertutupan dan sulitnya mendapatkan dokumen dan akses informasi publik terkait APBD/N dan penyelenggaraan Pemilukada secara keseluruhan.

Untuk menguji instrumen KIP dalam penganggaran dana Hibah/ Bansos TA 2012 di Provinsi DKI Jakarta (pada tahun yang sama dengan Pemilukada), IBC mengajukan permohonan resmi untuk akses informasi anggaran dana Hibah/ Bansos kepada DPRD dan Pemda DKI Jakarta. Setelah tidak mendapatkan jawaban resmi dari pihak-pihak terkait, maka ditindaklanjuti dengan investigasi. Lambatnya layanan terhadap akses informasi anggaran dapat dianggap sebagai ketertutupan birokrasi, karena pada saat yang bersamaan, penyelenggaraan Pemilukada DKI Jakarta tengah berlangsung. Dengan demikian, tahap riset dan investigasi perlu dilakukan melalui analisa dokumen dan verifikasi data.

I. Mekanisme Dana Hibah/ Bansos dan Permasalahannya

Pengaturan tentang dana hibah dan bantuan sosial TA 2012, harus mengacu pada :

1. Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara
2. PP 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
3. Permendagri 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengeluaran Keuangan Daerah
4. Permendagri No 32 tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Dana Hibah dan Bansos yang bersumber dari APBD
5. Peraturan Kepala Daerah yang mengatur terkait pengelolaan dan pelaksanaan dana Hibah/ Bansos yang bersumber dari APBD dengan lampiran nama-nama lembaga/ ormas/ masyarakat penerima hibah dan bansos beserta jumlah alokasinya.

Dari pijakan peraturan tersebut maka bisa digambarkan perbedaan terkait dana hibah dan bansos sebagai berikut.

Tabel 4. Perbandingan Dana Hibah dan Bansos¹²

Keterangan	Hibah	Bantuan Sosial
Definisi	Pemberian uang/ barang atau jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah	Pemberian bantuan berupa uang/ barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/ atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial.
Tujuan	Menunjang pencapaian sasaran program dan kegiatan pemerintah daerah dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat.	Rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, pemberdayaan sosial, jaminan sosial, penanggulangan kemiskinan, dan penanggulangan bencana.

¹² Permendagri 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Dana Hibah dan Bansos yang bersumber dari APBD

Mekanisme	<ul style="list-style-type: none"> - Belanja hibah diberikan secara selektif dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, rasionalitas dan ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. - Belanja hibah bersifat bantuan yang tidak mengikat/ tidak secara terus menerus dan tidak wajib serta harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah. - Naskah perjanjian hibah daerah sekurang-kurangnya memuat identitas penerima hibah, tujuan pemberian hibah, jumlah uang yang dihibahkan. 	Bantuan sosial diberikan secara selektif, tidak terus menerus/ tidak mengikat serta memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dan ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.
-----------	---	--

Sumber : Permendagri 32 Tahun 2011, diolah

Berdasarkan definisi, mekanisme, dan tujuan sebagaimana disebutkan oleh Permendagri 32 Tahun 2011, dana Hibah dan Bansos dialokasikan berdasarkan politik anggaran daerah. Penafsiran terhadap definisi yang dimaksud oleh peraturan ini pada akhirnya memungkinkan terjadinya kompromi-kompromi dalam pengalokasiannya. Penetapan dana Hibah dan Bansos yang disesuaikan dengan kondisi demografis daerah dan problem sosial yang dihadapi menjadikan mata anggaran ini mudah dikembang-kempiskan sesuai keperluan daerah.

Tahun 2009, peneliti Asia Research Centre, Murdoch University, Ian Wilson; peneliti pemerintahan lokal, Luky Djuniardi Djani; dan Sekretaris Jenderal Transparency International Indonesia, Teten Masduki, melakukan penelitian korupsi anggaran daerah di Kota Bau Bau Sulawesi Tenggara, Kota Bandung Jawa Barat dan Kabupaten Tabanan Bali. Penelitian ini menyimpulkan bahwa, *“korupsi di daerah didesain lewat politik anggaran,*

dialirkan untuk kepentingan pejabat melalui menggansir dana Hibah dan Bansos”¹³. Dalam praktiknya, selama ini belanja hibah dan bantuan sosial, khususnya yang bersumber dari APBD, menimbulkan berbagai masalah.

Permasalahan dalam penganggaran dan pelaksanaan belanja Hibah dan Bansos dimulai dari kelemahan dalam perencanaan serta proposal, realisasi yang tidak sesuai peruntukan, penyaluran ganda, adanya penyuaipan dalam proses pencairannya, pertanggungjawaban fiktif, dan pemotongan dana dari pengelolanya. Misal, belanja Bansos yang dimaksud dialokasikan untuk perlindungan sosial atau kesejahteraan sosial, sedangkan dalam regulasi lain disebutkan terdapat aktivitas yang tidak terkait dengan perlindungan dan kesejahteraan sosial yang juga diklasifikasikan sebagai belanja Bansos. Hal tersebut telah membuat pejabat pengelola belanja Bansos bahkan beberapa kepala daerah tersandung masalah hukum.

Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI pada tahun 2011 menyebutkan aliran dana Bansos tahun 2007-2010 mencapai Rp300 triliun. Dari angka yang fantastis tersebut, pelaksanaan anggarannya menimbulkan banyak permasalahan¹⁴. BPK mengklaim telah menemukan banyak kasus penyelewengan dana Hibah/ Bansos di berbagai daerah. Menurut BPK, biasanya dana Hibah/ Bansos tidak diterima oleh masyarakat sebesar yang dipertanggungjawabkan oleh Pemerintah Daerah.

Pola penyelewengan dana yang digunakan pejabat daerah beragam. Terkadang, ada LSM fiktif yang menerima dana tersebut. LSM itu dibentuk sekadar untuk menghambur-hamburkan dana Hibah/ Bansos. Modus lainnya, dana Bansos sering digunakan untuk biaya kampanye Pemilukada. BPK membeberkan sejumlah kasus penyalahgunaan dana Bansos selama 2007-2010, antara lain:

1. Provinsi Jawa Barat. Menurut BPK, terdapat dugaan korupsi dana Bansos di Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan nilai kerugian Rp165,4 miliar.
2. Provinsi Lampung. Kasus dugaan korupsi dana Bansos di Pemerintah Provinsi Lampung tahun 2009 senilai Rp1,23 miliar telah menyeret lima tersangka—semuanya mantan pegawai Biro Keuangan Pemprov Lampung. Dua di antara

¹³ *Majalah Tempo*, Senin, 28 Desember 2009

¹⁴ *Suara Merdeka*, 02 September 2012 “*Politik Anggaran Hibah*”.

mereka sudah menjalani proses persidangan, sementara tiga lainnya masih berada di tahanan Polda Lampung karena berkas perkaranya belum lengkap. Modus dugaan korupsi bansos di Lampung adalah dengan menyalurkan dana kepada 36 LSM yang ternyata fiktif. Para tersangka membuat proposal permohonan dana Bansos dengan nama LSM fiktif. Proposal tersebut kemudian diajukan kepada Gubernur Lampung saat itu, Syamsurya Ryacudu, dengan menggunakan KTP pinjaman. Setelah dana Bansos cair, tersangka kemudian memberi imbalan kepada pemilik KTP yang mereka pinjam, sebesar Rp500 ribu per orang. Dalam kasus ini, tersangka juga diduga memalsukan tanda tangan Gubernur Lampung saat itu.

3. Provinsi Nusa Tenggara Timur. BPK NTT mengungkap dugaan penyelewengan dana Bansos di provinsi tersebut senilai Rp15,511 miliar. Total kerugian negara dalam penyelewengan dana bansos di Provinsi NTT tahun 2010 ditaksir mencapai Rp27,586 miliar, dengan jumlah kasus sebanyak 3.277 buah. Per 31 Desember 2010, jumlah kasus penyelewengan dana Bansos yang telah ditindaklanjuti Pemprov NTT sebanyak 1.761 kasus dengan nilai Rp12 miliar, sedangkan yang belum ditindaklanjuti sebanyak 1.516 kasus dengan total nilai lebih dari Rp 15 miliar. Penyelewengan tidak hanya terjadi di tingkat provinsi, tapi juga di tingkat kabupaten/ kota seperti di Kabupaten Sikka senilai Rp13,7 miliar, di Sumba Barat senilai Rp11,2 miliar, dan di Sumba Barat Daya senilai Rp900 juta.

Kepala Seksi Humas dan Penerangan Hukum Kejaksaan Tinggi NTT, Jemmy Tirayudi, menjelaskan bahwa dana Bansos biasanya digunakan untuk menangani kasus-kasus kemanusiaan di daerah mereka yang sifatnya mendadak seperti bencana longsor atau kebakaran. Tetapi, kenyataannya dana Bansos sering dimanfaatkan untuk perjalanan dinas pejabat, sewa pesawat, dan lain-lain.

4. Provinsi Nusa Tenggara Barat. Kasus korupsi dana Bansos tahun 2004-2009 di NTB telah menyeret tiga tersangka, yakni mantan Kepala Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (PPKD), mantan Sekretaris Dinas PPKAD, dan mantan Bendahara Bansos.

Di luar temuan yang telah dilaporkan BPK tersebut, Kejaksaan Negeri Magelang juga tengah memproses dugaan penyimpangan dana Hibah/ Bansos di Provinsi Jawa

Tengah. Riza Kurniawan, mantan Wakil Ketua DPRD Jawa Tengah yang juga Ketua Umum KONI, ditetapkan tersangka oleh Kejaksaan Negeri Magelang dalam korupsi dana Bansos untuk keagamaan senilai Rp1,3 miliar yang seharusnya dialokasikan untuk 18 penerima. Masing-masing penerima seharusnya, sesuai dengan alokasi, mendapatkan dana Bansos sebesar Rp100 juta, tapi disunat oleh Riza Kurniawan sebesar Rp60-70 juta. Tersangka yang sama juga melakukan penyelewengan dana Hibah untuk KONI Jateng dan sudah ditetapkan tersangka oleh Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah¹⁵. Sedangkan pada tahun 2011, ICW melaporkan dugaan korupsi dana Hibah/ Bansos di Provinsi Banten ke KPK pada tahun itu, yang diduga melibatkan Gubernur Banten terpilih, Ratu Atut Chosiyah. ICW menduga Gubernur Banten telah melakukan penyimpangan pengelolaan dana Hibah/ Bansos sebesar Rp34,93 miliar¹⁶.

Berdasarkan beberapa kasus yang muncul terkait penyelewengan dana Hibah/ Bansos, modusnya terjadi berulang di berbagai daerah: *penerima fiktif, duplikasi alamat, pemotongan jumlah dana Hibah/ Bansos, penerima mempunyai relasi kerabat dengan kepala daerah, pemanfaatan dana Bansos untuk kepentingan lain diluar kaitannya dengan risiko sosial yang dialami oleh masyarakat.*

2. Potret Alokasi Dana Hibah dan Bansos DKI Jakarta TA 2012

Secara umum perkembangan alokasi dana Hibah dan Bansos Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengalami peningkatan dari tahun-tahun sebelumnya. Sejak tahun 2008 sampai dengan tahun terakhir, pos anggarannya mengalami peningkatan, sebagaimana terlihat dalam grafik I¹⁷.

Grafik I. Tren Kenaikan Anggaran Dana Hibah dan Bansos Pemerintah Provinsi DKI Jakarta TA 2008-2012



¹⁵ Tempo
¹⁶ Dokum
¹⁷ Analisi

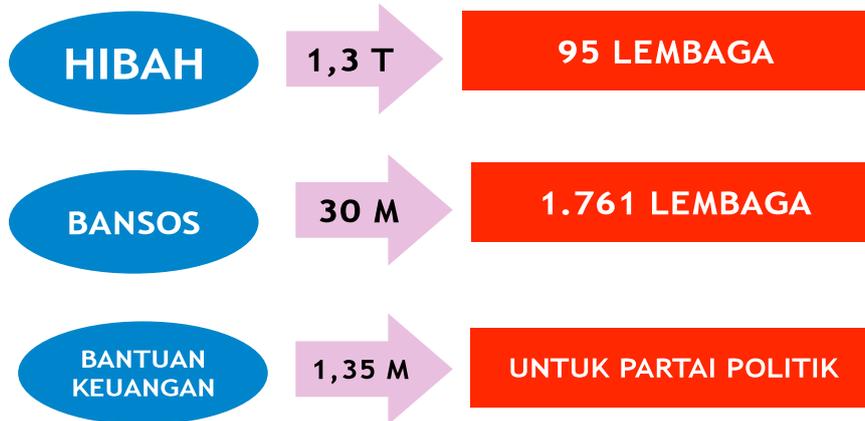
Data di atas memperlihatkan peningkatan Belanja Hibah 2012, dengan alokasi sebesar Rp1,37 triliun atau naik 8 kali lipat dibanding alokasi tahun 2008 sebesar Rp177 miliar. Meski dalam 5 tahun terus menerus dianggarkan naik, namun kenaikan hingga 215% jelang 2 tahun Pemilukada dapat dikatakan sangat tidak wajar. Sekalipun dipotong anggaran penyelenggaraan Pemilukada sebesar Rp250 milyar, kenaikan hingga 6 kali lipat tidaklah wajar!

Pada tahun 2012 Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengalokasikan anggaran sebesar Rp1,367 trilliun untuk hibah dan Rp30,08 miliar untuk bantuan sosial. Dana hibah disalurkan kepada 95 organisasi yang dibentuk negara maupun masyarakat dan untuk dana bantuan sosial diberikan kepada 1.671 organisasi kemasyarakatan dengan alokasi dana bervariasi, mulai dari Rp15 juta per organisasi hingga Rp258 miliar per organisasi¹⁸.

¹⁸ Lampiran SK Gubernur DKI Jakarta No. 12/2011 tentang Penetapan Belanja Hibah, Bantuan Sosial dan Bantuan Keuangan dalam bentuk uang kepada Individu, Keluarga, Masyarakat, Kelompok Masyarakat, Organisasi Kemasyarakatan, Pemerintah Daerah Lain dan Pemerintah serta Partai Politik pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012

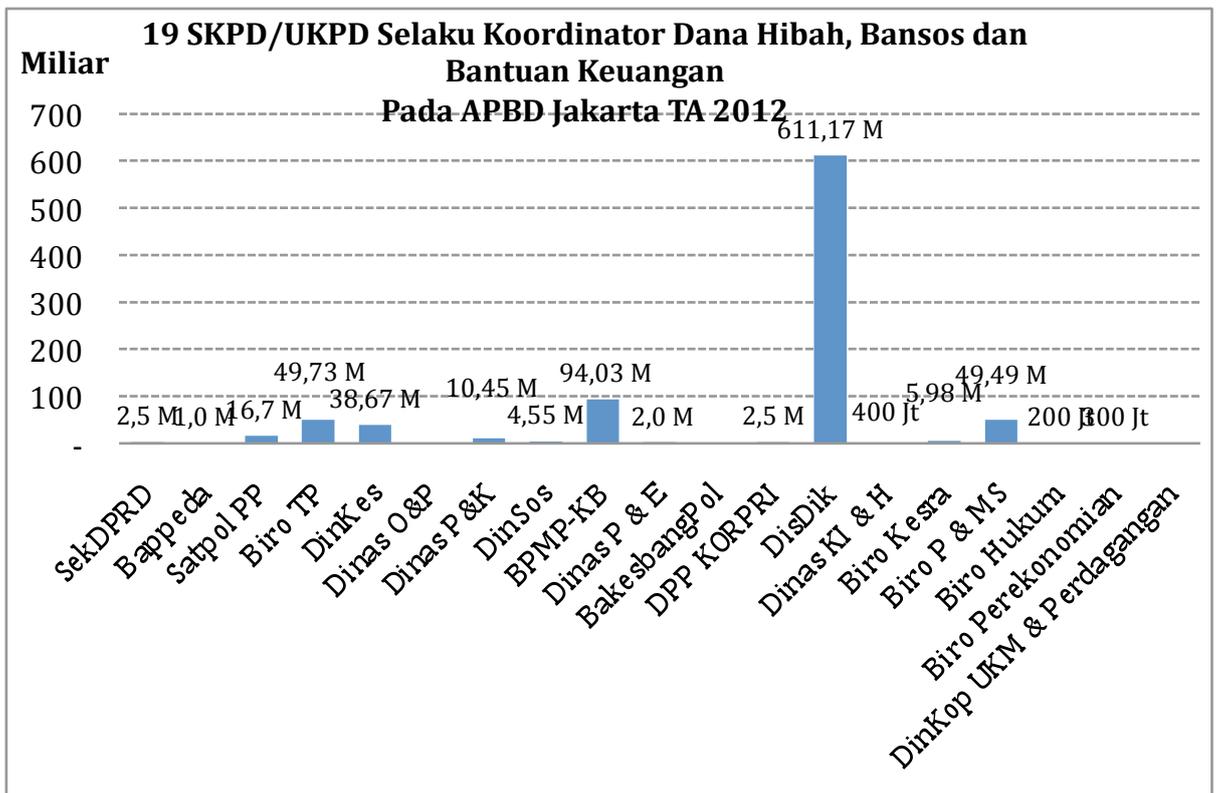
Grafik 2. Alokasi Dana Hibah, Bansos, dan Bantuan Keuangan DKI Jakarta TA 2012

ALOKASI DANA HIBAH, BANSOS DAN BANTUAN KEUANGAN DKI JAKARTA TA. 2012



Anggaran dana Hibah dan Bansos ini tersebar di 19 SKPD Pemprov. DKI Jakarta, dengan jumlah alokasi yang bervariasi, sebagaimana terlihat pada grafik berikut.

Grafik 3. Sebaran Dana Bansos dan Hibah di beberapa SKPD Provinsi DKI Jakarta



Data di atas memperlihatkan sebaran dana Hibah dan Bansos paling besar alokasinya ada di Dinas Pendidikan dengan nilai Rp611,17 miliar untuk 17 pos alokasi disusul Bakesbangpol dengan nilai Rp297,92 miliar untuk 27 pos alokasi dan peringkat ketiga Dinas Olahraga dan Pemuda sebesar Rp208,98 miliar untuk lima pos alokasi.

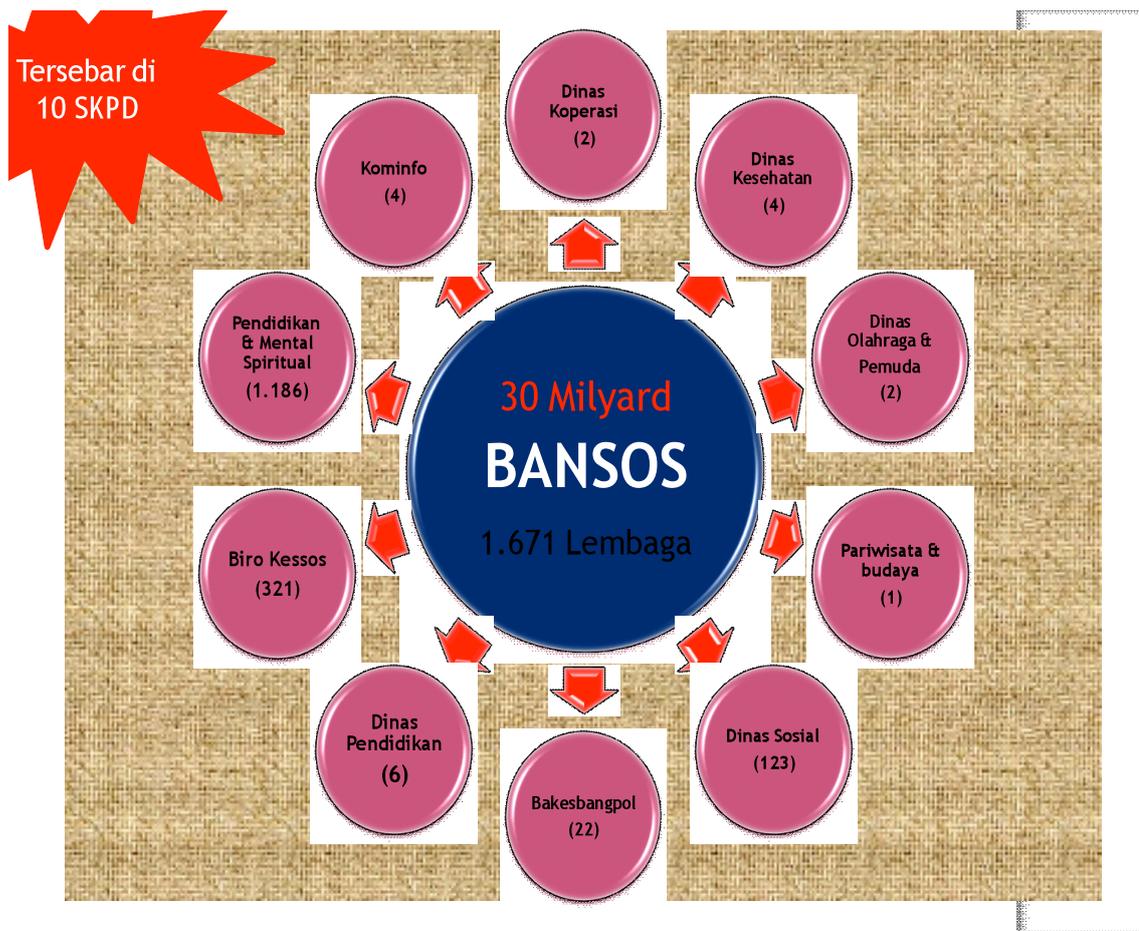
Data berikut menampilkan sebaran dana Hibah sebesar Rp1,3 triliun yang ditujukan kepada 95 lembaga/ ormas, yang pencairannya melalui 18 SKPD, yaitu Sekretariat DPRD, Bappeda, Satpol PP, Biro Tata Pemerintahan, Dinas Kesehatan, Dinas Olahraga dan Pemuda, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Dinas Sosial, Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan KB, Dinas Perindustrian dan Energi, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, DPP Korpri Jakarta, Dinas Pendidikan, Biro Kesejahteraan Sosial, Biro Pendidikan dan Mental Spiritual, Biro Hukum, Biro Perekonomian, Dinas Koperasi UKM dan Perdagangan. Untuk alamat penerima hibah, lebih banyak didominasi oleh wilayah Jakarta Pusat.

Grafik 4. Besaran Dana Hibah dan Lokasi Penerima Dana Hibah Prov DKI Jakarta 2012



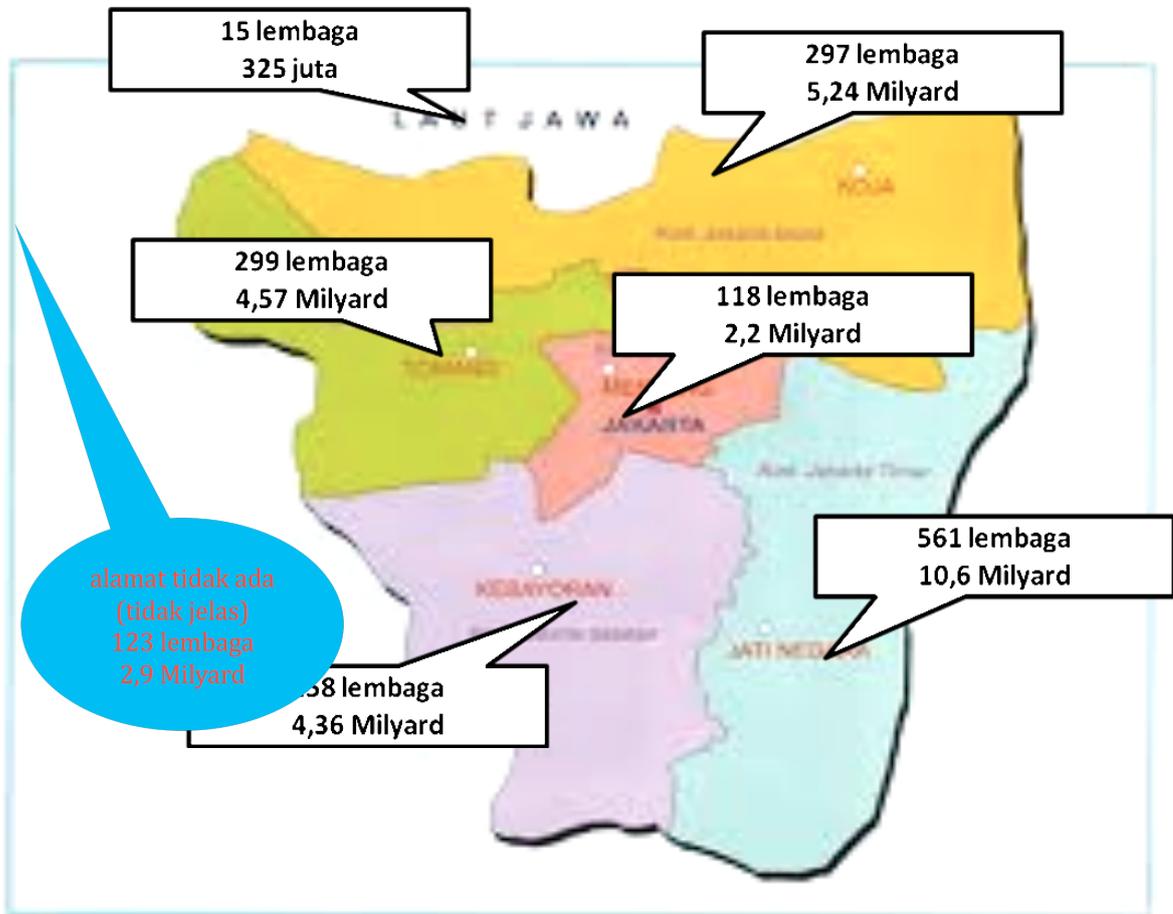
Sedangkan untuk dana Bansos sebesar Rp30,080 miliar tersebar di 10 SKPD, dengan jumlah penerima paling banyak di Biro Pendidikan Mental dan Spiritual, sebagaimana tergambar pada grafik berikut.

Grafik 5. Distribusi Alokasi Dana Bansos Prov DKI Jakarta TA 2012



Berdasarkan komposisi wilayah administratif, sebaran wilayah penerima bantuan sosial yang terbanyak di Jakarta Timur dengan jumlah penerima 561 lembaga/ ormas dengan alokasi sebesar Rp10,6 miliar. Sedangkan wilayah penerima Bansos yang paling sedikit adalah Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu dengan 15 lembaga/ ormas penerima dengan jumlah alokasi sebesar Rp325 juta. Data ini tergambar pada grafik berikut.

Grafik 6. Sebaran Dana Bansos di Tiap Wilayah Kota/ Kabupaten Administrasi



Data ini juga menunjukkan kelompok penerima dapat diklasifikasikan sebagai berikut.

1. Lembaga Pemerintah
2. Lembaga Keagamaan
3. Lembaga Kesenian
4. Lembaga Kepemudaan
5. Lembaga Sayap Partai
6. Lembaga Pendidikan
7. Lembaga Bantuan Hukum
8. LSM
9. Komunitas Mahasiswa
10. Yayasan
11. Ormas
12. Tidak Jelas

4.3 Alokasi Politik Dana Hibah dan Bansos: Penyalahgunaan Wewenang Calon *Incumbent*

I. Kasus Dana Hibah dan Bansos pada *Pemilukada*

Pemilukada secara langsung bertujuan menumbuhkan demokrasi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan di daerah. Kewenangan yang dimiliki masyarakat dalam memilih kepala daerahnya diharapkan tidak hanya digunakan untuk memilih pemimpin berintegritas tapi juga menjadi alat kontrol agar penyelenggaraan daerah lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel. Namun yang terjadi, birokrasi pun dipolitisasi untuk kepentingan pemenangan pasangan calon, dijadikan tim pemenangan calon *incumbent*. Berbagai kewenangan yang dimiliki birokrasi terutama yang berkaitan penggunaan anggaran dan penyelenggaraan pelayanan diarahkan untuk mendukung modal dan meningkatkan popularitas pasangan calon tertentu¹⁹.

Menjadi tren, bahwa dana Hibah dan Bansos pada dua tahun menjelang *Pemilukada* dialokasikan dengan jumlah yang fantastis. Pemanfaatan dana tersebut sebagai “*dana siluman*” dimanfaatkan oleh calon *incumbent* untuk mendulang dukungan dari masyarakat. Hal ini terlihat di beberapa daerah yang sudah melaksanakan *Pemilukada*, misal di Provinsi Banten (penelitian ICW) dan di Kabupaten Brebes Jawa Tengah (penelitian Gerakan Berantas Korupsi Brebes—Gebrak Brebes).

a. Provinsi Banten²⁰

Alokasi Dana Hibah dan Bansos Provinsi Banten

Tabel 5. Tren Anggaran Hibah dan Bansos Provinsi Banten

Tahun	Dana Hibah	Dana Bansos	Jumlah
2009	14.000.000.000	60.000.000.000	74.000.000.000
2010	239.270.064.940	51.428.250.000	290.698.314.940
2011	340.463.000.000	51.000.000.000	340.514.000.000

¹⁹ Korupsi dalam Pemilihan Kepala Daerah “Studi *Pemilukada* : Kota Jayapura, Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Kampar, dan Provinsi Banten”. Indonesia Corruption Watch, 2011

²⁰ Dokumen Laporan ICW ke KPK “Dugaan Korupsi Dana Hibah dan Bansos Prov. Banten TA. 2011”

Sumber : Indonesia Corruption Watch, diolah

Dari hasil penelitian yang dilakukan ICW muncul beberapa permasalahan dalam pengelolaan dana hibah dan bansos di Provinsi Banten Tahun Anggaran 2011, bersamaan dengan pelaksanaan Pemilukada Banten. Masalah-masalah yang muncul antara lain : *penerima dana Hibah/ Bansos fiktif, penerima dana Hibah/ Bansos dikepalai oleh keluarga kepala daerah, duplikasi alamat lembaga penerima dana Hibah/ Bansos, pemotongan jumlah dana Hibah/ Bansos yang diterima.*

b. Kabupaten Brebes, Jawa Tengah²¹

Alokasi Dana Hibah dan Bansos Kabupaten Brebes

Tabel 6. Tren Anggaran Hibah dan Bansos Kabupaten Brebes, Jawa Tengah

Tahun	Dana Hibah	Dana Bansos	Jumlah
2010	27.811.477.000	61.434.180.000	89.245.657.000
2011	60.065.246.000	33.180.500.000	93.245.746.000

Sumber : Gerakan Berantas Korupsi (Gebrak) Brebes, diolah

Beberapa masalah dalam pengelolaan dana Hibah/ Bansos di kabupaten Brebes, Jawa Tengah, yang ditemukan oleh Gebrak tidak jauh berbeda dari simpulan ICW terkait kasus di Banten, yaitu : *penerima dana Hibah/ Bansos fiktif, penerima dana Hibah/ Bansos dikepalai oleh keluarga kepala daerah, duplikasi alamat lembaga penerima dana Hibah/ Bansos, pemotongan jumlah dana Hibah/ Bansos yang diterima, lembaga penerima dana Hibah/ Bansos merupakan tim sukses pasangan calon incumbent, lembaga penerima merupakan lembaga yang dibuat baru dan, jika sesuai dengan peraturan, seharusnya belum boleh mendapatkan dana tersebut.*

²¹ Riset Gebrak “Dugaan Korupsi Hibah dan Bansos Kabupaten Brebes-Jawa Tengah TA 2012”

2. Hasil Pemeriksaan BPK atas Pelaksanaan Dana Hibah dan Bansos DKI Jakarta TA 2010 dan 2011²²

Pemeriksaan BPK terhadap pengelolaan dana Hibah dan Bansos Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan berdasarkan alasan bahwa pada pemeriksaan tahun sebelumnya ditemukan beberapa masalah, yaitu risiko penetapan penerimaan bantuan tidak sesuai dengan ketentuan dan risiko penyalahgunaan dana bantuan tidak sesuai dengan peruntukan/ permohonan²³. Dalam laporannya, BPK menemukan penyimpangan yang ditemukan pada pelaksanaan Belanja Hibah/Bantuan Sosial/Bantuan Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta TA 2010 dan Semester I TA 2011, yaitu untuk TA 2010 senilai Rp225.604.433.230,00 dari total realisasi senilai Rp452.946.278.230,00 dan TA 2011 senilai Rp172.669.304.853,00 dari total realisasi senilai Rp281.777.646.103,00, terdiri atas penyimpangan yang berindikasi kerugian daerah senilai Rp202.265.750,00 atau 0,3%, dan temuan administrasi senilai Rp67.267.306.712,00 atau 7,54%.

Penyimpangan-penyimpangan yang dimaksud seperti berikut ini.

- a. Pengendalian Pelaksanaan Belanja Hibah, Bantuan Sosial, dan Bantuan Keuangan TA 2010 dan TA 2011 Belum Optimal. Indikasinya adalah :
 - Beberapa lembaga penerima bantuan mengajukan proposal tidak sesuai ketentuan pada tahun 2010 sebanyak 122 lembaga penerima dan tahun 2011 sebanyak 60 lembaga penerima.
 - Penetapan Nilai Bantuan Hibah dan Bantuan Sosial Tidak Berdasarkan pada Pengujian Proposal. Tahun 2010 dapat diketahui bahwa nilai nominal bantuan yang diberikan kepada lembaga/ organisasi sejenis besarnya tidak

²² LHP BPK atas Belanja Hibah/Bantuan Sosial/Bantuan Keuangan TA. 2010 dan Semester I TA. 2011 pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

²³ Ibid h. 4

sama. Sedangkan pada tahun 2011, ditemukan bahwa Yayasan Pusdok HB Yassin mengajukan proposal Belanja Hibah sebesar Rp1 miliar, namun anggaran yang diberikan sebesar Rp1,5 miliar. Temuan lain adalah Dekranasda menyampaikan proposal bantuan Hibah senilai Rp2,38 miliar yang ditetapkan berdasarkan SK Gubernur No. 215 Tahun 2011, namun bantuan Hibah yang diberikan sebesar Rp1,5 miliar.

- Koordinator pengelola dana Hibah dan Bansos melakukan pengujian administrasi dan cek lapangan setelah SK Gubernur keluar. Hasil uji petik atas pelaksanaan Bantuan Sosial pada Dinas Sosial diketahui bahwa berdasarkan SK Gubernur Nomor 1750 Tahun 2010, Dinas Sosial ditetapkan sebagai Koordinator atas 185 Lembaga/ Organisasi Sosial dengan jumlah anggaran Rp10.484.750.000,00. Dari bantuan yang diberikan kepada lembaga/organisasi sosial yang berada di bawah koordinasi Dinas Sosial tersebut, tidak semua dapat terealisasi karena koordinator tidak melakukan penelitian awal berupa uji berkas (administratif) dan kelayakan aspek teknis (survei lapangan) atas permohonan proposal lembaga/ organisasi sosial penerima bantuan.
- Klasifikasi Jenis Bantuan yang Diberikan Tidak Mempunyai Dasar yang Jelas. Berdasarkan pemeriksaan dokumen diketahui bahwa pelaksanaan Bantuan Sosial kepada kelompok/ anggota masyarakat dilakukan secara selektif, tidak mengikat, dan diupayakan dalam penetapan besaran bantuannya sejalan dengan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah beserta perubahannya, yaitu jumlahnya dibatasi hingga tidak melebihi batas toleransi untuk penunjukan langsung. Untuk besaran nilai Bantuan Sosial yang dialokasikan kepada lembaga/ organisasi sosial tidak melebihi Rp100 juta per lembaga, namun dari Daftar Penerima Bantuan Sosial tahun 2010 dan tahun 2011 diketahui bahwa terdapat lembaga/ organisasi sosial yang mendapatkan lebih dari jumlah tersebut. Pada tahun 2010 ada 10 lembaga penerima yang melebihi alokasi Rp100 juta dengan jumlah keseluruhan sebesar Rp3,110 miliar. Sedangkan pada tahun 2011, terdapat 1 lembaga penerima yang menerima alokasi sebesar Rp 200 juta.

- b. Penyaluran Hibah terhadap Guru Bantu TA. 2010 terdapat penyimpangan, yaitu :
- Monitoring yang dilakukan oleh LPMP pada November 2010 menyebutkan hanya untuk 636 orang yang dinyatakan masih aktif atau 9,51% dari jumlah seluruhnya 6.688 orang berdasarkan data guru bantu yang tersedia.
 - Terdapat tiga guru bantu dalam data hasil monitoring yang telah dinyatakan tidak aktif sebelum tahun 2010, namun masih terdapat dalam data penerima bantuan hibah tahap pertama TA 2010 untuk tujuh bulan pembayaran.
 - Terdapat empat guru bantu dalam data hasil monitoring yang telah dinyatakan tidak aktif namun tanpa menyebutkan waktu pastinya (TMT), namun masih terdapat dalam data penerima bantuan Hibah tahap pertama TA 2010 untuk tujuh bulan pembayaran.
 - Penentuan besaran nilai bantuan Hibah bagi masing-masing guru bantu per orang per bulan tidak didasarkan pada satu standar tertentu dengan jumlah yang pasti melainkan didasarkan pada besarnya anggaran yang tersedia dibagi dengan jumlah guru bantu yang masih aktif mengajar sesuai dengan basis data yang dimiliki oleh LPMP.
 - Perjanjian Hibah tidak mengatur sanksi yang akan diberikan apabila data LPMP tersebut tidak sesuai dengan kondisi yang sebenarnya.
- c. Beberapa lembaga/ organisasi sosial penerima bantuan tidak menyampaikan laporan pertanggungjawaban. Seperti halnya penerima bantuan yang dicairkan melalui Bakesbangpol, Biro Kesejahteraan, Biro Pendidikan Spiritual, dan pada SKPD/ UKPD yang lain.
- d. Perencanaan dan Penyaluran Belanja Hibah untuk Dana BOS SD/SDLB dan MP/SMPLB tahun 2011 Kurang Efektif, berdasarkan adanya temuan :
- Terdapat sisa anggaran BOS senilai Rp24.498.500.000,00
 - Terdapat sekolah yang memperoleh alokasi kurang dari jumlah siswa dan ada yang memperoleh alokasi lebih dari jumlah siswa yang dimiliki
 - Penentuan besarnya alokasi dana BOS tidak didasarkan data jumlah siswa yang valid

- Jumlah dana BOS yang disalurkan di beberapa sekolah tidak sesuai dengan jumlah siswa.
- e. Pembayaran Honor Atlet, Pelatih dan Asisten Pelatih serta *Extrafooding* Belum didasarkan atas Standar Besaran Honorarium dan Tidak Dituangkan Dalam Perjanjian Kerjasama (PKS). Temuan BPK menyebutkan bahwa :
- Pembayaran honor, gaji tidak mempunyai dasar hukum
 - Keberadaan serta kelangsungan atlet di bawah pembinaan KONI Provinsi DKI Jakarta tidak terjamin
 - Lemahnya pengendalian, monitoring, dan evaluasi atas keberadaan atlet yang berada di bawah pembinaan KONI Provinsi DKI Jakarta.
- f. Beberapa Laporan Keuangan Penerima Bantuan Hibah Tidak Mengungkapkan Nilai Jasa Giro. Bahwa sesuai dengan ketentuan, bagi penerima hibah harus dilakukan audit oleh Kantor Akuntan Publik. Hasil dari pemeriksaan ditemukan bahwa beberapa lembaga penerima hibah dalam membuat laporan keuangan tidak memuat laporan pendapatan yang bersumber dari bantuan hibah Provinsi DKI Jakarta. Ada 6 lembaga semacam ini yang ditemukan oleh BPK dengan nilai bantuan hibah sebesar Rp93,8 miliar.
- g. Bantuan Belanja Hibah senilai Rp1,7 miliar untuk Pengurus Provinsi PSSI dan Rp700 juta untuk Pengurus Provinsi Pertina Tidak Melalui Proposal Pelaksanaan Pekerjaan Pengadaan. Jasa Event Organizer Hari AIDS Sedunia senilai Rp740.880.000,00 Mendahului Kontrak, sehingga pelaksanaan kegiatan tersebut yang didanai dari dana hibah tidak mempunyai dasar hukum.
- h. Kelebihan Pembayaran atas Pekerjaan Pembuatan dan Penayangan Talk Show di Televisi “Perempuan Dan Kasih” TA 2010 pada Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Provinsi DKI Jaya senilai Rp166.640.000,00 dan kelebihan pembayaran pada Pembuatan dan Penayangan Talk Show di Televisi “Jika Dia Anak Kita” TA 2010 pada Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Provinsi DKI Jaya Senilai Rp12.300.000,00. Di alokasi lain juga ditemukan pembayaran

honorarium penerima bantuan hibah yang tidak sesuai ketentuan senilai Rp71.639.612,00.

Dari hasil audit BPK, bisa diketahui beberapa permasalahan dan penyimpangan yang terjadi dalam penyaluran dana hibah dan bansos pada tahun 2010 dan 2011 pada APBD DKI Jakarta. Sebelumnya, pada tahun anggaran 2008 sampai dengan 2010, BPK juga mencatat adanya temuan dalam pemeriksaan atas pengelolaan keuangan pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta khususnya pada pengelolaan dana hibah dan bansos.

Hasil pemantauan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Belanja Hibah dan Bantuan Sosial TA 2008 pada Sekretariat Daerah sampai dengan tanggal 30 November 2011 diketahui terdapat 13 temuan pemeriksaan dengan 31 rekomendasi. Pemantauan tindak lanjut atas rekomendasi tersebut menunjukkan 18 rekomendasi telah ditindaklanjuti dengan status sesuai dengan rekomendasi BPK, 2 rekomendasi telah ditindaklanjuti namun belum sesuai, sedangkan sisanya 11 rekomendasi belum ditindaklanjuti.²⁴

Temuan-temuan BPK ini menunjukkan bahwa dalam setiap pelaksanaan pengelolaan dana hibah dan bansos di DKI Jakarta tidak sepi dari penyimpangan. Hal ini semakin menguatkan dugaan tentang potensi penyelewengan dana ini.

3. Politisasi Dana Hibah dan Bansos pada APBD DKI Jakarta TA 2012

Berbagai temuan di atas menguatkan dugaan bahwa APBD merupakan salah satu instrumen pemerintah yang menjadi alat politik. Di banyak daerah, dana Hibah/ Bansos menjadi salah satu instrumen yang diarahkan untuk kepentingan pemenangan oleh kandidat terutama oleh calon *incumbent*, tak terkecuali dalam Pemilukada DKI Jakarta 2012. Jika diamati proses perencanaan dana Hibah/ Bansos Pemprov DKI Jakarta untuk TA 2012 diawali sejak tanggal 15 Desember 2011, ketika Pemprov DKI Jakarta membuat Peraturan Gubernur Nomor 127 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemberian Hibah,

²⁴ Hasil Pemantauan Tindak Lanjut Rekomendasi BPK, *BPK RI Tahun 2011*.

Bantuan Sosial dan Bantuan Keuangan yang bersumber dari APBD. Pergub ini merupakan tindak lanjut dari terbitnya Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD.

Selanjutnya, pada 5 Januari 2012 Gubernur DKI Jakarta membuat Keputusan Gubernur Nomor 12/2012 tentang Penetapan Belanja Hibah, Bantuan Sosial dan Bantuan Keuangan dalam bentuk uang kepada individu, keluarga, masyarakat, kelompok masyarakat, organisasi kemasyarakatan, pemerintah daerah lain dan pemerintah serta partai politik, pada APBD TA 2012. Dalam keputusan ini terlampir daftar nama lembaga yang mendapatkan dana Hibah dan Bansos berikut besar jumlah yang dialokasikan untuk setiap lembaga.

Dari jumlah penerima hibah sebanyak 95 lembaga dan penerima bantuan sosial sebanyak 1.671 lembaga, IBC melakukan uji petik untuk dilakukan investigasi dan verifikasi pada sebanyak 16 lembaga/ ormas penerima hibah dan 45 lembaga/ ormas penerima bantuan sosial. 61 lembaga ini tersebar di 5 kota administrasi DKI Jakarta, sebagai keterwakilan wilayah.

Tabel 7. Sebaran Wilayah Investigasi dan Verifikasi

Jakarta Pusat	14 lembaga
Jakarta Barat	6 lembaga
Jakarta Timur	17 lembaga
Jakarta Utara	6 lembaga
Jakarta Selatan	18 lembaga
Total Objek Investigasi	61 lembaga

Sumber : Indonesia Budget Center, diolah

a. Temuan Hasil Verifikasi dan Investigasi pada Dana Hibah

- l) 8 lembaga/ ormas penerima, merupakan relasi politik dari calon *incumbent*, dengan jumlah alokasi senilai Rp9,2 miliar. Lembaga atau ormas tersebut adalah :
 - A. Sebuah lembaga riset daerah, beralamat di daerah Suryopranoto Jakarta. Lembaga ini mendapatkan alokasi dana hibah sebesar Rp1 miliar. Relasi politik lembaga ini dengan calon *incumbent* adalah salah satu anggota lembaga ini dengan inisial BS merupakan sekretaris Tim Sukses Pemenangan calon *incumbent*. BS juga menjadi salah satu penyumbang dana kampanye sebesar Rp50 juta melalui Bank DKI tertanggal 04 Juni 2012, yang diketahui dari dokumen Lampiran Surat Keputusan Nomor 03/SK-BER/TIM KAMPANYE/2012 tentang perubahan Tim Kampanye DR. ING. H. Fauzi Bowo-Nachrowi Ramli. Terkait sumbangan dana kampanye bisa diketahui dari dokumen Hasil Audit Kantor Akuntan Publik (KAP) Laporan Dana Kampanye Foke-Nara.
 - B. Sebuah rumah sakit di Jakarta Selatan pada 2011 mendapatkan alokasi hibah sebesar Rp400 juta dan tahun 2012 mendapat hibah sebesar Rp200 juta. Sesuai dengan verifikasi dokumen, pemilik rumah sakit ini adalah tokoh masyarakat yang juga menjadi pengurus penting Bamus Betawi periode 2007-2012, saat Gubernur DKI Jakarta juga memegang jabatan Ketua Bamus Betawi—yang kemudian digantikan oleh Nachrowi Ramli.
 - C. Ormas kepemudaan di daerah Rawamangun, Jakarta Timur. Pada 2011 mendapatkan alokasi dana hibah sebesar Rp1,7 miliar dan pada 2012 terdaftar dalam penerima alokasi dana hibah sebesar Rp1 miliar. Bersama organisasi kepemudaan lainnya, organisasi ini ikut mendeklarasikan diri mendukung Foke-Nara. Hasil investigasi menunjukkan bahwa organisasi-organisasi kepemudaan ini dijadikan tim sukses bayangan yang tidak terdaftar resmi dalam daftar kampanye yang dilaporkan di KPUD DKI Jakarta.

- D. Lembaga kebudayaan yang berkantor di bilangan Kuningan, Jakarta Selatan. Pada 2011 dan 2012, setiap tahun mendapat alokasi dana hibah sebesar Rp500 juta. Ketua lembaga ini juga tercatat sebagai ketua Tim Sukses Foke-Nara di daerah Jakarta Selatan. Lembaga ini juga tergabung dalam “Koempoelan Seniman Betawi Djakarta” (Poesaka) pada 28 Mei 2012, untuk mendeklarasikan dukungan kepada calon *incumbent*.
- E. Yayasan di bilangan Pondok Labu, Jakarta Selatan, yang pada 2011 mendapatkan alokasi dana hibah sebesar Rp200 juta sedangkan pada tahun berikutnya mendapatkan alokasi dana hibah 5 kali lipat lebih besar, yaitu Rp1 miliar. Ketua yayasan ini pada putaran kedua menyatakan dukungan kepada Foke-Nara. Pada pertengahan 2011, sebuah baliho berukuran jumbo menampilkan gambar Fauzi Bowo dan Benyamin Suaeb (alm.) bersama sang ketua yayasan, bertuliskan: “*Nyok sama-sama kite dukung terus kepemimpinan Bang Fauzi Bowo sebagai DKI Jakarta*”. Pada 2012, yayasan ini juga mencetak spanduk (4 meter x 1 meter) sebanyak 100 biji yang isinya mendukung Foke-Nara. Pada hari Selasa, 15 September 2012, Tim Sukses pasangan Faisal Basri-Beib Benyamin mendeklarasikan mendukung Foke-Nara dalam Pemilukada Putaran Kedua di Hotel Twin Plaza.
- F. Forum Komunikasi Karang Taruna DKI Jakarta, tahun 2011 dan 2012 mendapatkan alokasi hibah tiap tahun sebesar Rp1 miliar. Ketua forum ini menyatakan sikap politiknya di media dengan mendukung calon *incumbent*.
- G. Ormas kebetawian di daerah Jakarta Pusat pada 2011 mendapat alokasi dana hibah sebesar Rp2,5 miliar dan pada 2012 sebesar Rp2 miliar. Ketuanya, Nachrowi Ramli, menjadi calon wakil gubernur mendampingi calon *incumbent*. Salah satu pengurus ormas ini menjadi Tim Sukses Pusat Pemenangan Foke-Nara di bidang penggalangan massa, juga tercatat sebagai salah satu penyumbang dana kampanye sebesar Rp25 juta dalam laporan dana kampanye Foke-Nara melalui rekening Bank Mandiri pada tanggal 04 Juni 2012.
- H. Lembaga perkoperasian yang berkantor di daerah Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, pada 2011 mendapatkan alokasi dana hibah sebesar Rp2

miliar dan tahun berikutnya sebesar Rp1,5 miliar. Lembaga ini diketuai oleh Nachrowi Ramli yang menjadi calon wakil gubernur mendampingi calon *incumbent*. Forum Pegiat Koperasi Jakarta dalam sikap politiknya tanggal 17 Mei 2012 mendeklarasikan dukungannya secara kelembagaan kepada pasangan calon Foke-Nara.²⁵

2) 3 lembaga penerima, mempunyai relasi kerabat dengan kepala daerah yang juga menjadi calon *incumbent*, dengan jumlah alokasi senilai Rp20 miliar, sebagai berikut.

A. PKK Provinsi dan 6 Wilayah kota, berkantor di Gedung PKK Melati Jaya Jl. Kebagusan Raya No 42 Pasar Minggu, Jakarta Selatan. Pada 2011 mendapatkan alokasi dana hibah sebesar Rp6,8 miliar, namun pada 2012 mendapatkan alokasi dana hibah dengan angka yang fantastis, yaitu Rp14 miliar. Lembaga ini diketuai oleh Istri Gubernur Fauzi Bowo²⁶. Hasil verifikasi dan investigasi di lapangan menunjukkan bahwa ibu-ibu PKK digerakkan untuk mengarahkan warga di daerahnya memilih Foke-Nara.

B. Yayasan di bilangan Kuningan, Jakarta, pada 2011 dan 2012 mendapatkan alokasi dana hibah setiap tahunnya sebesar Rp4 miliar. Istri Gubernur Fauzi Bowo tercatat sebagai ketua yayasan ini, seperti dimuat di laman resmi yayasan.²⁷

C. Lembaga D di daerah Jakarta Pusat, pada 2012 mendapat alokasi dana hibah sebesar Rp2 miliar. Lembaga ini juga dinahkodai oleh istri Gubernur.

3) 2 lembaga penerima, dengan kepala daerah menjadi pengurus lembaga tersebut, alokasi keseluruhan sebesar Rp18 miliar.

A. Yayasan di daerah Ciracas Jakarta Timur, dengan alokasi hibah yang didapatkan dari Pemprov DKI Jakarta tahun 2012 senilai Rp2 miliar.

²⁵ <http://www.politik.kompasiana.com>

²⁶ <http://pkkdki.net>

²⁷ <http://yayasanputerabahagajaya.org>

Sebagaimana dilansir di laman resmi lembaga ini, Gubernur Fauzi Bowo tercatat sebagai Ketua Dewan Pembina.²⁸

B. Yayasan pengelola beasiswa di Jakarta Pusat, pada 2011 mendapat alokasi dana hibah sebesar Rp20 miliar dan tahun 2012 sebesar Rp16 miliar. Dalam struktur pengurus, Gubernur DKI Jakarta tercatat sebagai anggota Dewan Pembina.

4) 1 lembaga penerima, diduga dana hibah tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, dengan nilai alokasi sebesar Rp200 juta pada 2012, yaitu Gedung Kesenian di daerah Cempaka Baru, Jakarta Pusat. Menurut bendahara lembaga ini, EH, pengelola gedung telah menyimpangkan dana tersebut. Bendahara menilai pengelola gedung tidak transparan, karena yang disampaikan hanya SPJ untuk honorarium pemain teater saja, sedangkan penggunaan lainnya tidak diketahui. Pengelola gedung, AS, tidak mau menjawab alokasi anggaran dana tersebut untuk apa saja. Namun ia berkelit bahwa anggaran tersebut digunakan untuk honorarium pemain, perawatan gamelan, dan gedung. Sementara itu, kondisi pemain sangat memprihatinkan, bahkan teater ini terancam gulung tikar karena pengelolaan subsidi hibah dari Pemprov DKI Jakarta tidak transparan.

b. Temuan Hasil Verifikasi dan Investigasi pada Bantuan Sosial

1) Tercatat 9 (sembilan) lembaga/ ormas penerima, diduga kuat memiliki relasi politik dengan calon *incumbent*, senilai Rp240 juta.

A. LSM di daerah Mampang Prapatan, Jakarta, yang mendapatkan 2 alokasi dana bansos, yaitu melalui Bakesbangpol sebesar Rp15 juta dan atas nama klinik yang dikelola lembaga ini melalui Dinas Kesehatan sebesar Rp100 juta. Ketua LSM ini, SJ, menyatakan dukungan kepada calon *incumbent* pada Pemilu Pilkada DKI Jakarta 2012.

²⁸ <http://www.pkpdkiJakarta.com>

- B. Yayasan di daerah Cempaka Putih, Jakarta Pusat, mendapatkan alokasi dana bansos pada 2011 sebesar Rp50 juta dan tahun 2012 sebesar Rp15 juta. Ketua Pengurus Yayasan berinisial MR, namun menurut tetangga lebih dikenal bang Zakir. Yayasan ini berdiri sejak 2010 dengan nama berubah-ubah terakhir bernama YTP. Alamat yang tertera dalam daftar penerima bansos, tidak sesuai dengan peruntukannya. Alamat yang tercatat adalah rumah sekaligus warung kelontong milik mantan ketua RT setempat. Di sekitar tempat tersebut, ada spanduk besar bertuliskan “KAMI WARGA RT 009 RW 013 CEMPAKA PUTIH BARAT Mengucapkan Terima Kasih Kepada BAPAK GUBERNUR FAUZI BOWO atas jalan kami diperbaiki”. Spanduk ini ditandatangani oleh Ketua RT dan perwakilan warga setempat.
- C. Yayasan yang mengurus tuna netra di daerah Jatinegara, Jakarta Timur, mendapat alokasi bansos sebesar Rp15 juta. Alamat yang tertera dalam daftar penerima tidak menunjukkan ada tanda-tanda lembaga bersangkutan. Papan nama, ataupun tanda yang menerangkan bahwa di alamat tersebut merupakan lembaga tidak ada sama sekali. Namun di atas rumah di sampingnya terdapat tulisan besar MT. AR-ROHMAH. Pemilik rumah tersebut adalah tokoh agama setempat yang dituakan sebagai penduduk asli Betawi. Menurut penuturan warga, tokoh ini memiliki banyak yayasan. Belakangan dalam pernyataan politiknya, yang bersangkutan mendukung kemenangan calon *incumbent*.²⁹
- D. Pondok pesantren di daerah Kebon Jeruk, Jakarta Barat, mendapat alokasi Bansos Rp15 juta. Dalam liputan media massa nasional, Fauzi Bowo berkunjung ke masjid milik pondok pesantren ini sebagai rangkaian acara Safari Ramadhan pada hari Selasa, 24 Juli 2012. Dalam pesan sambutannya, Fauzi Bowo mengungkapkan “*Bawa aer di dalam ember, jangan dituang dalam batu. Eh nanti tanggal 20 September, jangan*

²⁹ www.forumjakarta.net, April 2012

lupa coblos nomor...?". Pada kesempatan ini, Foke juga secara simbolik menyerahkan kartu jaminan kesehatan kepada warga³⁰.

- E. Yayasan di daerah Kramat Jati, Jakarta Timur, mendapat alokasi sebesar Rp20 juta. Dalam rangkaian kegiatan yang sama, Safari Ramadhan, Fauzi Bowo menyerahkan secara simbolis dana bantuan masjid sebesar Rp28 juta serta memberikan kartu Jamkesmas dan e-KTP untuk warga. Diakuinya bahwa anggaran itu bersumber dari Bansos dan BAZIS DKI Jakarta.
- F. Yayasan di daerah Jakarta Barat, mendapat alokasi dana bansos sebesar Rp15 juta. Ketuanya seorang PNS di Sudin Sosial Jakarta Barat. Pada saat dilakukan investigasi belum mendapatkan bansos, namun sudah diberitahu oleh Pemprov akan mendapatkan bansos sebesar Rp15 juta. Di daerah itu terdapat banyak yayasan namun tidak mendapatkan bansos. Analisis awal menyimpulkan diduga hanya orang-orang yang mempunyai koneksi terhadap penguasa yang bisa mendapatkan bansos.
- G. DKM di daerah Joglo, Jakarta Barat, mendapat alokasi dana bansos sebesar Rp15 juta. Lembaga ini mendapatkan bansos karena mengajukan bantuan berupa proposal. Ketua pengurus mengaku bahwa yang mengurus semua bantuan tersebut adalah adiknya yang juga PNS. Saat diklarifikasi kepada warga setempat, muncul fakta bahwa keluarga pemilik yayasan pengelola masjid tersebut mengarahkan masyarakat setempat untuk memilih calon gubernur *incumbent*.
- H. RA di daerah Joglo, Jakarta Barat, yang menjadi bagian dari yayasan pengelola masjid di atas. Sekolah ini mendapatkan alokasi dana bansos sebesar Rp15 juta. Pengelola yayasan yang menaungi sekolah ini salah satunya adalah anggota Komisi III DPR RI, Buchori.

³⁰ Lihat juga www.kompas.com tanggal 24 Juli 2012

- I. Yayasan di daerah Tanah Abang, Jakarta Pusat, mendapat alokasi dana bansos sebesar Rp15 juta. Ketua RT, yang adiknya menjadi Ketua Yayasan ini, justru mengaku tidak tahu ada yayasan tersebut di situ. Menurut penuturan warga, ketua yayasan ini menggerakkan orang untuk memilih calon *incumbent*. Ketika alamat yang terdaftar diverifikasi, tidak nampak adanya kegiatan yayasan sebagaimana mestinya.
- 2) 10 (sepuluh) lembaga/ ormas penerima, mempunyai alamat yang sama (duplikasi alamat), dengan jumlah alokasi sebesar Rp310 juta.
 - A. 6 (enam) lembaga yang mempunyai kesamaan alamat, yaitu di daerah Duren Sawit, Jakarta Timur, antara lain satu korps veteran dengan alokasi dana bansos Rp100 juta, dewan persatuan purnawirawan tingkat provinsi dengan alokasi sebesar Rp15 juta, korps veteran tuna daksa dengan alokasi sebesar Rp15 juta, dewan persatuan purnawirawan tingkat nasional dengan alokasi sebesar Rp15 juta dan korps veteran wanita dengan alokasi sebesar Rp15 juta.
 - B. 2 (dua) lembaga yang mempunyai alamat sama di daerah Joglo, Jakarta Barat, yaitu satu lembaga DKM dan RA, yang telah diidentifikasi di atas. Masing-masing mendapatkan alokasi sebesar Rp15 juta.
 - C. 2 (dua) lembaga mempunyai alamat sama di Mampang Prapatan, Jakarta Selatan, yaitu LSM dan klinik. Masing-masing mendapat alokasi sebesar Rp15 juta dari Bakesbangpol dan Rp100 juta di Dinas Kesehatan.
 - D. 8 (delapan) lembaga/ ormas penerima, merupakan fiktif senilai Rp225 juta. Indikasi lembaga tersebut fiktif adalah, ketika dilakukan verifikasi ke lapangan, lembaga tersebut tidak ada. Bahkan ketika dikonfirmasi ke kelurahan setempat, mereka mengakui tidak mengetahui keberadaan lembaga yang dimaksud.

- Yayasan penyandang cacat di daerah Cempaka Putih Timur, Jakarta Pusat, mendapat alokasi bansos sebesar Rp15 juta.
 - Majelis Ta'lim di daerah Kampung Melayu, Jakarta Timur, dengan alokasi sebesar Rp25 juta.
 - Yayasan di daerah Jakarta Utara dengan alokasi bansos sebesar Rp15 juta.
 - Yayasan di daerah Karet Tengsin Tanah Abang, Jakarta Pusat, dengan alokasi sebesar Rp15 juta.
 - Majelis Ta'lim di daerah Jakarta Utara mendapat alokasi bansos sebesar Rp15 juta.
 - Majelis Ta'lim di daerah Pasar Rebo, Jakarta Timur, dengan alokasi bansos sebesar Rp25 juta.
 - Yayasan di daerah Jakarta Barat dengan alokasi sebesar Rp15 juta.
 - Yayasan musisi di daerah Mampang, Jakarta Selatan, dengan alokasi sebesar Rp100 juta.
- E. 9 (sembilan) lembaga/ormas penerima, tidak pernah mengajukan/mengusulkan bantuan dalam perencanaan anggaran senilai Rp140 juta. Lembaga-lembaga tersebut seperti : LISUMA, Yay. Al Fikri, Musholla Assholihin, Yay. Nurhidayah Rismaniyah, Yay. Al Barokah Qalibun Salim, Yay. Miftahul Hidayatissalam, Yay. Ar-Raoudhah, Yay. Al-Musyawah, Yay. Al Irsyadiyah.
- F. 4 (empat) lembaga/ ormas penerima, tidak dicairkan karena menolak untuk terlibat dalam kepentingan politik senilai Rp65 juta. Ada salah satu lembaga yang sebelumnya di Pemilukada putaran I ditawari dana bansos dari DKI Jakarta, tapi dengan syarat mendukung calon *incumbent*, kemudian lembaga bersangkutan menolak bantuan tersebut. Akibatnya lembaga ini tidak mendapatkan pencairan dana Bansos sampai pada saat dilakukan investigasi. Lembaga-lembaga ini sebagian bergerak di bidang pendidikan atau majelis ta'lim.

G. 3 (tiga) lembaga/ ormas penerima, dipotong jumlah alokasi bantuan sosialnya dengan besar alokasi awal sebesar Rp135 juta. Lembaga-lembaga ini mengakui bahwa pemotongan dilakukan oleh oknum pejabat di Pemprov DKI Jakarta maupun dilakukan oleh calo Bansos.

c. Kajian Hukum dan Analisa Dokumen

Beberapa temuan yang muncul sebagaimana diungkapkan di atas terkait penerima Bansos fiktif, penerima alamat yang sama, penerima bantuan sosial tidak jelas alamatnya serta dana tersebut mengalir kepada lembaga yang memiliki relasi kerabat, tidak sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

Tabel 8. Bentuk Pelanggaran Peraturan Terkait Dana Hibah/ Bansos

No	Peraturan	Isi	Bentuk Pelanggaran
1.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pasal 3 ayat (1)	Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.	Pengelolaan dana Hibah dan Bansos DKI Jakarta dilakukan secara tidak tepat sasaran, tidak transparan, dan tidak memperhatikan rasa kepatutan.
2.	Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Keuangan Daerah	<p>a. Pasal 4 “Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat”</p> <p>b. Pasal 54 ayat (1) SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran belanja daerah untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya, dan/atau yang tidak cukup tersedia anggarannya dalam APBD dan ayat (2) “Pelaksanaan belanja daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus didasarkan</p>	Mengacu pada pelanggaran UU Nomor 17 Tahun 2003 di atas.

		<i>pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.</i>	
3.	Permendagri 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah	<p>a. Pasal 4 yang mengatur prinsip dan azas pengelolaan keuangan daerah. Pada ayat (1) disebutkan bahwa “keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan, azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat”.</p> <p>b. Pasal 42, 43, 44 dan 45, yang mengatur terkait mekanisme, tujuan dan prinsip-prinsip pemberian dana hibah dan bansos.</p>	Pengelolaan dana Hibah dan Bansos DKI Jakarta dilakukan secara tidak tepat sasaran, tidak transparan, dan tidak memperhatikan rasa kepatutan.
4.	Permendagri 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD	<p>a. Pasal 4 bahwa pemberian hibah disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah, setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib, memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat serta memenuhi kriteria.</p> <p>b. Pasal 7 ayat 2 menyebutkan bahwa pemberian hibah kepada organisasi kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (5) diberikan dengan persyaratan paling sedikit telah terdaftar pada pemerintah daerah setempat sekurang-kurangnya 3 tahun, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan;</p> <p>c. berkedudukan dalam wilayah administrasi pemerintah daerah yang</p>	<p>a. Pengelolaan dana Hibah dan Bansos DKI Jakarta dilakukan secara tidak tepat sasaran, tidak transparan, dan tidak memperhatikan rasa kepatutan.</p> <p>b. Penerima dana Bansos juga ditemukan kurang memenuhi syarat yang telah ditentukan UU, sementara verifikasi pengelolaan dana oleh pihak Pemprov tidak dilakukan, sehingga timbul salah-kelola oleh lembaga/ ormas penerima Hibah/ Bansos karena tidak ada pertanggungjawaban yang dituntut secara transparan dan akuntabel oleh Pemerintah.</p>

		bersangkutan; dan d. memiliki sekretariat tetap.	
5.	Pergub Provinsi DKI Jakarta nomor 127 tahun 2011 yang telah diubah menjadi Pergub Provinsi DKI Jakarta nomor 62 tahun 2012 tentang Tata Cara Pemberian Hibah, Bantuan Sosial dan Bantuan Keuangan yang bersumber dari APBD	<p>a. pasal 7 ayat 2 menyebutkan bahwa pemberian hibah kepada organisasi kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (4) sekurang-kurangnya harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. telah terdaftar pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun, kecuali ditentukan lain oleh ketentuan peraturan perundang-undangan; 2. berkedudukan dalam wilayah administrasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta; dan 3. memiliki sekretariat tetap. <p>b. Pasal 8 ayat 1 dan ayat 4 bahwa penerima hibah organisasi masyarakat diwajibkan mengajukan usulan hibah secara tertulis berupa proposal yang memuat identitas, alamat dan rencana penggunaan hibah, disertai dengan kelengkapan dokumen fotokopi surat keterangan domisili organisasi masyarakat dari kelurahan setempat.</p>	<p>a. mengacu pada pelanggaran Permendagri 32 tahun 2011</p> <p>b. Lembaga/ ormas penerima dana Hibah/ Bansos ditemukan tidak melakukan prosedur formal yang telah diatur. Pemberian dana ini cenderung dilakukan karena adanya pendekatan personal pada elit birokrat pengelola anggaran.</p>

Berdasarkan kajian analisis dokumen di atas, dalam pengelolaan dana Hibah dan Bansos di DKI Jakarta TA 2012, dapat disimpulkan:

- I. Telah terjadi dugaan pemanfaatan dana Hibah dan Bansos untuk pemenangan calon *incumbent* pada Pemilu pada DKI Jakarta tahun 2012. Penyimpangan ini mengarah kepada Pidana Pemilu.

2. Telah terjadi dugaan korupsi dana Hibah dan Bansos DKI Jakarta TA 2012, dengan dikaitkan pada penyalahgunaan kewenangan sebagaimana termuat dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi khususnya pada Pasal 2 ayat (1) dan pasal 3, yaitu perbuatan secara melawan hukum yang diduga dilakukan oleh pejabat negara/ pejabat publik dengan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang mengakibatkan kerugian negara atau perekonomian negara.

4.4 Menuju Anggaran Pro Rakyat

Anggaran seharusnya menjadi dokumen publik, yang dapat diakses oleh masyarakat, dengan cara yang mudah, mudah, dan cepat. Hasil verifikasi dan investigasi yang telah dilakukan pada penggunaan dana Hibah/ Bansos di Provinsi DKI Jakarta TA 2012 menunjukkan telah terjadi dugaan pidana Pemilu dan sekaligus pidana korupsi oleh calon *incumbent*. Di sisi lain, Panwas Pemilu DKI Jakarta berpendapat penggunaan anggaran APBD yang dimanfaatkan untuk pemenangan calon *incumbent* tidak masuk dalam ranah pelanggaran pidana Pemilu. Padahal, penggunaan dana APBD yang dimanfaatkan untuk mendongkrak suara pemilih calon *incumbent* mencederai demokrasi yang tengah berlangsung.

Calon *incumbent* seharusnya menjadi *role model* bagi penyelenggaraan layanan publik yang tercermin dalam netralitasnya terhadap politik alokasi anggaran. Sebagai kepala daerah, calon *incumbent* diharapkan lebih sensitif pada kebutuhan riil masyarakat daerahnya. Temuan-temuan IBC dapat digunakan sebagai alat introspeksi lembaga publik penyelenggara pemerintahan khususnya, tentang pentingnya transparansi anggaran yang seharusnya dibangun melalui partisipasi publik yang lebih luas. Dalam *exercise* KIP yang terkait dengan dana Hibah/ Bansos DKI Jakarta, masih ditemukan berbagai hambatan.

Pertama, tertutupnya informasi terkait dokumen anggaran di DKI khususnya dana Hibah dan Bansos. Seharusnya lembaga publik penyelenggara pemerintahan menjadikan keterbukaan informasi menjadi instrumen penting dalam rangka akuntabilitas anggaran

sebagaimana diamanatkan pada Surat Edaran Komisi Informasi Pusat No. 1 Tahun 2011 tanggal 12 Maret 2011 terkait RKA K/L dan DIPA sebagai informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala oleh Badan Publik.

Ketertutupan ini diperparah kondisinya oleh *kedua*, ketidaksiapan Pemprov DKI Jakarta untuk melakukan pelayanan informasi/ dokumen publik yang seharusnya diberikan dan disediakan secara mudah, murah, dan cepat. Ketika masyarakat meminta informasi harus berhadapan dengan lamanya prosedur kesekretariatan. Dan ini bertentangan dengan amanat UU KIP agar penyediaan informasi publik dilakukan dengan cara yang murah, mudah, dan cepat. Selain itu, sampai saat ini Pemprov DKI Jakarta belum memiliki atau menunjuk PPID yang bertugas mengelola dan melayani permintaan informasi sebagaimana diamanatkan oleh UU KIP dan Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Informasi Publik yang mengatur kewajiban Badan Publik untuk menunjuk PPID.

Ketiga, minimnya partisipasi masyarakat dalam melakukan pelaporan atau pengaduan terhadap penyalahgunaan/ penyimpangan dana Hibah/ Bansos, sehingga menjadi masalah tersendiri dalam melakukan pengawasan pengelolaan anggaran ini. Apalagi masyarakat atau penerima dana Hibah/ Bansos yang diverifikasi terkesan menutupi informasi pengelolaan dana ini. Di sini terlihat bahwa kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi aktif ikut mengawasi pengelolaan keuangan negara masih lemah.

Dengan peta hambatan seperti di atas, Pemilukada ke depan masih akan mengalami tantangan baik dari internal penyelenggara maupun dari para kandidat, khususnya calon *incumbent*. Beberapa instrumen anggaran akan dimainkan oleh kandidat untuk memperoleh kemenangan tanpa memperhatikan peraturan perundang-undangan. “Reproduksi modus” dalam penyimpangan anggaran mungkin masih akan ditemui di berbagai daerah yang menyelenggarakan Pemilukada.

Rekomendasi *pertama* diajukan kepada Kementrian Dalam Negeri agar memberlakukan moratorium kepada daerah yang akan menyelenggarakan Pemilukada supaya tidak “*jor-joran*” mengalokasikan dana Hibah dan Bansos, maksimal dua tahun

sebelumnya. Mendagri juga harus memberikan sanksi khusus kepada Kepala Daerah yang tidak selektif dan melakukan penyimpangan dalam pengelolaan dana Hibah/ Bansos.

Kedua, lembaga yudikatif seharusnya bersikap netral dalam menangani kasus-kasus penyelewengan dana Hibah/ Bansos. Bahkan seharusnya lembaga yudikatif memberikan perhatian khusus dalam merespon penyimpangan dana ini, artinya memprioritaskan penanganan kasus dana Hibah/ Bansos,

Ketiga, meningkatkan partisipasi masyarakat yang masih lemah, sehingga pengawasan yang terintegrasi antara pemerintah, aparat penegak hukum, NGO, dan masyarakat dapat berlangsung secara sinergis. Keikutsertaan masyarakat dalam meminta informasi dan transparansi pengelolaan anggaran menjadi salah satu pilar penting sehingga perlu adanya penguatan masyarakat sipil dari berbagai lini dalam setiap tingkatan.

Dengan langkah berkelanjutan dalam sinergi berbagai elemen masyarakat dan pemerintahan untuk membangun Pemilukada berintegritas, proses berdemokrasi akan terus terjamin bukan hanya kuantitasnya, melalui pemilihan langsung, namun juga kualitas dan kapasitas semua elemen negara dalam mewujudkan deliberasi, melalui penggunaan akses informasi publik untuk transparansi anggaran. Dari waktu ke waktu, kita menginginkan anggaran semakin pro rakyat, agar seluruh proses berdemokrasi melalui penyelenggaraan Pemilukada tidak tercederai oleh sikap segelintir elit yang mengalokasikan anggaran negara untuk kepentingan politiknya.

BAB V

Pemilukada DKI Jakarta: Hak Rakyat untuk Menagih Janji

5.1 Pengantar

Pemilukada atau lebih familiar dengan sebutan Pilgub Provinsi DKI Jakarta 2012 layak dicatat sebagai suatu *milestone* dalam sejarah Indonesia mutakhir. Yang kita saksikan jelas bukan kontestasi elektoral biasa, sekedar kegiatan teknis-politik rutin lima tahunan. Dalam banyak kejadian muncul berbagai dinamika yang merefleksikan perkembangan politik yang signifikan bagi perkembangan negeri ini ke depan. Bahkan, banyak pihak mulai memproyeksikan resonansi proses dan hasil Pilgub Jakarta ke perhelatan politik lebih besar (nasional) di 2014 nanti: pemilu legislatif (Pileg) dan pemilu presiden (Pilpres).

Terhitung sejak Maret 2012 (saat para kandidat resmi dicalonkan parpol pengusungnya) hingga Oktober 2012 (saat Gubernur terpilih dilantik) tidak hanya perhatian warga Jakarta yang terbetot oleh hilir-bergantinya peristiwa politik yang ada tetapi juga masyarakat Indonesia secara nasional. Pilgub Jakarta “berhasil” menempatkan ibukota ini sebagai etalase politik yang menarik dilirik warga dari seantero negeri. Dikatakan “berhasil” tentu tak lalu berarti segalanya baik dan beres, tetapi terkait kemampuan Pilgub tersebut dalam menghadirkan pelajaran penting bagi kita semua: entah capaian maupun masalahnya, baik yang berkenaan penyelenggaraan (*electoral governance*) maupun dinamika sosio-politik secara keseluruhan (terutama persaingan antarcalon).

Catatan *post-factum* ini tidak bermaksud mewedahi semua narasi seputar Pilgub Jakarta. Dalam keterbatasannya, tulisan ini bertitik-tolak dari pembacaan kritis untuk melihat posisi dan kepentingan publik dalam segala hiruk-pikuk yang ada, khususnya mentautkan proses yang ada dengan perspektif tata kelola yang baik sebagaimana terefleksi dalam derajat partisipasi warga, keterbukaan informasi, pengelolaan anggaran (APBD), dan beragam isu terkait lainnya.

5.2 Pilgub Jakarta 2012: Pemenuhan Fungsi Pemilu dan Pembuktian Rasional Electoral Behaviour

Pilgub Jakarta 2012 diikuti sekitar 6,5 juta pemilih yang tersebar di 44 kecamatan, 267 kelurahan, 15.111 tempat pemungutan suara (TPS). Meski tingkat partisipasi pada

putaran pertama hanya sekitar 65% (4,3 Juta) dan 35% sisanya adalah suara yang tak sah ataupun golput, tak pelak lagi kalau Pilgub ini menjadi salah satu Pemilukada kolosal di Indonesia. Kontestan yang ikut berlaga juga terbilang cukup banyak: empat pasangan calon diusung partai, sementara dua pasangan lainnya berasal dari nonpartai alias calon perseorangan/ independen. Hasil perolehan suara pada Pemilukada putaran pertama 11 Juli 2012 didominasi Joko Widodo-Basuki Tjahya Purnama (Jokowi-Ahok) yang meraih 42,6% dan Fauzi Bowo-Nachrowi Ramli (Foke-Nara) sebesar 34,5%. Selanjutnya, keempat pasangan lainnya berbagi pangsa suara sebesar 11,7% untuk Hidayat Nur Wahid-Didik Rachbini, 4,98% untuk Faisal Basrie-Biem Bhenyamin, 4,57% untuk Alex Noerdin-Nono Soempono, dan 1,98% sebagai posisi paling buncit untuk Hendarji.

Dengan profil sebaran suara di atas, sesuai UU No. 29/2007 yang menetapkan prosentase keterpilihan minimal 50%, jelas tak satu pun pasangan calon tersebut menjadi calon terpilih. Untuk itu, masih menurut Undang-undang yang mengatur kekhususan Jakarta tersebut, dua pasangan peraih suara pertama (Jokowi-Ahok) dan urutan kedua (Foke-Nara) berhak maju ke pemilihan putaran kedua. Hari penentuan bagi kedua pasangan tersebut adalah saat Pemilukada putaran kedua dilaksanakan tanggal 21 September 2012 yang diikuti sekitar 6,9 juta pemilih yang mengantarkan Jokowi-Ahok sebagai pemenang (meraih 53,82% total suara pemilih)—mengalahkan Foke-Nara yang hanya mendapatkan 46,18% suara pemilih. Dalam sidang paripurna DPRD DKI Jakarta pada tanggal 15 Oktober 2012, Mendagri Gamawan Fauzi melantik Joko Widodo sebagai Gubernur dan Basuki Tjahya Purnama sebagai Wakil Gubernur untuk masa bakti 2012-2017.

Sebagaimana tersirat di awal tulisan ini, proses dan hasil Pemilukada DKI Jakarta tentu tidak bergerak linear dan mulus. Eksistensi Pemilukada sebagai mekanisme pengisian jabatan Gubernur/Wagub memang tidak mendapatkan penolakan. Pemilihan langsung diterima sebagai sistem yang baik dan cocok, menjadi keniscayaan dalam tata pemerintahan lokal yang demokratis, dan sejauh ini merupakan *the only game in town* dalam hal metoda rekrutmen pimpinan pemerintahan Ibukota. Hal ini kiranya tidak mengejutkan lantaran secara nasional pun tingkat penerimaan atas kehadiran sistem

pemilukada terbilang tinggi, bahkan ketika ketidakpuasan publik atas praktik penyelenggaraannya juga relatif tinggi³¹.

Sistem pemilihan langsung tetap diyakini sebagai kerangka-sistem (*system framework*) yang handal untuk mempromosi partisipasi publik dan legitimasi politik, akuntabilitas pemerintahan, *check-and-balances* antara DPRD dan eksekutif daerah, serta menjadi ekspresi penting dari keberdayaan politik warga. Pokok terpenting, sebagaimana dikatakan B.C. Smith, sistem pemilihan langsung berperan sebagai mekanisme kelembagaan guna menjamin loyalitas pejabat politik kepada konstituen pemilih serta membangun pemerintahan yang akuntabel-responsif di mana penalti akan diberikan manakala terjadi cedera mandat yang serius selama proses penyelenggaraan kekuasaan. Untuk itu, maka proses penyelenggaraan Pemilukada harus menjamin hadirnya segala kualitas berikut: transparansi proses, partisipasi aktif publik, bebas korupsi dan politik uang, dst.

Dalam kasus Jakarta, ikhtiar menjadikan elektoral sebagai instrumen “penalti” tampaknya menemukan perwujudannya. Pemilukada 2012 menjadi wadah ekspresi ketidakpuasan publik terhadap kebijakan dan kinerja petahana (Fauzi Bowo). Dalam politik, jika rasa tak puas menjadi dasar pembuatan keputusan pemilih, harapan yang terbersit adalah hadirnya perubahan. Survei Puskaptis menunjukkan, meningkatnya ketidakpuasan (terhadap petahana) berjalan seiring dengan kenaikan harapan akan perubahan (akan datangnya pemimpin baru/ alternatif). Bahkan saat Pemilukada putaran pertama belum digelar, survei yang dilakukan bulan Maret maupun Mei 2012³² menunjukkan bahwa 61% responden menginginkan perubahan ke arah yang lebih baik: dalam hal figur maupun program kerjanya! Ini sebenarnya *alarm* yang kemudian terbukti

³¹ Lingkaran Survei Indonesia (LSI) melukiskan fenomena nasional tersebut sebagai berikut: “Meski publik kecewa terhadap hasil Pilkada tetapi publik masih menginginkan agar kepala daerah dipilih secara langsung. Sebanyak 78% publik menganggap bahwa pemilihan langsung adalah acara terbaik untuk memilih kepala daerah. Dukungan terhadap pemilihan kepala daerah secara langsung ini relatif konsisten dari survei Oktober 2010 ini dibandingkan dengan survei di tahun 2005. Publik berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah adalah cara terbaik dalam memilih kepala daerah. Pemilihan langsung memang mahal dan tidak praktis (butuh waktu berlama-lama). Meski mahal, publik tetap berkeyakinan bahwa Pilkada adalah cara terbaik dalam memilih kepala daerah”. Lihat Kajian Bulanan LSI “Evaluasi Pelaksanaan Pilkada di Mata Publik”, Edisi No. 24, November 2010.

³² Pusat Kajian Kebijakan dan Pembangunan Strategis (Puskaptis) melakukan survei pengukuran persepsi warga Jakarta dalam dua putaran sebelum Pemilukada dilakukan, yakni Maret dan Mei 2012. Hasil kedua survei tersebut dapat dibaca dalam Husin Yazid, “Berebut Kursi Jakarta Satu: Kenapa Foke dan Jokowi? (Data dan Analisis Putaran Pertama Pilkada DKI Jakarta)”, Jakarta: Penerbit Firdaus, 2012.

ketika Foke hanya mampu mengisi ceruk sisa dari pangsa pemilih yang tidak puas tersebut di mana ia meraih sekitar 34% (putaran pertama) dan 46% (putaran kedua).

Fakta yang menggembirakan dalam kontestasi politik modern di Ibukota ini adalah perilaku pemilih yang diarahkan oleh penilaian rasional atas kinerja petahana dan harapan akan figur perubahan ketimbang alasan-alasan afinitas kelompok, identifikasi kepartaian (*Party ID*), sentimen primordial, politik identitas, bahkan pertimbangan pragmatis seperti politik uang. Meski soal putera daerah maupun isu sensitif-primordial terus-menerus “digoreng” kandidat tertentu, para pemilih lebih banyak berbicara tentang kesulitan-kesulitan hidup keseharian mereka—kemacetan, pengangguran dan banjir—sebagai isu politik yang nantinya mendasari *electoral-behaviour* mereka. Kalaupun ada sebagian yang tergoda isu-isu primordial, pengaruh kepada perilaku pemilihan lebih merupakan fungsi dari sentimen etnis ketimbang agama. Pemilih yang menggunakan isu agama sebagai dasar pilihannya dicatat oleh *Tempo* hanya 12,6% (hampir semuanya adalah pemilih Foke-Nara), dengan alasan pasangan tersebut mewakili agama yang mereka anut alias “kandidat yang seiman”³³.

Pada sisi lain, hasil Pemilukada Jakarta yang mengantar kemenangan pasangan Jokowi-Ahok memperlihatkan konsistensi logis hukum stimulus-respons di atas. Stimulan yang berbasis ketidakpuasan atas kinerja petahana (Foke) dicari mekanisme kompensasinya dalam figur (faktor kandidat) dan program (faktor isu) yang dinilai potensial menghadirkan perubahan melalui Jokowi. Di sini, klaim keberhasilan pihak Foke rontok saat bertarung *vis a vis* dengan janji perubahan dari Jokowi. Sebagaimana dicatat LSI, daya saing Jokowi atas Foke terutama ditentukan oleh penilaian kritis pemilih (khususnya warga kelas menengah) atas kegagalan kinerja calon *incumbent*³⁴. *Tagline* Foke

³³ Hasil studi Lembaga Survei Indonesia (LSI) dan Majalah *Tempo* memperlihatkan kaitan antara karakteristik pemilih di Jakarta dengan perilaku pemilihan mereka. Meski sekitar 85% warga Jakarta beragama Islam, mereka ternyata memisahkan secara tegas antara kesalahan personal dan sosial kegamaannya dari kehidupan politik (sekularisasi politik). Setelah pertimbangan rasional terkait masalah riil Jakarta, para pemilih lebih mempertimbangkan soal suku-bangsa ketimbang agama. Lihat LSI dan *Tempo*, “*Survei DKI Jakarta* (2-7 September 2012). Gambaran serupa juga terlihat pada hasil *Exit Poll* yang dilakukan Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC) terhadap pemilih yang keluar dari TPS pada putaran kedua. Lihat grafik data-datanya dalam Majalah *Tempo*,” *Golongan Penentu Kemenangan*,” edisi 30 September 2012, hlm.39.

³⁴ Kesimpulan ini juga terlihat pada hasil survei Litbang *Kompas* (ulasan Harian *Kompas* edisi 19 Juni 2012) di mana penurunan persepsi ketidakpuasan atas pasangan petahana (khususnya Foke) secara hampir persis diikuti tren peningkatan dukungan terhadap Jokowi.

yang menggema pada Pemilu 2007 “*Serahkan pada ahlinya!*” yang mempersepsikan dirinya mumpuni mengatasi banjir dan macet dinilai lebih sebagai pesesan kosong, bahkan lalu menjadi olok-olokan publik sepanjang hampir tiga tahun terakhir dalam masa kepemimpinannya.

Sebaliknya, Jakarta yang berisi para *critical-voters* yang protes terhadap keadaan tersebut seolah menemukan alternatif pada Jokowi, mantan Walikota Surakarta. Inilah ranah yang dinilai lebih menjanjikan, atau sebuah zona nyaman yang setidaknya diimajinasikan akan hadir melalui kepemimpinan baru Jokowi. Gairah akan perubahan—didukung karakteristik pribadi Jokowi yang humanis, sederhana dan rendah hati—mendorong keterlibatan dan partisipasi warga untuk sukarela mensukseskan Jokowi (sembari mengkritik calon *incumbent*, mereka berkampanye melalui media *non-mainstream* berbasis internet) dan memilihnya pada putaran pertama, lebih-lebih saat putaran kedua. Pilihan terhadap Jokowi—menyitir Budi Hardiman dalam sebuah artikelnya—karena kepercayaan publik akan deliberasi publik yang dihadirkan dalam model kepemimpinan Jokowi dalam merevitalisasi praktik negara hukum-demokratis. Publik tampaknya menyambut antusias kemenangan Jokowi-Ahok ini, bahkan ketika mereka sudah mulai menjalankan pemerintahannya di masa bulan madu sekarang.

5.3 Menindaklanjuti Proses yang Cacat

Hasil yang kiranya positif di atas tentu saja tidak lepas dari proses yang baik pula, meski sejumlah masalah tetap menuntut penyelesaian dan tindak lanjut perbaikan di masa mendatang. Salah satu proses yang patut dicatat secara baik adalah perihal partisipasi masyarakat. Awalnya, tingkat pengetahuan publik akan rencana Pemilu 2012 dan calon kontestan masih rendah dan tidak merata, apalagi pengenalan mereka atas kandidat yang diusung partai atau melalui jalur perseorangan. Survei Puspartis menunjukkan, pada Januari 2012, tingkat pengetahuan publik akan rencana pelaksanaan Pemilu 2012 Jakarta masih berkisar 42%. Sosialisasi KPU dan pihak-pihak lain (khususnya LSM) dan meningkatnya pemberitaan media akan figur kandidat beserta rekam jejak dan isu yang mereka usung menarik perhatian warga Jakarta hingga Juni 2012 (sebulan menjelang putaran pertama) dengan tingkat pengetahuan publik melejit ke kisaran 94%.

Pengetahuan publik akan rencana Pemilukada dan pengenalan mereka terhadap nama-nama kandidat yang mulai beredar memang tidak otomatis meresonansi kepada tingkat partisipasi untuk hadir di bilik suara. Pada putaran pertama, tingkat partisipasi tercatat sebatas 63% dan meningkat ke 67,3% pada putaran kedua. Melihat kecenderungan menurunnya jumlah pemilih dalam seri Pemilu di Indonesia, prosentase dan tren peningkatan partisipasi dalam Pemilukada Jakarta patut dicatat sebagai fakta positif. Apalagi, khusus untuk konteks Pilgub Jakarta 2012 ini, partisipasi publik tidak dapat semata diukur dari jumlah yang hadir di TPS tetapi juga antusiasme warga yang sedemikian tinggi dalam proses komunikasi di ruang-ruang publik selama masa (pra)pemilihan. Selain itu, kualitas partisipasi mereka juga patut diapresiasi lantaran alasannya yang berbasis kesadaran politik³⁵ dan motivasi rasional ketimbang karena mobilisasi dan sentimen emosional-primordial.

Namun, di luar proses yang relatif partisipatif di atas, Pemilukada Jakarta menyisakan persoalan yang cukup serius pada tingkatan proses (persiapan dan pelaksanaan). *Pertama*, sebagaimana dicatat Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), masalah klasik yang selalu menghantui pemilu di negeri ini adalah pendaftaran pemilih. Tercatat sejumlah tipologi masalah di sini: masih banyaknya warga yang tidak bisa menggunakan hak pilih karena tidak terdaftar atau sebaliknya pemilih yang tidak terdaftar tetapi tetap boleh memilih, DPT yang tidak dipasang di lokasi TPS, atau pemasangan DPT yang tidak seragam hingga masalah terkait seperti manajemen (distribusi dan ketepatan waktu) surat undangan pemilihan, validitas undangan yang tak sejalan dengan kartu pemilih, dan seterusnya.

Seriusnya masalah ini—yang tentu tidak semata perkara teknis tetapi bermotif politis dan berimplikasi politis atas pelanggaran hak warga—menimbulkan penolakan sejumlah kandidat atas pengesahan DPT oleh pihak KPUD meski didahului upaya pembenahan data melalui pemutakhiran daftar pemilih khusus. Sejumlah NGO dan pemilih melaporkan persoalan ini kepada Panwasda namun rekomendasi lembaga pengawas agar masa pendaftaran diperpanjang dan bahkan Pemilukada ditunda justru tidak digubris

³⁵ Puskaptis mencatat sekitar 42% responden berpartisipasi dalam Pilgub lantaran didorong kesadaran akan hak politik mereka untuk memilih plus 8% yang sejatinya memiliki alasan sejenis yang melihat partisipasi dalam Pilgub merupakan salah satu jalan bagi pencarian pemimpin yang bisa membuat perubahan.

KPUD. Selepas Pemilu, sebuah evaluasi menyeluruh atas sistem pendaftaran pemilih (prosedur pendataan, transparansi pelaksanaan dan rekapitulasi data hingga proses pemutakhiran) wajib dilakukan secara sinergis oleh KPUD, Panwasda, Pemerintah, kalangan profesional dan LSM/ pemantau pemilu yang memahami administrasi data kependudukan/ pemilih.

Kedua, sebagai sebuah hak politik warga, Pemilu Jakarta belum optimal dalam memfasilitasi pemenuhan hak tersebut oleh instrumen negara. Kasus yang paling mencolok di sini adalah akses para penyandang disabilitas dalam memperoleh penjelasan pihak penyelenggara atau memahami informasi terkait program kandidat, sulitnya memperoleh alat bantu (seperti *braille template* bagi kaum tuna netra), akses ke lokasi TPS, tata letak teknis dan situasional di sekitar bilik suara, dan masalah-masalah lain. Problem teknis ini menyulitkan penyandang disabilitas dalam melaksanakan proses secara baik, bahkan lebih serius berdampak pada pelanggaran asas kerahasiaan lantaran hasil pilihan mereka tak jarang diketahui oleh para penyelenggara yang berada di sekitar TPS.

Ketiga, meski dampaknya tidak terlalu signifikan bagi *electoral behaviour*, penggunaan isu primordial mengemuka di media dan ruang-ruang publik. Bahkan eksploitasi sentimen emosional tersebut tidak sebatas mempengaruhi warga dan menarik perhatian para calon pemilih tetapi juga bersifat negatif (kampanye hitam) terhadap kandidat lain. Spanduk, pesan singkat (SMS, BBM, dll) hingga cara berkomunikasi dalam debat kandidat, misalnya, sudah mengarah kepada serangan atas individu atau keluarga calon tertentu yang bukan tidak mungkin berkategori pidana lantaran bermakna penghinaan dan penyebaran informasi sesat yang mengandung unsur kebohongan publik. Meskipun tingkat rasionalitas pemilih Ibukota terbilang tinggi, kasus Pemilu Jakarta harus menjadi pembelajaran bagi KPUD dalam menetapkan filter/ batasan materi kampanye dan penegakan aturan main yang sehat secara efektif oleh Panwasda, termasuk penegakan ketentuan UU Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) yang mengandung klausul pencegahan dan penindakan atas praktik manipulasi informasi yang tidak kontraproduktif bagi demokrasi dan ketentraman masyarakat.

Keempat, terkait pengaruh uang, selain masalah politik uang yang dipantau terjadi di sejumlah tempat (seperti pembagian uang Rp100 ribu oleh pasangan Foke-Nara di Tanah

Abang, sebagaimana dicatat pemantau dari JPPR). Perihal penting lainnya adalah politisasi anggaran (APBD) bagi pemenangan calon *incumbent*. Sebagaimana temuan dalam hasil pemeriksaan BPK, politisasi ini tampak mencolok berwujud modus penitipan program resmi di SKPD hingga level Kelurahan, pendomplengan kegiatan sosialisasi Pemilukada yang dilakukan KPUD dan instansi terkait di Pemda, serta manipulasi program populis atas nama alokasi bantuan sosial dan hibah. Dalam hal Bansos saja tercatat alokasi dan aliran dana cukup fantastis tahun 2012 senilai Rp1,37 triliun (naik 215% dibandingkan 2008). Kebijakan anggaran memang sering mencerminkan arah kepentingan politik perumusannya (dalam Irene S. Rubin, *The Politics of Budgeting*), namun penyimpangan bagi tujuan pendanaan politik untuk pemenangan Pemilukada jelas berbahaya bagi anggaran negara dan demokrasi itu sendiri. BPK dan bahkan KPK wajib menindaklanjuti dugaan semacam ini, tak soal apakah calon *incumbent* menang atau kalah dalam pemilihan!

Sebagai catatan akhir, menyambung poin-poin penting yang telah disebutkan pada pendahuluan, Pemilukada dengan sistem pemilihan langsung tetap diinginkan oleh masyarakat dengan berbagai prakondisi yang perlu diperbaiki, khususnya dalam hal keterbukaan informasi publik. Menimbang potensi penyalahgunaan kekuasaan dalam penggunaan anggaran Pemilukada, maka informasi tentang Pemilukada harus dapat diakses oleh publik agar terjadi pengawasan yang berimbang. Di sini, baik KPUD maupun Paswaslu sebagai representasi masyarakat dalam fungsi pengawasan harus bersikap independen, nir kepentingan pribadi dan golongan. Badan Publik Penyelenggara Pemilukada perlu meningkatkan kapasitasnya dalam pengelolaan penyelenggaraan Pemilukada agar potensi pelanggaran baik dalam bentuk pidana Pemilu maupun pidana korupsi dapat diantisipasi dan diminimalkan, dengan jalan membuka akses informasi publik secara lebih responsif dan inovatif. Sementara, advokasi terhadap inisiatif masyarakat untuk dapat mengakses informasi publik harus ditingkatkan agar rakyat dapat menagih janji pemimpinnya secara lebih cerdas dan inovatif.