



# AKUNTABILITAS!

SPIRIT MELAYANI PUBLIK  
YANG KIAN CEREWET

**Judul Buku**

AKUNTABILITAS! Spirit Melayani Publik Yang Kian Cerewet

**Editor**

Rosdiansyah dan Rhido Jusmadi

**Cover & Ilustrasi**

Wahyu Kokkang

**Desain & Layout**

akaldesign ([www.akaldesign.net](http://www.akaldesign.net))

**Diterbitkan oleh:**

Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP)

Graha Pena Building

8th Floor Suite 801,

Surabaya 60234

E-mail: [akun@jpip.or.id](mailto:akun@jpip.or.id)

[www.akuntabilitas.jpip.or.id/home.html](http://www.akuntabilitas.jpip.or.id/home.html)

cetakan pertama, 2013.

**Dengan dukungan dari:**

U.S Agency for International Development (USAID)

American Embassy

Jl. Medan Merdeka Selatan No. 3-5

Jakarta 10110

Indonesia

**Disclaimer:**

Segala hal yang tercantum dalam buku ini tidak mewakili pandangan pemerintah AS dan USAID.

# DAFTAR ISI

Akronim	iv
Pendahuluan	v
<b>1. REFORMASI BIROKRASI</b>	<b>1</b>
<b>2. LAYANAN PUBLIK</b>	<b>67</b>
<b>3. REFORMASI PERADILAN</b>	<b>99</b>
<b>4. ANTI-KORUPSI</b>	<b>157</b>
<b>5. KETERBUKAAN INFORMASI</b>	<b>211</b>
Epilog	244
Ucapan Terima-Kasih	248

# AKRONIM

<b>APBD</b>	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	<b>KKN</b>	: Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
<b>APBN</b>	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	<b>KL</b>	: Kementerian dan Lembaga
<b>APBNP</b>	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan	<b>KPK</b>	: Komisi Pemberantasan Korupsi
<b>ASN</b>	: Aparatur Sipil Negara	<b>KTP</b>	: Kartu Tanda Penduduk
<b>Bappenas</b>	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	<b>KY</b>	: Komisi Yudisial
<b>BKF</b>	: Badan Kebijakan Fiskal	<b>LAN</b>	: Lembaga Administrasi Negara
<b>BKN</b>	: Badan Kepegawaian Nasional	<b>LKPP</b>	: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat
<b>BPK</b>	: Badan Pemeriksa Keuangan	<b>LSM</b>	: Lembaga Swadaya Masyarakat
<b>BPKP</b>	: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan	<b>NTB</b>	: Nusa Tenggara Barat
<b>CPNS</b>	: Calon Pegawai Negeri Sipil	<b>NTP</b>	: Nilai Tukar Petani
<b>CSO</b>	: Civil Society Organization (Organisasi Masyarakat Sipil)	<b>ORI</b>	: Ombudsman Republik Indonesia
<b>DAK</b>	: Dana Alokasi Khusus	<b>PAD</b>	: Pendapatan Asli Daerah
<b>DAU</b>	: Dana Alokasi Umum	<b>Pemda</b>	: Pemerintah Daerah
<b>DJP</b>	: Direktorat Jenderal Pajak	<b>Pemprov</b>	: Pemerintah Provinsi
<b>DPD</b>	: Dewan Perwakilan Daerah	<b>Permenpan-RB</b>	: Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
<b>DPR</b>	: Dewan Perwakilan Rakyat	<b>Perpres</b>	: Peraturan Presiden
<b>DUK</b>	: Daftar Urut Kepangkatan	<b>PNS</b>	: Pegawai Negeri Sipil
<b>E-Gov</b>	: E-Government	<b>RUU</b>	: Rancangan Undang-Undang
<b>E-KTP</b>	: Electronic-Kartu Tanda Penduduk	<b>SDM</b>	: Sumber Daya Manusia
<b>FGD</b>	: Focus Group Discussion	<b>SKPD</b>	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
<b>Fitra</b>	: Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran	<b>Sulsel</b>	: Sulawesi Selatan
<b>Forpimda</b>	: Forum Pimpinan Daerah	<b>Sumbar</b>	: Sumatera Barat
<b>IPM</b>	: Indeks Pembangunan Manusia	<b>Sumut</b>	: Sumatera Utara
<b>Jabar</b>	: Jawa Barat	<b>TAPD</b>	: Tim Anggaran Pemerintah Daerah
<b>Jatim</b>	: Jawa Timur	<b>TEPPA</b>	: Tim Evaluasi Percepatan Penyerapan Anggaran
<b>Kalbar</b>	: Kalimantan Barat	<b>TQA</b>	: Tim Quality Assurance
<b>Kaltim</b>	: Kalimantan Timur	<b>UKP4</b>	: Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan
<b>KemenPAN-RB</b>	: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	<b>Wantimpres</b>	: Dewan Pertimbangan Presiden
<b>Kepmenpan-RB</b>	: Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	<b>WDP</b>	: Wajar Dengan Pengecualian
<b>Keppres</b>	: Keputusan Presiden	<b>WTP</b>	: Wajar Tanpa Pengecualian
<b>KIP</b>	: Komisi Informasi Pusat		

## PENDAHULUAN

# MENGAPA AKUNTABILITAS?

Satu dekade setelah reformasi 1998, tema-tema transparansi, akuntabilitas dan partisipasi mengisi ruang atau kolom berbagai media massa. Kata yang akrab bagi media massa dan publik, sebagai padanan transparansi, adalah keterbukaan. Kata ini banyak menghiasi pemberitaan media massa, terutama dikaitkan pada upaya lembaga pemerintah membenahi diri. Tentu, pembenahan ini diharapkan kelak menjadikan lembaga pemerintah kian akuntabel, dipercaya oleh masyarakat. Namun, selama proses pembenahan diri itu dibutuhkan masukan dan kritik dari media massa. Ada beberapa faktor penting dalam hal ini. Pertama, kematangan berbenah secara kelembagaan bukan diukur dari internal lembaga pemerintah itu saja, melainkan juga perlu dicermati dampak hasil pembenahan lembaga tersebut ke masyarakat. Kedua, sorotan media massa pada lembaga negara merupakan bagian dari partisipasi menuju kebaikan bersama. Ketiga, media massa diakui secara umum sebagai pilar keempat demokrasi. Ketika media massa menuliskan atau membincang hasil pembenahan lembaga pemerintah, maka sesungguhnya media massa sedang menjalankan fungsinya sebagai pilar keempat itu.

Tak ketinggalan, publik pun berhak ikut membincang, apalagi setelah pembenahan kelembagaan terjadi di tingkat pusat maupun di daerah. Hasil pembenahan itu tentu harus dirasakan oleh masyarakat, sembari terus diapresiasi oleh media massa. Peran media untuk persoalan yang satu ini jelas tidak mudah, maka dibutuhkan kesepahaman (*memorandum of understanding*) awal terlebih dulu agar tak saling curiga satu sama lain. Kesepahaman ini lumrah dilakukan, mengingat hubungan antara lembaga pemerintah (atau lembaga negara) dengan media massa di masa lalu sering mengalami ketegangan. Lembaga negara acap tak nyaman jika media memberitakan secara kritis, sebaliknya insan media pun kerap berdalih lembaga negara kerap menutup-nutupi persoalan. Padahal, masyarakat menunggu apa hasil pembenahan internal lembaga tersebut. Daripada saling tegang terus-menerus, maka salah-satu jalan keluar yang bisa dilakukan adalah mengulas keberadaan lembaga negara dan berbagai kegiatannya melalui kolom yang ditulis secara populer, mudah dipahami khalayak luas. Itulah kolom akuntabilitas.

Kolom akuntabilitas merupakan kolom baru di halaman bagian dalam harian Jawa Pos. Kolom ini mulai diperkenalkan kepada khalayak pembaca pada 25 April 2012 melalui dua artikel berjudul ‘Karena Negara Makin Bergantung ke Rakyat’ dan ‘Menyemai OpenGov’. Artikel pertama merupakan ‘main story’ sedangkan artikel kedua menjadi tulisan ‘pendamping’. Kedua artikel saling melengkapi satu sama lain. Jika artikel utama hendak menegaskan bagaimana posisi negara melalui lembaganya yang kini harus berhadapan dengan rakyat. Maka, negara dan rakyat dalam konteks akuntabilitas bukanlah dua entitas berbeda, sebab negara membutuhkan kepercayaan dari rakyat. Sebaliknya, rakyat membutuhkan pelayanan negara melalui wakilnya, yakni lembaga negara. Uraian artikel utama ini diperkuat oleh artikel pendamping yang mengupas ihwal keterbukaan penyelenggaraan negara, yang pada ujungnya adalah peningkatan kualitas layanan publik. Tersirat, dua artikel pembuka dalam kolom ini bukan saja hendak mengajak publik mulai menyimak gelegar reformasi birokrasi, namun yang lebih penting lagi adalah layanan publik mengalami peningkatan kualitas.

Dalam jurnalistik, sudah biasa sebuah liputan terhadap peristiwa tertentu menampilkan artikel utama dan artikel pendamping. Artikel utama mengulas tema tertentu yang lazimnya berupa ‘in depth-reporting’ atau memberi wawasan kepada pembaca. Sedangkan artikel pendamping bersifat memperluas tema yang diangkat dalam artikel utama. Tentu saja, kedua artikel itu disuguhkan dalam bahasa yang mudah dipahami pembaca koran, tidak bertele-tele dan mengungkap langsung pokok persoalan yang ada. Gaya penulisan ringan tapi menyuguhkan data dari lembaga negara merupakan keharusan dalam artikel utama, meski tidak tertutup kemungkinan artikel kedua juga bisa menampilkan data tersebut. Sudut-pandang yang berbeda namun saling melengkapi dari kedua artikel dalam kolom akuntabilitas, tentu menjadikan kolom ini unik. Misalnya,

ulasan kritis serta tematis terhadap kiprah lembaga-lembaga negara pada artikel utama terlengkapi dengan paparan ringan artikel pendamping.

Proses penulisan dua artikel perdana tersebut lebih dari dua minggu sejak kerjasama The Jawa Post Institute of Pro-Otonomi (JPIP) dan The United States AID (USAID) ditanda-tangani. Tenggat waktu penulisan kolom akuntabilitas seri perdana ini memang cukup lama karena diperlukan pembacaan seksama terlebih dulu atas berbagai fenomena yang ada. Selain itu, artikel yang muncul di awal program ini bersamaan waktunya dengan perancangan tema-tema penulisan artikel untuk kolom akuntabilitas pada seri-seri berikutnya.

Dalam sebuah kesempatan workshop yang digelar JPIP-USAID, judul-judul artikel seri perdana ini kemudian memperoleh apresiasi sangat positif dari seorang staf Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang juga bertugas di Tim Quality Assurance (TQA). Diakuinya, judul artikel yang menarik dan tak biasa tentu membuat pembaca ingin tahu lebih jauh apa isi artikel atau berita terkait. Respon staf lembaga ini tentu berpangkal dari kesadaran, bahwa pembuatan judul berita atau artikel yang menarik akan berdampak pada citra lembaga di mata publik. Sebab, judul yang mengawali sebuah artikel akan menimbulkan kesan awal publik pada lembaga negara. Penulisan judul berita yang terlalu formal, panjang dan kurang menonjolkan nuansa kebahasaan yang baik, jelas menimbulkan kesan sangat birokratis serta terlalu formalistis pada lembaga negara terkait. Jika dicermati, umumnya penulisan judul-judul berita di media lembaga negara, terutama di situs lembaga, masih perlu perbaikan. Harus diakui, judul-judul berita atau artikel di lembaga negara sering menggunakan beberapa suku kata dan terkesan kaku, seperti judul berita '*Bupati Merasa Berdosa Jika Opini Disclaimer Berulang*' (situs BPKP, 17 April 2012). Judul tersebut mengungkapkan kegundahan seorang bupati atas opini lembaga negara terhadap daerahnya. Tujuh kata untuk judul sebuah berita tentu terlalu panjang.

Namun, pengelola media lembaga negara yang biasanya bernaung di bawah kehumasan beralasan mereka harus hati-hati dalam penulisan judul agar tidak terjadi pembiasan makna dan tujuan dari berita atau artikel. Judul-judul dari lembaga negara harus mencerminkan visi serta misi lembaga negara. Jati diri kelembagaan biasanya sangat kental dalam pemberitaan. Hal ini berbeda dari tulisan tentang lembaga negara yang juga dipapar dalam kolom Akuntabilitas pada triwulan pertama dan kedua yang juga mengulas lembaga-lembaga negara. Bedanya, pengenalan tentang lembaga negara dalam kolom Akuntabilitas berusaha menyuguhkan eksistensi lembaga negara tanpa terjebak ke dalam pemujaan kepada lembaga terkait. Sehingga memudahkan menyoroti eksistensi serta aktivitas lembaga negara secara netral serta mengajak publik untuk memahami bagaimana kiprah lembaga negara tersebut selama ini.

Netralitas penulisan merupakan prasyarat dalam menguraikan lembaga negara. Posisi penulis kolom Akuntabilitas memang harus menjaga netralitas, terutama ketika ia menulis tentang lembaga negara. Kesadaran untuk bersikap netral perlu dijaga mengingat wawasan yang hendak dibagi kepada publik pembaca harus proporsional dan tidak memihak. Walaupun penulis kolom sudah bergaul akrab dengan mereka yang bekerja di dalam lembaga negara, namun ketika menuliskan kiprah lembaga terkait, maka secara profesional sekaligus proporsional tetap harus menunjukkan netralitas. Seperti paparan 7 Juni 2013 kolom Akuntabilitas bertajuk '*Aparat Masih Tertutup, Kian Banyak Sengketa*'. Penulis kolom ini menguraikan keberadaan Komisi Informasi Pusat (KIP) serta implikasi KIP bagi 'badan publik' lainnya, ketika dorongan masyarakat kian kuat agar keterbukaan informasi benar-benar ditunjukkan oleh 'badan-badan publik' tersebut. Netralitas penulisan kolom ini, begitu pula pada isi kolom-kolom lainnya, menjadikan harapan publik yang secara implisit termuat di dalamnya bisa tersampaikan dengan baik. Meski demikian, bersikap netral dalam menulis bukan berarti halangan mengulas hal-hal positif yang ditunjukkan oleh lembaga negara.

Selain itu, penulis kolom Akuntabilitas tidak berafiliasi ke lembaga negara manapun. Posisi ini memungkinkan penulis bisa mengulas secara netral, tanpa terjebak ke dalam keharusan-keharusan formal lembaga negara, seperti meminta ijin terlebih dulu ke lembaga negara sebelum menuliskannya. Hubungan baik antara penulis-penulis kolom Akuntabilitas dengan para staf atau pejabat di lembaga negara tetap berlangsung, dan tak mempengaruhi ulasan dalam kolom. Sorotan dan kritik sebagai bahan masukan untuk lembaga negara bisa secara bebas dipaparkan oleh penulis kolom. Ketika akan menguraikan tema penulisan kolom, maka penulis selalu mengingat jarak antara dirinya dengan lembaga negara yang hendak diulas. Menjaga jarak dalam penulisan ini sangat penting, sebab selain untuk tetap bersikap profesional, juga untuk memperlihatkan kepada lembaga negara, bahwa apapun yang ditulis dalam kolom Akuntabilitas adalah fakta. Seperti dalam kolom berjudul '*Anggaran Njomplang, Opini BPK Membaik*' (JP, 20 Juni 2012). Kolom ini menyoroti penyerapan anggaran publik yang meningkat di Jawa Timur, tapi belum berdampak pada kenaikan tingkat kesejahteraan. Kontras semacam itu merupakan saripati paparan kolom yang bisa menjadi bahan masukan bukan hanya bagi lembaga negara, melainkan juga untuk pemerintahan daerah.

Namun, pandangan positif atas kinerja lembaga negara tetap tidak diabaikan penulis kolom Akuntabilitas. Lembaga negara yang identik sebagai bagian dari pemerintahan, seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB), Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)/TQA memperoleh porsi perhatian yang setara dengan lembaga-lembaga negara yang muncul

belakangan, semisal Komisi Yudisial (KY), Komisi Informasi Pusat (KIP) dan Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Seluruh lembaga negara ‘*partner*’ program itu selama ini juga telah berbuat banyak sehingga layak diapresiasi. Seperti aktivitas yang dilakukan lembaga ‘*triumvirat*’ reformasi birokrasi di Indonesia, yakni KemenPAN-RB, BPKP dan TQA. Ketiga lembaga negara itu kerap saling dukung satu sama lain. Koordinasi antara KemenPAN-RB-BPKP-TQA sangat diharapkan menggulirkan reformasi birokrasi, pembenahan dari hulu sampai hilir. Walau masih baru, TQA dibentuk bukan untuk mencari-cari kesalahan lembaga lain, namun TQA memposisikan diri sebagai penjaga mutu reformasi birokrasi yang berlangsung dalam pemerintahan. Kiprah TQA terpapar di kolom Akuntabilitas bertajuk ‘*Tak Cari Kesalahan, tapi Mencegahnya*’, yang terbit pada 30 Juni 2012. TQA merupakan wujud upaya preventif dari birokrasi agar tak mengalami gejala patologis.

Secara historis, KemenPAN-RB, BPK dan BPKP merupakan lembaga negara yang sudah ada pada masa pemerintahan Orde Baru, sedangkan KIP, ORI, UKP4, TQA dan KY merupakan lembaga negara yang dibentuk pasca Orde Baru. Beda waktu pembentukan tidak menjadikan lembaga-lembaga negara itu perlu dibe-dakan dalam sorotan kolom Akuntabilitas. Terutama sorotan pada pembenahan internal birokrasi yang menjadi salah-satu agenda reformasi 1998, seperti pem-benahan PNS. Dalam kolom Akuntabilitas berjudul ‘*PNS Diuji Kompetensi, yang Tak Layak Dipensiun*’ (JP, 8 Agustus 2012), pembenahan dalam birokrasi harus dilakukan secara bertahap, tidak bisa frontal. Perencanaan merupakan langkah awal pembenahan birokrasi dan perencanaan itu pun harus bebas dari intervensi kepentingan lain. Para narasumber yang diangkat dalam kolom Akuntabilitas kali ini juga melihat dampak dari perencanaan untuk perubahan sistem di dalam birokrasi ke arah yang lebih baik. Melalui transparansi, perencanaan yang baik dari pemerintah bisa diketahui oleh publik sehingga pembenahan PNS sebagai sebuah aktivitas dari reformasi birokrasi punya bobot akuntabilitas. Ulasan dalam kolom ini meski bersifat rangkuman dari kegiatan ‘*workshop*’ seri pertama dalam program Akuntabilitas, namun bisa menjadi salah-satu masukan penting bagi reformasi birokrasi saat ini. Sebab, dalam ‘*main story*’ kolom, intisari paparan narasumber disuguhkan dalam bahasa yang mudah dipahami publik. Sedangkan dalam artikel pendamping, termuat ungkapan pengalaman empiris partisipan aktif tentang hubungan antara pemilukada dan reformasi birokrasi.

Kolom Akuntabilitas juga menjadi ruang ulasan ‘*workshop*’ dan ‘*training*’ yang sudah digelar oleh JPIP. Jika pada triwulan pertama, isi kolom menebar wawasan serta memperkenalkan lembaga-lembaga negara ‘*partner*’ program, maka dalam triwulan kedua, isi kolom juga mulai mengulas kegiatan program akuntabilitas. Pemuatan kegiatan ini bukan sekadar ‘*straightnews*’, melainkan bersifat ‘*feature*’ yang menggambarkan pokok pikiran penting yang berkembang dalam acara terkait. Boleh dikata, isi kolom menjadi lebih variatif dari sisi isu

atau wacana yang diangkat sehingga bisa menyuguhkan peristiwa sekaligus isu aktual akuntabilitas kepada publik. Akan tetapi, pengelola kolom yang bersifat kolektif ini sesungguhnya tidak membatasi hanya mengulas kegiatan internal terkait program, melainkan aktivitas eksternal yang masih dalam koridor akuntabilitas juga diulas. Buktinya, kolom bertajuk '*Anggaran Njomplang, Opini BPK Membaik*' (JP, 20 Juni 2012) yang mengulas kegiatan ilmiah di sebuah kampus di Jawa Timur. Kegiatan itu punya relevansi dengan tujuan serta misi kolom yang hendak menyebarkan informasi populer tentang akuntabilitas. Fakta ini menunjukkan, kolom Akuntabilitas merupakan ruang terbuka bagi ulasan kegiatan darimana pun, asalkan panitia kegiatan mengundang JPIP dan kegiatan itu berkaitan dengan wacana akuntabilitas.

Kolom Akuntabilitas juga memotret dinamika wacana Akuntabilitas yang dirilis oleh lembaga lain, seperti Freedom House. Lembaga ini melansir hasil riset diantaranya terkait dengan akuntabilitas, di tujuh negara-negara Asia Tenggara pada tahun 2012. Kali ini, isi kolom akuntabilitas menjabarkan bagaimana posisi Indonesia dalam deretan negara di kawasan tersebut. Dengan judul '*Hore, Skor Akuntabilitas RI Tertinggi di Asia Tenggara*' (JP, 23 September 2013), isi kolom menguraikan skor akuntabilitas Indonesia yang layak diapresiasi. Skoring ini secara implisit menunjukkan ada upaya pembenahan di internal birokrasi Indonesia saat ini yang juga diamati para peneliti asing. Karena sebuah riset merupakan karya ilmiah yang mengandung serangkaian penelusuran ketat serta teruji, maka hasil riset Freedom House itu sangat penting dalam menilai apa yang sudah dilakukan lembaga-lembaga negara untuk meningkatkan akuntabilitas. Agar tidak terbaca rumit, maka diperlukan pembacaan seksama pada hasil riset itu, lalu secara cermat menuangkannya kembali dalam bahasa populer yang mudah dipahami publik.

Bahasa riset tentu berbeda dari bahasa populer. Pemuatan artikel hasil riset Freedom House merupakan salah-satu ikhtiar kolom Akuntabilitas untuk mengubah hasil riset yang berbahasa ilmiah, menjadi artikel berbahasa populer. Memang upaya ini tidak mudah, tapi kesulitan yang ada justru menjadi tantangan karena kolom Akuntabilitas ibarat 'jembatan' dari sumber penulisan ke publik. 'Jembatan' yang mulus dan kokoh akan mengantarkan pemahaman sumber untuk menambah khazanah di benak pembaca. Artikel yang bersumberkan hasil riset KY juga termuat dalam kolom Akuntabilitas pada 18 Mei 2012 dengan judul '*Kurang Baik Bernalar dan Belum Profesional*'. Sumber artikel ini adalah hasil riset berciri kualitatif dan kuantitatif. Ciri yang sama dari riset Freedom House. Sumber penulisan dari riset semacam itu memudahkan penulisan kolom karena kaya data. Bedanya, riset Freedom House menghasilkan gambaran secara umum tentang akuntabilitas lintas negara, sedangkan riset KY lebih fokus menyoroti kinerja hakim dalam upaya reformasi penegakan hukum. Artikel kolom yang

sudah termuat di koran itu kemudian juga dibagikan kepada humas lembaga negara untuk menyemangati kerja-kerja mereka.

Artikel yang menggugah bisa mendorong pembaca untuk selalu berpikiran positif dan beraktivitas dengan baik. Hal ini juga diakui oleh sejumlah pengelola media lembaga negara. Terutama artikel dengan judul memikat dan tegas, seperti kolom Akuntabilitas bertajuk '*Demi Memulihkan Kesehatan Demokrasi*' serta '*Parpol, Harapan yang 'Pol'*', yang terbit pada 2 Mei 2012. Beberapa pengelola media lembaga negara mengomentari judul tersebut sebagai pesan publik yang berharap, bahwa kiprah lembaga negara bukan sebatas di wilayah Jakarta, melainkan perlu juga dikenalkan ke khalayak non-Jakarta. Secara implisit mereka mengakui bisa membaca harapan publik itu dengan lebih baik. Walau tidak bertendensi menjadi 'penyambung lidah' lembaga negara ke publik, kolom Akuntabilitas sejak awal dirancang sebagai ruang dialogis bagi lembaga negara dan publik. Paparan dalam kolom Akuntabilitas juga menjadi bahan reflektif bagi mereka dalam melakukan pembenahan internal kehumasan dan cara-cara menyampaikan berita serta penulisan artikel yang enak dibaca sembari berusaha menunjukkan keterbukaan lembaga negara dalam menerima masukan atau kritik.

Demikian pula dalam kolom Akuntabilitas 3 Mei 2012, judul yang tertulis adalah '*Karena Rakyat Berhak Cerewet*' dan '*Pemda Juga Harus Terbuka*'. Judul dua artikel ini memperkuat ulasan atau isi dari artikel kolom Akuntabilitas sebelumnya, yakni keterbukaan dan transparansi lembaga negara yang sangat dibutuhkan jika ingin dipandang sebagai lembaga akuntabel. Judul artikel tersebut juga hendak mempertegas aspek pengawasan kepada lembaga negara, yang bukan hanya bisa dilakukan oleh internal lembaga terkait, melainkan rakyat pun berhak untuk mengawasinya. Kecerewetan rakyat pada pelayanan dari birokrasi akan mendorong terciptanya ketanggapan (*responsiveness*) yang menjadi salah-satu ciri lembaga akuntabel. Melalui judul-judul artikel semacam itu, para pengelola media lembaga negara juga bisa memantau kehendak publik, yang pada gilirannya juga diharapkan bisa membangkitkan keinginan lembaga negara demi perbaikan cara menyajikan informasi melalui situsnya. Para pengelola media lembaga negara mengakui, judul menarik akan bisa memancing pembaca untuk mengetahui isi artikel lebih jauh.

Ketrampilan menulis judul yang menarik perhatian pembaca umum merupakan suatu keharusan bagi pengelola media, termasuk pengelola media lembaga negara. Jumlah serta pilihan kata dalam sebuah judul harus menjadi perhatian. Kata yang dipilih untuk dirangkai menjadi kalimat judul mencerminkan isi atau arah tulisan. Judul tulisan yang terlalu panjang tentu kurang menarik perhatian, sebab biasanya rangkaian kalimat yang panjang akan membosankan pembaca. Sebaliknya, pembaca akan lebih tertarik pada kalimat-kalimat pendek yang tegas dan lugas. Seperti judul kolom '*Tidak Boleh Lagi Duduk Baru Didik*' (JP, 15 Mei 2013). Judul yang bersumber dari ungkapan MenPAN-RB Azwar Abubakar ini

cepat akrab di telinga pembaca karena ada kata ‘duduk’ dan ‘didik’. Dua kata berbeda makna tapi punya kemiripan bunyi, dirangkai dalam satu kalimat. Merangkai judul seperti itu jelas membutuhkan kecermatan membaca draft artikel, lalu mengambil kata-kata yang tepat dari draft artikel untuk menjadi judul kolom.

Kolom Akuntabilitas ini dikerjakan oleh para jurnalis program akuntabilitas. Sumber penulisan bisa beragam, meski dari berbagai materi tersebut kemudian dituliskan sesuai gaya jurnalistik. Mulai dari pemilihan tema, penjadwalan untuk pemuatan hingga tata-letak, dilakukan oleh para jurnalis yang tergabung dalam program. Penulisan juga menggunakan gaya bahasa yang mudah dipahami, tidak berbelit, gampang dicerna. Sebisa mungkin para jurnalis menghindari kosa-kata teknis yang barangkali masih asing bagi para pembaca. Meskipun harus diakui, materi kelembagaan kadang juga membutuhkan pikiran ekstra keras untuk mencernanya sekaligus menuliskan dalam kalimat yang mudah dipahami publik.

Posisi kolom akuntabilitas biasanya berada di halaman 3 harian Jawa Pos. Untuk menentukan apakah di halaman terkait bisa dimuat kolom akuntabilitas atau tidak, maka jajaran keredaksian JPIP melakukan koordinasi dengan penanggungjawab halaman di internal keredaksian Jawa Pos. Koordinasi ini hanya menyangkut ketersediaan halaman, tidak terkait pada isi kolom yang akan ditulis. Isi kolom berupa dua artikel sepenuhnya merupakan tanggung-jawab jajaran keredaksian JPIP, termasuk dalam perancangan tema, penulisan, ‘*proof-reading*’ dan ‘*editing*’, sedangkan ‘*lay-out*’ baru dikerjakan di ruang keredaksian Jawa Pos. Pembagian tugas keredaksian JPIP untuk menjaga ‘*lay-out*’ halaman telah dirancang sejak awal program berjalan. Jajaran keredaksian JPIP tetap bersifat independen dalam menggodok tema-tema artikel yang hendak diuraikan dalam kolom akuntabilitas.

Terkait ‘*lay-out*’, kolom akuntabilitas bersifat fleksibel. Tidak terpaku keharusan dua artikel terletak pada bagian tertentu dalam satu halaman, misalnya ketakharusan di posisi bagian atas dalam satu halaman. Pertimbangan posisi dua artikel akuntabilitas dalam halaman tertentu berasal dari penata-letak di jajaran keredaksian Jawa Pos. Fleksibilitas tata letak kolom ini bisa dicermati dari artikel bertajuk ‘*Anggaran Njomplang, Opini BPK Membaik*’ yang posisinya berada di bawah sebuah iklan besar. Berbeda posisi dalam satu halaman dibanding artikel-artikel akuntabilitas lainnya pada edisi berbeda, sama sekali tidak menjadikan artikel tentang opini BPK itu kehilangan daya tarik untuk dibaca. Bahkan bisa dikatakan, keberadaan dua artikel itu menjadi penyeimbang keberadaan iklan separuh halaman minim kalimat.

Sementara, *flag* berjudul ‘Akuntabilitas’ yang mengindikasikan satu halaman penuh secara khusus, tetap menandai artikel akuntabilitas jika tampil tidak di

halaman 3. Artikel akuntabilitas yang dipersiapkan oleh jurnalis JPIP kerap harus menunggu giliran untuk bisa termuat di halaman tiga, atau kalau tidak, di saat ada halaman lain yang sedang kosong, maka artikel akuntabilitas bisa mengisi halaman tersebut. Seperti kolom akuntabilitas bertajuk *'Karena Rakyat Berhak Cerewet'* yang muncul di halaman 8 atau artikel akuntabilitas berjudul *'Aparat Masih Tertutup, Kian Banyak Sengketa'* dan artikel *'PNS Diuji Kompetensi, tak Layak Dipensiun'* yang termuat di halaman 2. Bedanya, artikel akuntabilitas di halaman 8 bernaung di bawah *flag* bertajuk 'Akuntabilitas', sedangkan dua artikel utama akuntabilitas di halaman 2 berada dalam *flag* halaman 'Politik'. Sehingga dibutuhkan *sub-headline* khusus bertajuk 'Akuntabilitas' sebagai penanda artikel dibawahnya. Walau tiga kolom tersebut diterbitkan di halaman berbeda, namun tetap terbaca dengan mudah oleh para pembaca Jawa Pos karena posisi halaman tersebut yang tak kalah *'eye-catching'* dibanding halaman 3.

Dalam setiap kolom akuntabilitas selalu termuat dua jenis artikel, yakni artikel utama (*main story*) dan artikel 'pendamping'. Kedua artikel mempunyai bobot keredaksian sama meski bisa ditulis oleh penulis berbeda dari tim JPIP. Artikel pertama merupakan berisi paparan sebuah fenomena, hasil wawancara, hasil riset atau saripati dari wacana atau kiprah lembaga negara. Fenomena yang menjadi artikel utama dalam kolom ini bisa dicontohkan dari tulisan berjudul *'Tak Boleh Lagi Duduk Baru Didik'*. Artikel ini menjelaskan fenomena proses reformasi birokrasi yang mulai gencar didorong oleh KemenPAN-RB. Jika artikel ini lebih banyak menjelaskan, maka pada artikel lain jurnalis program juga diberi keleluasaan membeber fenomena secara kritis, semisal dalam artikel bertajuk *'Kurang Baik Bernalar dan Belum Profesional'*. Narasumber dari artikel tersebut memang mengungkapkan sendiri hasil penelitiannya yang menangkap fenomena di kalangan hakim.

Sementara, untuk artikel lain, yang merupakan hasil wawancara jurnalis program pada narasumber, bisa dituliskan dengan cara berbeda. Diantaranya dalam artikel akuntabilitas berjudul *'Aparat Masih Tertutup, Kian Banyak Sengketa'*, jurnalis program menguraikan hasil wawancara narasumber dengan cara pemaparan, sedangkan untuk artikel *'Tangan Kanan Wapres untuk Reformasi Birokrasi'* (JP, 22 Januari 2013), jurnalis program menuliskannya dalam bentuk dialog. Pilihan untuk menuliskan hasil wawancara itu dalam bentuk dialog atau pemaparan, sepenuhnya menjadi kewenangan direktur program. Tentunya, dengan pertimbangan demi variasi pemberitaan dan menyuguhkan hasil wawancara secara tepat meski ditampilkan berbeda dalam edisi berlainan. Untuk menyiapkan tulisan hasil wawancara ini, jurnalis program harus benar-benar jeli menangkap inti pembicaraannya dengan narasumber lembaga negara.

Ada nuansa keprotokoleran yang berbeda dalam pengalaman mewawancarai narasumber lembaga negara. Bedanya, untuk mewawancarai pejabat birokrasi pusat, jurnalis program harus tahu jadwal ketat protokoler yang sering

kurang memberi ruang bagi wawancara usai pejabat terkait mengisi *workshop* akuntabilitas. Namun, hal ini bisa disiasati dengan cara lebih dulu meyakinkan pihak protokoler atau mengajukan permintaan langsung ke pejabat tersebut untuk bisa mewawancarainya di tempat. Cara lain yang sudah dijalankan oleh jurnalis program adalah menggunakan kedekatan personal pada pejabat terkait. Biasanya, kedekatan ini memberi jalan bagi munculnya *'trust'* yang lebih dari pejabat bersangkutan kepada jurnalis program, agar mau diwawancarai.

Fukuyama (1995:237) menyebut keberadaan *'trust'* ini dikarenakan pemahaman terhadap *'high level skills'*, yang dalam konteks pemberitaan akuntabilitas, narasumber sangat memahami ketrampilan serta profesionalitas jurnalis program. Narasumber lembaga negara secara pribadi umumnya sudah mengetahui hal itu sejak jauh-jauh hari sebelum program akuntabilitas dimulai. Mereka mengetahui kredibilitas Jawa Pos dan profesionalisme JPIP dalam meliput atau memberitakan sesuatu. Jadi, ketika program mulai berjalan dan para jurnalis yang tergabung didalam JPIP hendak mewawancarai mereka, maka masalah mungkin hanya terletak pada prosedur protokoler saja. Urusan *'gampang-gampang susah'* mewawancarai narasumber ini jarang ditemukan jika sang narasumber berasal dari non-birokrasi.

Dalam artikel *'Aparat Masih Tertutup, Kian Banyak Sengketa'* atau artikel *'KY Sebut Sungkem, Sowan dan Sajen ke MA'* (JP, 6 Desember 2012), jurnalis program mewawancarai komisioner lembaga negara yang bukan berlatarbelakang birokrasi. Wawancara dilakukan langsung di lokasi, usai acara *workshop* akuntabilitas, tanpa perlu terlebih dulu penjadwalan. Boleh dikata, jurnalis program dan komisioner baru saling kenal, namun komisioner lembaga negara mau menjawab *blak-blakan* pertanyaan jurnalis program. Suasana cair dengan komisioner ini memudahkan penyerapan materi yang dijelaskan narasumber, sehingga penulisan artikel menjadi lebih mudah. Kedua artikel di atas disuguhkan kepada pembaca dalam bentuk pemaparan dari edisi yang berbeda. Saat diwawancarai, sama sekali tidak ada kekakuan protokoler dari komisioner yang ditemui jurnalis program. Narasumber bicara bebas bahkan melontarkan kritik *'on the record'*.

Selain wawancara, narasumber juga kerap mengemukakan saripati wacana yang tengah berlangsung di lembaganya. Kolom Akuntabilitas bertajuk *'Penting Juga Pengikut yang Baik'* (JP, 2 Februari 2013) serta artikel *'Lomba Belanja, tapi Juga Kinerja'* (JP, 4 Maret 2013) bisa menjadi gambaran tentang rangkaian saripati wacana dari narasumber yang dipaparkan dalam sebuah tulisan. Sejak digelar *workshop* dan training akuntabilitas seri pertama di kota Surabaya, para narasumber sebenarnya sudah menggulirkan berbagai wacana yang tengah berkembang di lembaganya. Kehadiran WamenPAN-RB Eko Prasojito dalam seri pertama, misalnya, sudah mengungkapkan kaitan wacana reformasi birokrasi, seperti budaya birokrasi dan kompetensi. Wacana ini kemudian diangkat ke

dalam tulisan kolom akuntabilitas bertajuk '*PNS Diuji Kompetensi, yang Tak Layak Dipensiun*'. Masing-masing lembaga tentu mengembangkan berbagai aspek pemikiran, namun masih dalam satu koridor, yakni reformasi birokrasi dan transparansi keuangan. Untuk merangkai saripati wacana atau aspek yang berbeda, jurnalis program harus jeli menangkap pembicaraan narasumber lalu mempertautkannya satu sama lain.

Pada bulan Oktober 2012, terbit kolom Akuntabilitas bertajuk '*Tak Sentuh Informalitas yang Merajalela*' dengan artikel kedua berjudul '*Penasaran Daerah Dampingan*'. Artikel kedua merupakan penjelasan sekilas menjelang malam penghargaan kepada daerah yang berhasil menunjukkan inovasi. Sedangkan uraian dalam artikel utama terkait pada RUU Pilkada. Kedua artikel ini memperlihatkan, isu akuntabilitas juga bergaung di tingkat daerah. Walaupun gegar isu itu dimulai di Jakarta, namun kenyataan-kenyataan inovatif di daerah tak boleh diabaikan. Apalagi bila inovasi di tingkat daerah ternyata sesuai dengan dorongan untuk menunjukkan akuntabilitas lembaga ke publik. Penghargaan kepada daerah dengan juga memperhatikan betapa program daerah itu akuntabel pada publik, tentu kian memperkuat benang merah antara semangat menumbuhkan akuntabilitas di berbagai tingkat pemerintahan. Sedangkan sorotan pada masih maraknya 'informalitas' di daerah merupakan petunjuk, bahwa ada kendala cukup kuat menghadang akuntabilitas di daerah. Ironinya, 'informalitas' itu sebenarnya bukan fenomena baru, melainkan sudah ada sejak lama namun kembali perlu diungkap demi pembenahan-pembenahan di daerah.

Informalitas yang menurunkan kadar akuntabilitas pejabat publik di daerah sesungguhnya bisa dihindari melalui komunikasi antara pejabat publik dengan publik di daerah (Bellamy dan Palumbo, 2010). Komunikasi terbuka dan transparan memungkinkan publik memberi masukan, saran dan kritik pada kebijakan pejabat publik, sehingga bisa dikatakan publik pun berhak melakukan audit kepada program-program daerah. Dalam artikel pendamping kolom Akuntabilitas edisi 4 Maret 2013 yang berjudul '*Mengadu itu Audit Juga*', ORI menggulirkan perspektif baru dalam proses audit kebijakan publik. Lembaga negara yang satu ini menegaskan UU No 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan UU No 25/2009 tentang Pelayanan Publik yang memberi perlindungan hukum kepada publik untuk mengadu kepada KIP dan ORI. Aduan publik merupakan ikhtiar mengkomunikasikan persoalan kepada pejabat publik sekaligus merupakan salah-satu upaya mengikis informalitas demi tujuan meningkatkan akuntabilitas pemerintah.

Jika warga biasa melapor ke KIP dan ORI, maka UKP4 yang menilai kinerja kabinet memberikan laporan kepada presiden. UKP4 merupakan lembaga negara yang jarang terdengar. Meski demikian, laporan penilaian lembaga ini atas kementerian dan lembaga negara lainnya selalu ditunggu insan media massa. Melalui kolom berjudul '*Dengan Presiden Rahasia, ke Publik Open*' yang

terbit pada edisi 15 November 2012, eksistensi UKP4 dijelaskan kepada publik. Ternyata, selain mengevaluasi kinerja kabinet, UKP4 juga terbuka menerima masukan atau keluhan dari warga biasa. Mekanisme untuk ini sudah diatur diantaranya melalui portal Lapor, akronim dari 'Layanan Pengaduan Online Rakyat'. Aduan warga yang masuk ke UKP4 segera ditindaklanjuti dan dijamin tuntas. Sejauh penelusuran JPIP, baru kolom Akuntabilitas yang memberikan porsi memperkenalkan UKP4 dengan bahasa yang mudah dipahami publik. Memang ada liputan-liputan media secara umum tentang kiprah UKP4, namun biasanya liputan itu terkait hasil evaluasi UKP4 pada kementerian dan lembaga.

Pelaporan dari warga juga menjadi kepedulian KY. Keluhan warga yang dipermainkan oleh hakim sering diterima KY, yang kemudian menindaklanjutinya. Apalagi jika keluhan itu ternyata berkaitan dengan hakim-hakim bermasalah yang selama ini merasa aman-aman saja menjalankan praktek pembusukan penegakan hukum. Sebaliknya, KY juga memberi perhatian kepada nasib para hakim berintegritas, tidak sekadar berprestasi. Hakim-hakim yang bagus itu perlu diapresiasi, terutama terkait karir, gaji dan tunjangan. Apabila karir hakim ditentukan bukan oleh sistem transparan, akuntabel dan meritokratis, maka jalan pintas meraih kesejahteraan bisa menjadi satu-satunya pilihan. Melalui kolom Akuntabilitas 6 Desember 2012, Ketua KY Eman Suparman menjelaskan adanya oknum hakim praktek S3, Sungkem, Sowan dan Sajen ke MA. Praktek tak etis ini merupakan bagian dari siklus kebobrokan peradilan, yang berpangkal dari nasib hakim. Reformasi penegakan hukum sudah seharusnya ikut mengusung perbaikan proses penjenjangan karir di MA yang mendorong para hakim lebih berintegritas. Ini tindakan kuratif terhadap kebobrokan kronis selama ini.

Tentu saja, perlu tindakan preventif mencegah terjadinya malpraktek di dunia hukum. Apalagi jika malpraktek itu semula cuma jadi bahan *gerundelan* para korban malpraktek hukum, tapi lama-lama muncul desakan pada lembaga penegakan hukum seperti KPK. Sehingga tepat, jika kemudian ORI menyatakan bisa memanggil KPK untuk meminta konfirmasi jika pemberantasan korupsi ternyata tebang pilih. Isu semacam itu memang bisa menimbulkan persepsi publik yang keliru pada kinerja KPK, namun langkah ORI untuk meminta klarifikasi ke KPK tentu bukan bertujuan mengintervensi lembaga berjuluk '*superbody*' tersebut. Di bawah UU No 37/2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, ORI secara kelembagaan punya kewenangan memanggil siapapun terkait layanan publik jika kian banyak keluhan. Kolom Akuntabilitas edisi 12 Desember 2012 mengangkat judul utama '*Ombudsman Berwenang Panggil KPK*'. Kolom ini menjelaskan kiprah ORI yang sebelumnya memang kurang memperoleh perhatian media massa, padahal lembaga tersebut tak kalah strategis karena korupsi yang menggerogoti integritas bukan cuma masalah penindakan. Melalui kewenangannya, ORI bisa ikut serta dalam pencegahan korupsi asalkan

ada koordinasi intensif dengan lembaga-lembaga lain, seperti KPK, yang juga berikhtiar mencegah korupsi.

Upaya preventif secara sungguh-sungguh melawan korupsi merupakan langkah menaikkan akuntabilitas publik. Diantara upaya preventif itu adalah menyoroti penyerapan anggaran kementerian/lembaga sebagaimana yang dilakukan Tim Evaluasi Percepatan Penyerapan Anggaran (TEPPA). Kolom Akuntabilitas edisi 28 Desember 2012 bertajuk '*Opini BPK Membaik, Belanja Malah Seret*' mengulas masalah penyerapan anggaran yang berdampak pada akuntabilitas belanja negara tersebut. Kehati-hatian dalam menggunakan anggaran negara merupakan bentuk '*controllability*' internal lembaga (Koppell, 2005) agar terhindar dari penghambur-hamburan yang tak perlu. Berkat sikap ekstra hati-hati ini, peringkat WTP dari BPK untuk kementerian dan lembaga terus bertambah. Walaupun sebenarnya dari sisi lain, kehati-hatian itu justru mengesankan kementerian dan lembaga lamban menyerap anggaran sehingga dikhawatirkan akan mengakibatkan realisasi program-programnya pun harus perlahan-lahan. Kolom ini menyajikan kontradiksi yang menjadi perdebatan selama ini di seputar upaya preventif menyumbat kebocoran anggaran dan penyediaan kebutuhan publik dari anggaran tersebut.

Peringkat BPK kepada kementerian dan lembaga memang bisa menjadi alat ukur melihat sejauhmana pelaporan keuangan tidak menunjukkan kejanggalaan. Akan tetapi, sesungguhnya pemeringkatan tersebut bukanlah halangan bagi kementerian dan lembaga untuk tetap merealisasikan program-program yang sudah dicanangkan. Justru penilaian terhadap kementerian dan lembaga akan kian lengkap jika institusi-institusi itu tetap mampu menyuguhkan layanan publik yang prima ditengah anggaran terbatas akibat bersikap ekstra hati-hati dalam penggunaan. Sorotan kolom Akuntabilitas juga ditujukan pada situasi di daerah yang juga berupaya menyerap anggaran dengan pelaporan keuangan yang baik. Agar upaya preventif ini tambah mujarab, maka dibutuhkan peran BPKP yang tersebar di berbagai provinsi. Hanya saja, peran BPKP dalam penentuan status kerugian negara dari sebuah lembaga juga sering diperdebatkan pihak-pihak tertentu. Namun, di bawah payung putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 31 Tahun 2012, BPKP secara *de jure* berwenang menentukan kerugian negara. Putusan MK yang disebut dalam kolom Akuntabilitas edisi 22 Januari 2013 ini menyiratkan bahwa kerugian negara bukan hanya hasil akhir dari sebuah pemeriksaan laporan keuangan, melainkan dalam dimensi pengawasan keuangan pun bisa ditentukan adanya kerugian tersebut.

Penafsiran ekstensif MK terhadap lembaga penentu kerugian negara itu juga mengindikasikan adanya konvergensi langkah reformasi birokrasi antara BPK dan BPKP. BPK dikenal khayalak awam sebagai lembaga negara di luar pemerintahan, sedangkan BPKP berada di dalam pemerintahan. Reformasi birokrasi membutuhkan dukungan internal dan eksternal kekuasaan eksekutif.

Selama ini, dukungan eksternal telah ditunjukkan dari hasil-hasil pemeriksaan BPK terhadap kementerian dan lembaga. Namun, dukungan itu akan kurang lengkap jika tidak diikuti oleh pengawasan internal yang menjadi domain BPKP. Sangat wajar jika kemudian tim penjaminan mutu reformasi birokrasi yang dibentuk tahun 2010 berada di BPKP. Dalam wawancara kolom Akuntabilitas edisi 22 Januari 2013, Ketua TQA Mardiasmo menegaskan, reformasi birokrasi membutuhkan pengawasan tahap demi tahap. Sudah ada beberapa lembaga negara yang melaksanakan proses reformasi birokrasi dan diawasi oleh BPKP.

Namun demikian, perlu juga dicatat beberapa hal. *Pertama*, reformasi birokrasi itu berlangsung di dalam pemerintahan. *Kedua*, masyarakat menunggu perbaikan sekaligus peningkatan layanan dan tak terlalu hirau pada reformasi birokrasi. *Ketiga*, reformasi birokrasi tidak boleh bersifat elitis hanya berlangsung di pusat kekuasaan, yakni Jakarta, melainkan harus bisa juga bergulir di tingkat daerah. *Keempat*, reformasi birokrasi juga harus dipraktekkan oleh mereka yang berada di dalam birokrasi pada semua tingkat. *Kelima*, perlu juga ikhtiar mempertautkan isu reformasi birokrasi pada lembaga-lembaga negara lainnya di luar entitas eksekutif. Kelima catatan itu secara implisit termaktub dalam kolom Akuntabilitas edisi 2 Februari 2013.

Merangkum gagasan narasumber memang bukan pekerjaan mudah, namun mempertautkan gagasan narasumber satu dengan lainnya jelas menjadi tantangan untuk disajikan dalam kolom Akuntabilitas. Apalagi jika gagasan itu seakan saling kontradiksi satu dari yang lain. Dibutuhkan kecermatan untuk menemukan benang merah gagasan tersebut, sekaligus menghindari konflik antar gagasan yang berujung pada saling menafikan. Contohnya, meskipun membahas isu reformasi birokrasi, namun narasumber penulisan yang berlatarbelakang dari lembaga negara non-pemerintah umumnya cenderung berseberangan dari narasumber kementerian. Nada optimis sering bersemayam dalam argumentasi narasumber kementerian, sebaliknya nuansa pesimis kerap ada dalam uraian narasumber non-kementerian. Benang merah gagasan kedua posisi ini adalah pada peningkatan layanan publik. Baik narasumber pemerintah maupun non pemerintah tentu bersepakat, layanan publik wajib ditingkatkan. Apapun programnya, peningkatan layanan publik sarannya.

Termasuk layanan prima kepolisian. Institusi penegakan hukum yang satu ini terus melakukan berbagai upaya peningkatan layanan, seperti memberi rasa aman publik, kepastian hukum serta perlakuan setara di depan hukum. Tentu saja, untuk menjangkau publik ada wacana mengotonomkan kepolisian seiring dengan otonomi daerah. Kolom Akuntabilitas edisi 13 Februari 2013 mengulas wacana yang sempat diperbincangkan dalam lokakarya di Mataram itu. Artikel bertajuk '*Polres Sebaiknya Juga Diotonomkan*' memapar pemikiran dari intelektual kepolisian, Farouk Muhammad. Sumber wacana tersebut adalah realitas saat ini dimana peran serta publik tak boleh diabaikan dalam menciptakan rasa

aman dan perlindungan hukum. Hubungan kepolisian dengan publik tidak lagi harus pada posisi diametral bertentangan, melainkan harus saling bergandengan tangan, membangun kebersamaan. Kepolisian memang tidak ikut dalam desain desentralisasi serta otonomi daerah di bawah UU 32/2004, namun membangun kebersamaan dengan publik di daerah adalah sebuah keniscayaan.

Keterlibatan publik memang diharapkan bisa memupus penyelewengan oknum di dalam birokrasi. Saat ini, apresiasi dari lembaga 'International Budget' kepada Indonesia lumayan baik. Negeri berjuluk zamrud khatulistiwa ini memperoleh peringkat tertinggi di kawasan Asia Tenggara. Dengan skor 62 yang artinya di posisi 'substansial' dalam *International Open Budget Index*, maka layak jika UKP4 sumringah. Sebab, transparansi anggaran sudah berjalan dengan baik, tinggal mendorong realisasi agar publik segera menikmati peningkatan layanan. Kolom Akuntabilitas edisi 4 Maret 2013 menguraikan bukan saja capaian-capaian yang ada dari keterbukaan informasi anggaran, melainkan yang juga penting adalah kendala SDM di daerah. Anggota DPD asal Kalbar, Erma Suryani Ranik, menyatakan kendala utama daerah untuk melakukan audit adalah pada SDM. Di daerah, sangat jarang ditemukan akuntan mumpuni yang bisa melakukan audit anggaran dan kinerja secara baik. Akuntan andal justru lebih banyak ditemukan di kota-kota besar. Akibatnya, pelaporan keuangan daerah kadang masih menyisakan masalah substansial, seperti format dan teknis.

Di lain pihak, pemerintah daerah (pemda) sendiri juga membutuhkan SDM berkualitas selain untuk urusan anggaran. Pekerjaan di internal pemda tidak bisa lagi dilakukan sambil lalu atau sekadarnya. Pekerjaan itu membutuhkan tenaga andal serta profesional. Kenyataan ini mendorong pembahasan RUU Aparat Sipil Negara (RUU ASN) perlu bergaung sampai ke daerah. Kolom Akuntabilitas edisi 16 Maret 2013 mengusung judul '*Akan Lebih Banyak Pegawai Tak Tetap Pemerintah*'. Kolom ini ditulis fokus pada apa yang bisa terjadi jika RUU ASN kemudian ditetapkan menjadi UU ASN. Walaupun RUU ASN sendiri sudah menjadi buah bibir di internal pegawai, staf atau pejabat sampai ke tingkat daerah, namun pemaparan dalam kolom ini bisa menjadi salah-satu rujukan mereka. Isi kolom ini sejalan dengan pemaparan narasumber dari KemenPAN-RB yang berulang kali baik dalam lokakarya maupun dalam kesempatan lain, menandakan pentingnya merekrut SDM berkualitas. Tampaknya, untuk saat ini loyal dan patuh pada atasan saja tidaklah cukup bagi seorang pegawai pemerintah. Dibutuhkan sikap profesional, berintegritas serta kaya inovasi positif jika ingin masuk ke pemerintahan. Dalam sebuah kesempatan, seorang bupati yang baru saja terpilih sempat menyatakan dirinya tak mungkin menggusur 'orang-orang' lama di birokrasi meski mereka berkinerja rendah.

Sebab, bisa timbul resistensi yang kontraproduktif bagi pelaksanaan reformasi birokrasi. Tindakan radikal seperti main gusur apalagi gampang memecat, jelas akan dilawan secara diam-diam. Ada *mind-set* dan *culture-set* di internal

birokrasi yang harus diubah pelan-pelan agar tak timbul gejolak. Dalam hal ini, posisi kolom akuntabilitas adalah ikhtiar untuk ikut mengubah kedua hal itu, mengingat para pegawai atau staf pemerintah adalah juga pembaca koran yang baik. Mondiak (1995) menyebutkan komunitas yang punya kebiasaan berinteraksi secara baik dengan media massa, minimal rutin membaca koran, maka komunitas melek literasi itu bisa diharapkan meningkat kesadarannya.

Karakter *in-depth reporting* dalam kolom akuntabilitas berusaha mengurai isu-isu akuntabilitas yang punya spektrum luas. Tujuannya, selain untuk konsumsi publik, tentu juga sebagai rujukan bagi entitas tertentu, seperti BPK, BPKP atau KY. Mekanisme keredaksian dalam menyiapkan kolom ini dimulai dari materi tulisan yang diserahkan jurnalis program ini kepada program manager, setelah diperiksa lalu dilanjutkan ke pemeriksaan oleh direktur program. Pemilihan judul artikel sepenuhnya menjadi kewenangan direktur JPIP yang sekaligus redaktor kolom opini Jawa Pos. Kesulitan yang timbul diantaranya adalah belum ada *glossary* atau istilah teknis kelembagaan yang memudahkan jurnalis mencerna pemaparan resmi dari lembaga atau narasumber lembaga.

Dampak penulisan di kolom akuntabilitas dan kolom opini berbagai narasumber kompeten di koran Jawa Pos bisa diketahui dari respon bagian kehumasan lembaga negara sekaligus pimpinan lembaga tersebut. Salah-satu staf BPKP pernah menyatakan kini sangat mudah baginya untuk mendorong pimpinannya lebih memperhatikan aspek-aspek kehumasan dan penulisan informasi kelembagaan di situs mereka sesudah mereka juga menunjukkan bagaimana isi kolom akuntabilitas ke pimpinan lembaga.

\* \* \*

BAB

# I

REFORMASI  
BIROKRASI

## PROLOG

# MERETAS JALAN REFORMASI BIROKRASI

Kisah reformasi birokrasi di negeri ini dimulai pada 20 Juni 2010. Ketika Kabinet Indonesia Bersatu jilid 2 usai dilantik setahun sebelumnya, kemudian diterbitkanlah Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 14 Tahun 2010. Isinya, pembentukan komite pengarah Reformasi Birokrasi (RB) dan tim RB. Pasal 2 Keppres itu menyebutkan, ketua komite pengarah adalah wakil presiden dan beranggotakan enam kementerian, Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan Pengendalian Pembangunan (UKP4) serta satu anggota Dewan Pertimbangan Presiden. Tak berselang lama, pada 25 Oktober 2010, keluarlah Keppres Nomor 23 Tahun 2010 berisi revisi atas beberapa pasal di dalam Keppres 14.

Namun, revisi ini tidak termasuk mengubah komposisi tim RB yang diketuai Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan-RB) dengan anggota empat kementerian serta sekretaris kabinet. Beberapa minggu setelah itu, tepatnya 8 November 2010, Kemenpan-RB menerbitkan Keputusan Menteri (Kepmen) Nomor 356 untuk membentuk Tim Quality Assurance (TQA). Tim yang fokus pada penjaminan mutu reformasi birokrasi di kementerian dan lembaga ini dipimpin oleh Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Penjabaran seputar tim ini kian lengkap setelah kemudian Kemenpan-RB menerbitkan Keputusan Nomor 45 Tahun 2011 ihwal perubahan TQA.

Seluruh produk hukum itu ibarat piranti keras (hardware) yang memayungi langkah komite dan tim RB kelak. Sedangkan 'software' RB adalah dua aturan yang dikeluarkan sebagai kado akhir tahun 2010. Keduanya adalah 'Grand Design RB' (Perpres 81/2010) dan 'Road Map RB' (Permenpan 20/2010). Setelah itu, gaung RB pun menggema dari pusat ke daerah. Sambutan tampak dimana-mana. Para aktor utama tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) pun antusias menanti hasil-hasil RB ini. Diantaranya, mereka yang menunggu perubahan rekrutmen CPNS yang lebih transparan dan akuntabel. Lalu, masyarakat juga berharap lebih mudah mengurus segala layanan perijinan. Tak terkecuali, para pengusaha juga menunggu hasil RB yang secara nyata memberi jaminan kepastian berbisnis sekaligus berinvestasi.

Jika demikian, RB tentu saja bukan semata menjadi isu penataan birokrasi. Tentu lebih dari itu. Sebab, bukan rahasia lagi selama ini keluhan masyarakat dan pelaku bisnis acap tertuju pada kebiasaan serta budaya birokrasi. Adanya

kecurigaan masyarakat kalau oknum birokrasi sering berprinsip ‘kalau bisa dipersulit kenapa dipermudah’, tentunya bukan tanpa alasan. Betapa sering layanan birokrasi terlalu panjang plus bertele-tele. Misal, jaman dulu mengurus sebuah ijin ke kantor pemerintahan daerah saja harus melewati beberapa meja. Belum lagi jika pemilik meja mendadak tak ada di tempat. Wajar jika kini warga masyarakat berharap layanan birokrasi jadi lebih singkat dan cepat. Dan harapan itu tertuju pada RB yang sekarang giat diresonansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah (pemda).

Namun, mengubah budaya birokrasi tidaklah semudah membalik telapak tangan. Budaya ini sudah mengakar kuat di dalam birokrasi. Sisi baik dari budaya ini tentu saja ada, seperti keteraturan, ketertiban serta soliditas. Sedangkan sisi buruknya, justru itulah yang selama beberapa dekade silam telah banyak disorot bahkan dikritik tajam. Contohnya, oknum abdi negara yang tak inovatif, terjebak rutinitas lalu enggan berprestasi. Bagi abdi jenis ini, buat apa berprestasi toh jenjang kepangkatan dan jabatan itu sudah dianggap bagian dari rutinitas. Secara skeptis, birokrasi sering dicurigai mengidap ‘PGPW’, akronim dari ‘Pinter Goblok Podo Wae’ (Pintar Bodoh Sama Saja). Artinya, penilaian bukan berbasis pada kinerja dan meritokrasi, tapi lebih pada penilaian subyektif atasan. Tentu saja, birokrasi seperti itu tak akan bermanfaat bagi abdi negara itu sendiri, apalagi buat masyarakat.

Bila merujuk pada pembenahan pilar pemerintahan, maka RB merupakan kesinambungan reformasi sektor politik, pertahanan dan keamanan, serta peradilan. Reformasi beberapa sektor ini bergulir seiring dengan keluarnya peraturan perundangan di bidang pemerintahan yang lebih desentralistik. Berkat reformasi sektor politik, hak-hak politik warga memperoleh jaminan lebih leluasa dalam koridor demokrasi. Reformasi sektor pertahanan dan keamanan pada gilirannya menjamin rasa aman warga masyarakat. Tak terkecuali reformasi sektor peradilan yang melahirkan Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) serta Mahkamah Konstitusi (MK). Maka, RB tentu diharapkan bukan saja berdampak pada kualitas keorganisasian dan SDM yang lebih baik, melainkan pada ujung RB adalah layanan publik kian prima. Boleh dikata, pembenahan birokrasi harus pula mewujudkan kepuasan publik.

Oleh karena itu, gelegar RB baru dirasakan masyarakat jika layanan pemerintahan kian baik. Mengurus Kartu Tanda Penduduk (KTP), ijin usaha dan sebagainya bisa cepat selesai tanpa ditunda, itulah yang sangat diharapkan rakyat. Sebaliknya, manakala RB hanya berkutat di dalam pemerintahan, tentu masyarakat sulit memperoleh layanan yang baik. Kesabaran masyarakat pada birokrasi lamban enggan berubah jelas ada batasnya. Bayangkan saja, selama beberapa dekade sejak Proklamasi Kemerdekaan, cara pikir birokrasi masih cenderung ‘inward looking’, alias melihat ke dalam. Belum mengimbangi un-

tuk 'outward looking', melihat lebih cermat dan jeli apa saja kebutuhan warga masyarakat.

Ketika digelar workshop dan training 'Akuntabilitas' di kota Makassar akhir tahun 2012, seorang narasumber berasal dari Pemerintah Provinsi (Pemprov) Sulawesi Selatan (Sulsel) menyinggung soal RB di provinsi tersebut. Dengan antusias, diceritakannya upaya-upaya peningkatan SDM di lingkungan Pemprov Sulsel. Diantaranya menekankan para abdi negara di wilayah itu agar lebih profesional dalam memberi pelayanan kepada masyarakat. Hal serupa juga ditegaskan oleh Gubernur Nusa Tenggara Barat Tuan Guru Bajang M Zainul Majdi tat kala menjadi narasumber workshop di Mataram, awal 2013. Bahkan sosok berpengaruh ini menegaskan secara implisit, bahwa ujung dari RB adalah terpenuhinya layanan publik yang prima. Ungkapan senada juga muncul dari narasumber Pemprov saat digelar workshop di Pontianak, Samarinda, Medan dan Jogja. Ada gairah merata menyambut isu reformasi birokrasi di daerah.

Politik birokrasi juga perlu disinggung. Isu ini sudah lama berhembus. Ada trauma pada pengalaman selama Orde Baru tat kala begitu mudah birokrasi diarahkan untuk mendukung kelompok politik tertentu. Ada politisasi birokrasi. Ketaatan dan kepatuhan seorang abdi negara kala itu diukur juga dari sejauhmana keterlibatannya mendukung partai politik tertentu. Jelas hal ini bukan kesalahan birokrasi. Itu murni kenaifan rezim elit politik. Kini situasi sudah berubah. Birokrasi mulai berbenah. Secara tegas, birokrasi bukan alat politik dan tidak ikut dalam permainan partai politik. Ketegasan ini tentu berguna buat para abdi negara agar lebih profesional dan fokus mengabdikan dan melayani rakyat. Inilah ciri negara demokrasi modern, yakni ketika para abdi negara benar-benar menyadari dirinya sebagai sosok profesional, mandiri dan akuntabel dalam menjalankan pengabdianya.

Dalam perjalanan RB, terutama sepanjang tahun 2011 dan 2012, upaya Kemenpan-RB terus bergulir. Dalam kaitan ini, Perpres No. 81/2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 - 2025 kembali menegaskan tujuan reformasi birokrasi. Diantaranya menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif. Selain itu, disebut pula birokrasi mendatang harus berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Tak lupa, birokrasi juga harus mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Agar lebih jelas, Kemenpan kemudian menuangkan enam program RB pada tingkatan makro. Diantaranya, penataan organisasi, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Kemenpan juga menegaskan, pelaksanaan program RB pada tingkat Kementerian/Lembaga (K/L) dan pemda juga merujuk pada keenam program

RB yang secara makro akan memberikan landasan konseptual. Sementara itu, Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 20 tahun 2010 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2010 - 2014 yang memuat sembilan program mikro RB bisa menjadi acuan. Kesembilan program mikro itu adalah manajemen perubahan, penataan peraturan perundang-undangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tatalaksana serta penataan sistem manajemen SDM aparatur. Empat program mikro lain adalah penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas publik, peningkatan kualitas pelayanan publik, monitoring dan evaluasi.

Namun demikian, guna memperkuat kerangka regulasi RB secara makro, Kementerian PAN dan RB pada tahun 2012 juga telah mencanangkan sembilan program percepatan RB. Diantaranya, penataan struktur birokrasi, penataan jumlah dan distribusi PNS, sistem seleksi dan promosi secara terbuka dan profesionalisasi PNS. Tak lupa, percepatan ini juga menyangkut pengembangan sistem elektronik pemerintah (E-government), penyederhanaan perizinan usaha, peningkatan transparansi dan akuntabilitas aparatur, peningkatan kesejahteraan pegawai negeri, serta efisiensi penggunaan fasilitas, sarana dan prasarana kerja PNS. Percepatan RB ini telah bergaung sampai ke tingkat daerah sepanjang tahun 2013. Untuk memperjelas area perubahan, Perpres Nomor 81/2010 menyebutkan delapan area perubahan reformasi birokrasi tersebut. Kedelapan area itu mencakup organisasi, tatalaksana, peraturan perundang-undangan, SDM Aparatur, pengawasan dan akuntabilitas publik. Sedangkan pelayanan publik dan pola pikir (mindset) dan budaya kerja aparatur juga menjadi bagian dari area tersebut.

Sejumlah artikel yang dihimpun dalam bagian ini merupakan potret dari perjalanan RB saat ini. Sebagai potret, tentu artikel-artikel ini merupakan '*spotlight*' (lampu sorot) dari dinamika RB tersebut.

---

**TIDAK BOLEH LAGI DUDUK BARU DIDIK** Dadan S Suharmawijaya ● **TAK MAMPU ATASI SENDIRI** Haryadi ● **ENSIKLOPEDI LEGISLATOR TERSOROT** Richo Andi Wibowo ● **TAK CARI KESALAHAN TAPI MENCEGAHNYA** Rosdiansyah ● **TERHADANG TIGA KENDALA** Rosdiansyah ● **SAAT BIROKRASI MELAWAN REFORMASI** S Djaja Laksana ● **WTP DAN INOVASI PENGELOLAAN APBD** Dwi Budi Santosa ● **MENGUBAH KULTUR BIROKRASI** Eko Prasajo ● **MEMBACA REFORMASI BIROKRASI JATIM** Siti Zuhro ● **INTROSPEKSI INTEGRITAS PEMERINTAHAN** M Mas'ud Said ● **PNS DIUJI KOMPETENSI, TAK LAYAK DIPENSIUN** Kukuh S Wibowo ● **PENTING JUGA PENGIKUT YANG BAIK** Taufik Akbar ● **GAMANG TAPI TERUS PERBAIKI** Hariatni Novitasari ● **DPD DAN PENGAWASAN AKUNTABILITAS KEUANGAN** Erma Suryani Ranik ● **RISIKO PEJABAT POLIGAMI** Musthofa SY ● **JOKOWI DAN RESISTANSI BIROKRASI** S.L. Harjanto ● **HIKMAH KASUS "BEAUTY AND THE BUPATI"** Mas'ud Said ● **MENGUKUR GAJI KEPALA DAERAH** Wawan Sobari ● **'STATE NEVER SLEEPS' DAN BIROKRAT KITA** Supono Soegirman

---

Dukungan Publik bagi Jalan Sunyi  
Percepatan Reformasi Birokrasi

# TIDAK BOLEH LAGI, DUDUK BARU DIDIK

*Reformasi bersifat membangunkan. Tak heran bila reformasi birokrasi dilawan oleh si mapan dan si nyaman. Sebagai lembaga yang memiliki mandat reformasi, Kementerian PAN & RB punya langkah. Berikut pemaparan dan laporan Dadan S. Suharmawijaya dari JPIP.*

**M**ENTERI dan wakil menteri ini kompak. Keduanya betah duduk, menguliti langkah konkret reformasi birokrasi oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kem-PAN & RB) melakukan diskusi terfokus, Rabu (2/5) lalu di Jakarta. MenPAN & RB Azwar Abubakar dan wakilnya, Eko Prasajo, bertukar pikir dengan awak media massa dan CSO (*civil society organization*). Keduanya tak beranjak dalam diskusi pukul 13.00-17.00 itu.

Sejumlah media dan CSO menyampaikan kegiatan yang telah dilakukan dalam mendorong reformasi birokrasi. Empat perwakilan media massa dan CSO, salah satunya saya dari JPIP, diberi waktu khusus menjadi nara sumber dalam diskusi ini.

Azwar dan Eko sendiri secara langsung memaparkan agenda reformasi yang dilakukan kementeriannya. Di antara poin penting yang disampaikan sang menteri adalah Sembilan Program Percepatan Reformasi Birokrasi. Ini langkah implementasi Grand Design dan Road Map Reformasi birokrasi yang sudah dibuat menteri sebelumnya. Sedangkan Eko membeberkan agenda makro dan mikro reformasi birokrasi.

Implementasi ini mengingatkan ucapan Menteri Azwar setelah dilantik, “Pak Mangindaan sudah membangun fondasinya, saya bersama Pak Eko tinggal membangun di atasnya.” Azwar Abubakar memang menggantikan E.E. Mangindaan saat *reshuffle* kabinet 11 Oktober 2011.

Sembilan Program Percepatan Reformasi Birokrasi itu serbaindah. Yakni, meliputi penataan struktur birokrasi; penataan jumlah dan distribusi PNS; sistem seleksi CPNS dan promosi PNS secara terbuka; profesionalisasi PNS; pengembangan sistem elektronik pemerintah (*e-government*), peningkatan



pelayanan publik; peningkatan transparansi dan akuntabilitas aparatur; peningkatan kesejahteraan pegawai negeri; efisiensi penggunaan fasilitas sarana dan prasarana kerja PNS.

Dalam bahasa sederhana, menurut Azwar Abubakar, upaya reformasi birokrasi memiliki tujuan menciptakan birokrasi bersih, mumpuni, dan melayani. Mampu dan memiliki kompetensi dalam melaksanakan jabatan, tugas dan tanggung jawab yang diemban. Serta memberikan pelayanan yang profesional terhadap masyarakat termasuk dunia usaha. Sedangkan bersih dalam konteks ini adalah bersih dari KKN (korupsi, kolusi, nepotisme), dan bersih dari politisasi.

Cukup menarik sang menteri menekankan “bersih dari politisasi”. Politisasi memang cukup merepotkan, terutama saat musim pilkada. Karena penilaian kebijakan berangkat bukan dari standar *common sense*, tetapi dari iktikat mengambil keuntungan politis. Memang, ada aspirasi kuat agar birokrasi tak kerasukan kepentingan politis (baca tulisan di samping).

Lebih lanjut, sang menteri menyatakan bahwa upaya reformasi birokrasi yang dilakukan saat ini terkendala beban lama, yaitu rekrutmen honorer. Bagi banyak posisi, rekrutmen honorer ini tidak sesuai kebutuhan. “Ke depan tidak ada formasi tanpa analisis jabatan yang jelas. Setiap permintaan rekrutmen dan penerimaan PNS dari lembaga negara maupun pemerintah daerah akan melalui analisis khusus. Tidak ada penerimaan PNS tanpa tes, termasuk dalam promosi jabatan,” tandas suami Meutia Safrida ini.

Menteri dari Aceh ini mengakui, penempatan pejabat banyak yang tidak memiliki kompetensi. Istilahnya, “duduk baru didik”, padahal harusnya, “didik baru duduk”. Untuk itu mulai saat ini untuk eselon I dan eselon II dilakukan

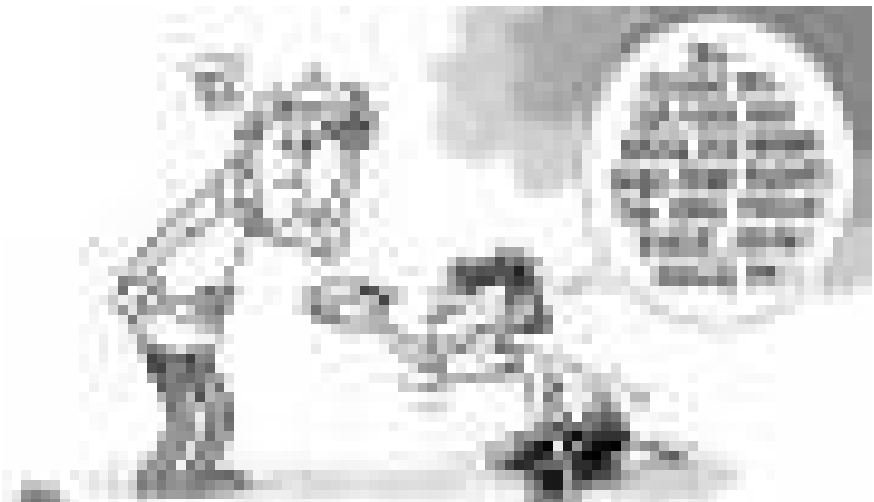
rekrutmen terbuka melalui *assesment center* dan standar kompetensi. Hal ini telah dicontohkan dalam pemilihan kepala BKN (Badan Kepegawaian Nasional) dan kepala LAN (Lembaga Administrasi Negara).

Untuk efektivitas dan efisiensi pemerintahan, KemenPAN & RB juga menggagas *e-performance* yaitu sistem pelaporan yang sederhana dan terpadu. Istilahnya *report* yang tidak *repat*. Hal ini di antaranya diwujudkan dengan menyatukan laporan pemerintah daerah untuk lima kementerian dan lembaga negara. Yaitu, Menteri Keuangan, Mendagri, MenPAN & RB, Bappenas, dan UKP4. Hal ini agar pejabat daerah mengurangi perjalanan dinas ke Jakarta. (*Jawa Pos* 7/5, hal 2).

Pada acara yang sama Wakil Menteri Eko Prasjo menggambar reformasi birokrasi saat ini dilakukan pada level makro dan mikro. Pada level makro reformasi meliputi perubahan kerangka regulasi, termasuk sembilan percepatan, serta sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dilakukan melalui upaya penyusunan Rancangan Undang-Undang Aparat Sipil Negara (RUU ASN) dan RUU Administrasi Pemerintahan.

RUU ASN ini dimaksudkan untuk mengganti UU Kepegawaian. Reformasinya kebijakannya menyangkut perubahan dari sekedar personel administrasi menjadi *human resource development*. Intinya mengembangkan manajemen aparat sipil menjadi lebih kompeten, terbuka, profesional dan independen. Di dalamnya termasuk regulasi masa pensiun. (*Jawa Pos*, 7/5 hal 20)

Pada level mikro, reformasi birokrasi menyangkut kultur dan perilaku kerja termasuk tunjangan kinerja. Dalam hal ini termasuk perbaikan model diklat. Eko Prasjo mencontohkan selama ini produk diklat berupa *sertificate of attendance* (sertifikat kehadiran). Ke depan harus berupa *seftificate of competence* (sertifikat



kemampuan). “Yang melakukan uji kompetensi tidak boleh penyelenggara diklat tetapi harus lembaga lain,” kata penulis buku *State Reform in Indonesia* ini.

Menurut Eko Prasajo, melalui rekrutmen terbuka dan uji kompetensi yang akan diberlakukan mulai dari lembaga negara sampai pemerintah daerah diperkirakan akan menyentuh sekitar 6400 pejabat eselon I dan II. Diharapkan pejabat hasil rekrutmen ini menjadi *reformer* (agen reformasi). Mereka akan menjadi operator mesin reform di lembaga dan pmda masing-masing.

Dalam forum diskusi yang diselenggarakan bersama Kemitraan ini, Eko Prasajo juga menyampaikan bahaya ancaman resistensi atas reformasi birokrasi yang dilakukan saat ini. “Reformasi birokrasi yang dimulai saat ini mengubah situasi kemapanan ke situasi kompetisi yang tentu membuat banyak yang tidak nyaman,” kata guru besar ilmu administrasi negara FISIP UI ini. Tentu saja, resistensi ini tak akan menghentikan reformasi birokrasi.

Menurut Eko, dibanding agenda reformasi birokrasi, agenda nasional reformasi hukum dan reformasi politik, lebih banyak mendapat dukungan publik lewat media dan CSO. “Reformasi birokrasi memang bersifat jangka panjang dan tidak langsung terasa,” kata Eko. Reformasi birokrasi memang sunyi dari hiruk-pikuk.

Karenanya reformasi birokrasi membutuhkan dukungan publik. Upaya reformasi birokrasi yang melawan kemapanan perlu dukungan publik. Karenanya reformasi birokrasi membutuhkan kampanye publik untuk menumbuhkan *awareness reform* banyak pihak. Peran media massa dan CSO dalam hal ini menjadi ujung tombak kampanye publik reformasi.

Inilah pentingnya menjadikan isu reformasi birokrasi “seksi” bagi CSO dan media. (\*)

# TAK MAMPU ATASI SENDIRI

Oleh: Haryadi (Advisor Reformasi Birokrasi JPIP)



**U**PAYA reformasi birokrasi yang dilakukan Kementerian PAN & RB dengan sejumlah agendanya patut mendapatkan apresiasi. Namun efektivitas agenda reformasi birokrasi ini memprasyaratkan adanya *integrated public policy* antarlembaga negara di pusat. Selain tekanan publik, keterpaduan kebijakan di pusat menjadi kunci sukses implementasinya. Sebaliknya bila tidak terintegrasi atau hanya parsial di KemenPAN&RB, akan menjadi kegagalan yang terulang.

Banyak kebijakan dan regulasi dari pemerintah pusat sulit diimplementasikan karena kendala benturan atau tumpang tindih antar kementerian lembaga yang membingungkan pemerintah daerah. Bahkan tak jarang bukannya mejadi solusi, justru menimbulkan persoalan baru. Lebih parah lagi bagi sebagian aparatur daerah menjadi perangkap yang menjerat mereka.

*Integrated public policy* ini dalam konteks agenda makro reformasi birokrasi harus mulai dilakukan pada pembuatan RUU Aparat Sipil Negara (ASN) dan RUU Administrasi Pemerintahan yang baru. Kedua RUU tersebut harus ada koherensi dengan RUU Pemerintahan Daerah yang juga sedang dalam proses amandemen.

Sebagai salah satu *critical point*, untuk RUU ASN misalnya. Khusus terkait perpanjangan usia pensiun, dan transparansi program promosi jabatan eselon, muaranya pada penataan relasi pejabat politik dengan pejabat karir. Dalam banyak kasus, kepentingan pejabat politik sering mengintervensi kerja-kerja birokrasi. Birokrasi yang seharusnya hanya sebatas pelaksana kebijakan yang dibuat pejabat politik, pada praktiknya sekaligus menjadi tim sukses pejabat publik.

Dalam kasus lain, pucuk tertinggi birokrasi di daerah tak jarang mempersiapkan diri menjadi pejabat politik dengan memanfaatkan jabatan birokrasinya. Problem relasi birokrasi dengan politik ini melalui RUU ASN maupun RUU AP memang harus menegaskan netralitas birokrasi. Namun yang menjadi pertanyaan apakah semangat mencegah intervensi pejabat politik terhadap jenjang karir PNS, akan menjadi kepentingan semua pihak termasuk DPR. Adakah kekuatan politik di DPR rela? Padahal sebagian penopang partai mereka adalah produk relasi politik dan birokrasi dari pusat sampai daerah.

Reformasi birokrasi pada level mikro sebagaimana instruksi MenPAN&RB untuk membatasi volume dan biaya perjalanan dinas pejabat daerah, pantas diapresiasi. Namun hal ini mungkin sulit efektif. Hal ini karena modus perjalanan dinas itu kerap dikemas dalam kategori kepentingan yang berbeda mulai konsultasi rencana kebijakan, lobi DAU, koordinasi vertikal, studi banding.

Bahkan untuk sebagian hal, perjalanan dinas itu menjadi keharusan struktural. Hal ini karena desentralisasi kewenangan daerah tak diimbangi dengan desentralisasi finansial dan desentralisasi administratif yang memadai dan efektif. Akibatnya daerah harus selalu melobi anggaran ke pusat serta harus memberikan berbagai laporan ke lembaga negara yang berbeda di pusat. Dalam hal ini integrasi kebijakan tidak sekedar antar lembaga negara tetapi juga antara kebijakan makro dan mikro dalam mereformasi birokrasi. (\*)

(Jawa Pos, 15 Mei 2012)

# ENSIKLOPEDI LEGISLATOR TERSOROT

Oleh: Richo Andi Wibowo \*)



**M**enteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Azwar Abubakar menginstruksikan para pejabat daerah agar mengurangi kebiasaan melakukan perjalanan dinas (*Jawa Pos*, 07/05/2012). Kehadiran instruksi ini tentu patut untuk diapresiasi, namun guna memastikan agar perintah ini dihormati dengan baik; maka pemerintah pusat, baik eksekutif dan legislatif, harus mampu memberikan teladan akuntabilitas.

Eksekutif pusat harus memberikan contoh yang baik karena instruksi ini dikeluarkan oleh menteri yang merupakan pejabat pemerintah pusat. Sedangkan legislatif pusat (DPR) juga berkewajiban memberikan contoh yang baik karena posisinya sebagai lembaga pengawas eksekutif. Semestinya DPR harus lebih baik dari pada lembaga yang diawasi.

Urgensi DPR untuk menekan perjalanan dinas semakin relevan mengingat meningkatnya kritik publik ke DPR belakangan ini. Sebagaimana diketahui khalayak publik, beberapa waktu lalu, lawatan kerja anggota komisi I DPR ke Jerman ditolak oleh Perhimpunan Pelajar Indonesia (PPI) dan Pengurus Cabang Istimewa Nahdlatul Ulama (PCI NU) setempat.

Kelompok tersebut beralasan bahwa kunjungan kerja (kunker) hanyalah jubah terselubung agar legislator dapat jalan-jalan secara gratis atas biaya rakyat. Tudingan tersebut logis mengingat tujuan kunker berupa memantau kedutaan besar di luar negeri dianggap sebagai agenda yang sepele. Sehingga pelaksanaan kegiatan ini tidak perlu dilakukan dengan cara ‘bedol desa’ ke luar negeri, namun dapat dengan pendekatan komunikasi-informasi dan teknologi.

## PERNAH BERHASIL MENKRITIK

Sesungguhnya, penolakan-penolakan serupa kerap terjadi sebelumnya. Tepat setahun yang lalu, PPI Australia menolak lawatan yang dilakukan oleh komisi VIII untuk studi banding materi RUU Fakir Miskin ke parlemen Australia.

Kala itu, PPI Australia juga yakin bahwa kunker tersebut adalah kedok untuk jalan-jalan gratis. Hal ini mengingat Parlemen Australia tidak mungkin menerima kunjungan karena mereka sedang masa reses dan libur Paskah (*Media Indonesia*, 25/04/2011).

Lebih dari itu, upaya penolakan kunker DPR juga sudah sejak lama disurakan oleh PPI Belanda. Bahkan, organisasi ini tercatat pernah dua kali (pada tahun 2005 dan 2008) menolak kunker para legislator ke Belanda dengan alasan yang serupa dengan di atas.

Sayangnya, sekalipun masyarakat telah berulang kali memberikan kritik, DPR tidak kunjung melakukan perbaikan. Alih-alih menurunkan anggaran perjalanan dinas, anggaran kunker DPR tahun 2012 justru naik Rp 3,4 miliar dari anggaran tahun sebelumnya.

Sehingga, tidaklah heran jika ada pihak yang menganggap mengkritik DPR bagaikan berteriak di dalam gua; sekalipun keras dan menggaung namun tak ada yang menggubris. Akibatnya, terjadi penurunan semangat masyarakat dalam mengkritik dan mengawasi DPR (*Jawa Pos*, 03/05/2012).

Sesungguhnya, masyarakat tidak boleh patah semangat dalam melakukan pengawasan terhadap DPR karena -dalam beberapa kejadian- kritik keras yang solid dari masyarakat berhasil mempengaruhi kebijakan DPR. Misalnya saja masyarakat pernah berhasil dalam membatalkan rencana pembagian fasilitas laptop untuk legislator pada tahun 2007. Masyarakat juga pernah sukses menggugurkan rencana pembangunan gedung mewah DPR pada tahun 2011.

## RESPONSIBLE VOTERS

Kegerahan masyarakat terhadap masalah kunker para legislator dapat diatasi jika masyarakat sama-sama solid memberikan hukuman politik kepada anggota DPR. Caranya dengan memastikan legislator yang gemar jalan-jalan gratisan, tidak dipilih kembali dalam periode setelah ini.

Guna memastikan hal diatas terimplementasi, masyarakat harus diarahkan untuk menjadi pemilih yang bertanggung jawab (*responsible voters*). Maksudnya,

ketika akan menggunakan hak pilihnya, masyarakat perlu memastikan terlebih dahulu rekam jejak calon legislatif (caleg) yang ada, khususnya caleg-caleg yang saat ini menjabat sebagai anggota DPR. Para legislator yang bermasalah tersebut jangan sampai terpilih kembali kedepannya.

Guna kemudahan masyarakat, maka mereka perlu dibantu terkait dengan referensi orang-orang yang akan mereka pilih. Peran ini dapat dilakukan oleh kelompok cendikia dengan membentuk “ensiklopedi” yang berisi *list* anggota DPR yang masuk daftar sorotan negatif.

Ensiklopedi ini harus mampu membangun reputasi agar dapat menjadi rujukan media, akademisi, aktivis LSM, partai politik dan masyarakat (*voters/pemilih*). Jika *voters* mendasarkan pilihan pencoblosan mereka melalui ensiklopedi ini, maka para anggota dewan akan menjaga sikap sebaik mungkin guna menghindari tercantumnya nama mereka dalam daftar ini.

Agar berhasil membangun reputasi, maka para penyusun ensiklopedi ini perlu mempertimbangkan beberapa hal sebagai strategi dan taktik perjuangan. *Pertama*, guna alasan kemudahan, maka katalog tersebut perlu disusun dari berbagai klipping berita yang sudah *shahih* kebenarannya. Agar *reliable* dan objektif maka sumber berita yang dipilih perlu diambil dari surat kabar yang terpercaya. Cara ini pernah dilakukan ketika para aktivis membuat daftar politisi busuk menjelang pemilu lalu.

*Kedua*, guna menghindari permasalahan hukum yang mungkin timbul akibat pemuatan suatu informasi di katalog, maka berita yang ditampilkan perlu disajikan apa adanya. Sehingga tidak perlu ditambahi ataupun dikurangi. Selain untuk kemanfaatan di atas, hal ini juga bermanfaat untuk menghindari tuduhan *black campaign* dari pihak-pihak yang tidak senang dengan hadirnya “ensiklopedi legislator tersorot” ini.

*Ketiga*, guna kemudahan akses bagi masyarakat, maka katalog ini perlu dibuat tidak hanya dengan versi biasa, melainkan juga versi elektronik (*e-encyclopedia*). Harapannya, masyarakat dan para pemangku kepentingan di seluruh penjuru tanah air dapat menjadi semakin mudah dalam mengakses ensiklopedi ini melalui internet.

Selain hal diatas, perlu diekankan bahwa startegi dan taktik dari pembentukan katalog ini bukanlah sebagai sarana untuk “tuding” dan “permalukan” para legislator. Melainkan lebih kepada: (1) membantu dan mendidik masyarakat untuk menjadi *reponsible voters*; dan (2) mendesain formula baru pengawasan bagi anggota DPR sehingga mereka takut untuk berbuat sesuatu yang bersebrangan dengan kehendak rakyat.

Dengan melakukan hal di atas, diharapkan harkat dan martabat DPR sebagai penyerap aspirasi rakyat akan pulih; dan bukan sebagai tempat berkumpulnya orang-orang yang perilakunya dikeluhkan oleh rakyat.

\*) Aktivis PPI Belanda periode 2007-2008; kini dosen Hukum Pengawasan Terhadap Aparatur Negara FH UGM  
(Jawa Pos, 8 Mei 2012)

Tim Quality Assurance (TQA), Pengawal Baru Reformasi Birokrasi

# TAK CARI KESALAHAN, TAPI MENCEGAHNYA

*Tim Quality Assurance (TQA) merupakan “kebalikan” dari lembaga audit publik, seperti BPKP atau BPK. Lembaga yang ditandemkan dengan BPKP ini menata di awal proses kerja birokrasi. Agar, di ujung, saat diaudit, hasilnya terjamin. Inilah ulasan jurnalis JPIP, Rosdiansyah.*

**T**QA atau Tim Penjaminan Kualitas merupakan anak kandung reformasi sebagai upaya menata birokrasi. Bagaimana kerja TQA ini, bisa dinukilkan dari pernyataan Mardiasmo. Sosok intelek dan pekerja keras ini adalah kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sekaligus ketua TQA.

Mardiasmo menegaskan bahwa pihaknya bukanlah hendak menjadi ‘lembaga *watchdog*’ yang mencari-cari kesalahan lembaga lain. Baik BPKP maupun TQA justru hendak mewujudkan tiga strategi pengawasan yang sempat diungkapkan Mardiasmo usai pelantikannya tahun 2010 silam, yakni pengawasan *pre-emptive*, *preventif*, dan *represif*.

Dalam kaitan ini, pengawasan TQA pada kementerian dan lembaga lebih bersifat *preventif* sekaligus mendorong bergeraknya reformasi yang melahirkan peningkatan kualitas layanan publik. Jadi, proses kerja birokrasi dikawal sejak awal, agar hasil akhirnya memenuhi target. Contohnya, hasil skoring TQA pada BPK pada 2010 menunjukkan nilai 85,67 dengan predikat ‘baik’, tapi masih di bawah Kemenkeu yang dapat nilai 91,21 dengan predikat ‘sangat baik. Justru KemenPAN dan RB yang ‘melahirkan TQA, malah dapat nilai 65,20 dengan predikat ‘cukup’.

Dari delapan area perubahan yang diinginkan TQA, tampaknya hanya satu saja yang menyentuh langsung ke khalayak, yaitu area peningkatan kualitas layanan publik. Sedangkan tujuh target perubahan lainnya lebih ke pembenahan internal birokrasi. Target internal dan pelayanan publik ini memang erat berkaitan.

Selengkapnya, menurut Peraturan Kemenpan dan RB nomor 53/2011, penjaminan kualitas (*quality assurance*), monitoring, dan evaluasi menggunakan 8 (delapan) area perubahan. Yakni, a. Pola pikir dan budaya kerja (manajemen perubahan); b. Penataan peraturan perundang-undangan; c. Penataan dan

penguatan organisasi; d. Penataan tata laksana; e. Penataan sistem manajemen SDM aparatur; f. Penguatan pengawasan; g. Penguatan akuntabilitas kinerja; dan h. Peningkatan kualitas pelayanan publik.

Jadi, TQA mengawal setiap proses bekerjanya birokrasi agar memenuhi kualitas yang bagus. Selain diharapkan bisa mendorong terbentuknya pemerintahan yang bersih dari KKN, area perubahan ini ingin pula menciptakan kondisi internal birokrasi yang efektif-efisien serta meningkatnya kualitas pengambilan kebijakan.



Sedangkan untuk mengawasi perubahan-perubahan itu, TQA merujuk kepada indikator yang sudah dimiliki BPK. Di antaranya, TQA juga merujuk pada hasil-hasil pemeriksaan BPK yang pada 2011 menunjukkan 63 persen lembaga negara di tingkat pusat telah memperoleh WTP dari prosentase 42,17 persen pada 2009. Berarti pengawalan proses mulai awal program birokrasi oleh TQA mendapatkan hasil.

Perangkat metodologi TQA cukup komprehensif dalam menilai kementerian dan lembaga apakah sudah melaksanakan reformasi birokrasi atau belum. Melalui tiga tahap penjaminan kualitas, yakni persiapan-pelaksanaan-pelaporan, TQA berupaya untuk menilai secara numerik perubahan-perubahan yang terjadi di internal birokrasi. Memang, reformasi birokrasi tentu tidak boleh berhenti hanya sekadar pemberian skor dan peringkat. Tapi skorlah yang bisa menjadikan kinerja birokrasi terukur.

Kehadiran TQA merupakan episode baru reformasi birokrasi. Dari 1999 sampai 2008, hiruk-pikuk pelaksanaan reformasi lebih dominan di ranah hukum, politik dan keamanan-pertahanan. Praktis reformasi birokrasi agak

sedikit ketinggalan. Meskipun begitu, setelah pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu jilid 2 pada 2010, pemerintah SBY mulai menggulirkan produk hukum reformasi birokrasi berupa Keppres 14/2010, diterbitkan 20 Juni.

Keppres itu melahirkan komite pengarah reformasi birokrasi dengan Wapres Boediono selaku ketua, dan yang kedua merupakan tim reformasi birokrasi nasional yang langsung di bawah kendali Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan dan RB) yang kala itu dijabat E.E. Mangindaan. Dalam Keppres inilah pertama kali disebut istilah ‘Tim Penjaminan Kualitas’ (Tim *Quality Assurance*-TQA) yang dibentuk dan ditetapkan oleh komite pengarah.

Menpan dan RB termasuk anggota komite pengarah, yang dalam tugas pelaksanaan reformasi birokrasi dibantu oleh TQA. Presiden SBY menerbitkan Keppres 23/2010 pada 25 Oktober 2010 yang memperjelas posisi TQA, yakni membantu Kemenpan dan RB. Sebulan usai pembenahan ketentuan itu, sebulan kemudian Menpan dan RB membentuk TQA sekaligus menunjuk Mardiasmo sebagai ketua TQA.

Mardiasmo sendiri sebelumnya baru saja dilantik sebagai kepala BPKP pada 15 Juni 2010. Oleh karena itu, posisi Mardiasmo disebut dalam Kepmenpan RB nomor 45 sebagai *ex-officio* kepala BPKP. Penunjukan Mardiasmo ini boleh jadi erat kaitannya pada tugas-tugas TQA yang sangat spesifik, seperti identifikasi, analisis, mitigasi risiko, monitoring serta evaluasi. Mardiasmo sendiri punya pengalaman sebagai dirjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu.

Pembentukan TQA serta keluarnya Perpres 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi menunjukkan dimulainya era pembenahan substantif di dalam birokrasi. Pemerintah rupanya tak hendak sekadar melontarkan jargon ‘*good governance*’, melainkan masuk lebih dalam ke pusat saraf birokrasi, seperti tata laksana, peningkatan akuntabilitas, manajemen perubahan serta manajemen pengetahuan.

Bila selama ini pembenahan masih bersifat struktural berupa penataan keorganisasian yang diharapkan kelak bisa mempermudah pemberian layanan pada masyarakat, maka kehadiran TQA tentu akan menukik pada kualitas proses perubahan internal birokrasi.

Disadari atau tidak, kehadiran TQA ini sesungguhnya sejalan dengan argumen *good governance* tak lain adalah *more appropriate government* yang dilontarkan pakar tata kelola pemerintahan PBB, Thomas G. Weiss pada 12 tahun silam. Dalam paparannya di jurnal *Third World Quarterly* (2000) itu, Weiss menegaskan bahwa implementasi ‘*good governance*’ tak lain harus merujuk pada langkah-langkah nyata pemerintahan untuk berubah.

Bukan berdasar pada paksaan atau iming-iming dari pihak di luar pemerintahan semisal harus persis desain kelembagaan usulan IMF atau lembaga keuangan multinasional lainnya. Dengan kata lain, TQA itu memang kebutuhan mendesak di saat warga masyarakat kian cerdas, pintar dan melek informasi.

(akun@jpip.or.id)

# TERHADANG TIGA KENDALA

*Tim atau lembaga penjaminan mutu (TQA) lazim diterapkan juga di negara lain. Pakar akuntansi Universitas Airlangga Prof Dr Tjiptohadi Sawarjuwono kepada Rosdiansyah dari JPIP menegaskan, pengawasan saat perencanaan tentu akan lebih mujarab untuk menghindari penyimpangan dan penyelewengan.*

## **APA SEBENARNYA TIM QUALITY ASSURANCE (TQA) ITU?**

Dalam bahasa sehari-hari, TQA itu adalah tim yang merumuskan sebuah sistem atau aturan, proses, pedoman tertulis yang standar. Aturan itu kelak menggambarkan urutan kerja yang harus dipatuhi dan diikuti agar tercapai kualitas yang diharapkan, baik oleh masyarakat maupun oleh penyelenggara pemerintahan.

Jadi, kalau bicara TQA, titik-tekanannya pada *quality assurance* (QA), nah, QA itu sendiri merupakan proses evaluasi terhadap urutan dan proses kerja tersebut. Dari evaluasi ini akan diberikan masukan perbaikan, sehingga kualitas yang diharapkan tercapai.

## **BISA DIBERI CONTOH?**

Contohnya, dalam proses pengadaan. Aturan ini harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai penyedia barang dan memenuhi standar kebutuhan bagi pemerintah sebagai pihak pembeli. Jadi kalau saat ini hanya menekankan yang murah, bukan yang sesuai spesifikasi, maka dapat dikatakan tidak sesuai standar kualitas. Termasuk proses penerimaan barang. Harus diteliti dengan benar, apakah barang sudah sesuai dengan standar spesifikasi atau belum. Kalau hal demikian di perusahaan swasta sudah dijalankan dengan baik. Tapi, di pemerintahan masih amburadul.

## **BAGAIMANA PELAKSANAAN DI NEGARA-NEGARA LAIN**

Hampir semua Negara telah menerapkan. Contohnya, Malaysia, Australia, Kanada, dan beberapa lainnya. Misalnya di Malaysia, penetapan angka target pajak harus memperhatikan prosedur penetapannya, potensi yang sebenarnya berapa. Semuanya itu diperhatikan, diawasi cermat sejak dari perencanaan. Jadi, bukan cuma diperhatikan dari sisi pengeluarannya saja.

## APA KENDALA TERBESAR TQA?

Kendala utama adalah kualitas SDM dalam pemerintahan itu. SDM tidak pernah didesain berdasarkan kompetensi, tetapi yang ada hanya kepangkatan dan lama masa kerja. Jadi seseorang menduduki suatu jabatan, belum tentu karena kompetensinya, melainkan hanya karena pangkatnya memenuhi.

Demikian pula adanya kepentingan jabatan dan posisi-posisi tertentu. Saya tidak yakin bila reformasi birokrasi akan mampu mengatasi adanya kolusi yang mengatur kepentingan jabatan. Contoh sangat banyak, bahkan terjadi pada perguruan tinggi, yaitu penetapan pejabat demi menyelamatkan jabatan lain.



Penyebab berikutnya adalah tidak adanya koordinasi antar lembaga negara. Masing-masing lembaga merasa dan berpikir hanya untuk lembaganya. Dampaknya produk salah satu lembaga tidak terlalu mengikat pada lembaga lain.

## APA KONGKRETNYA MASALAH DI LAPANGAN?

Contoh yang masih *fresh*, e-KTP. Lembaga tertentu, kepolisian, imigrasi, bank, dan lain-lain, masih minta fotokopi KTP lama, padahal KTP lama sudah diminta oleh Dispenduk atau kecamatan, ditukar e-KTP. Jadi urusan tak bakal terselesaikan. Artinya, tidak ada koordinasi antar lembaga seperti yang saya sebutkan di atas. Mampukah atau bisakah reformasi birokrasi menjamah pada lapisan operasional seperti ini? *I don't think so*. Jadi tiga hal di atas adalah kendala utama, SDM, kepentingan, dan kesombongan lembaga.

## MUNGKINKAN TQA BERJALAN OPTIMAL JIKA DIRANGKAP OLEH KEPALA BPKP?

Pak Mardiasmo termasuk orang mempunyai kompetensi tinggi. Jabatan rangkap tidak akan menjadi kendala bagi beliau untuk melaksanakan tugas,

meskipun agak aneh. Satu tugas dengan satu orang saja belum tentu semua tugas terselesaikan. Itulah contoh kongkret yang saya katakan di atas, penyelamatan kepentingan jabatan dengan menetapkan pejabat tertentu.

Masalah yang akan muncul, yaitu kemampuan melakukan perintah bagi bagian yang dibawah BPKP ataupun lembaga lainnya, apalagi yang lintas departemen. Bawahan langsung pasti akan melaksanakan. Tetapi bagaimana dengan pegawai pada lintas departemen atau lembaga? Belum lagi masalah kompetensi. Ditambah lagi masalah kemauan untuk menegakkan pemerintahan (birokrasi yang bersih) yang baik. Hal ini sudah sangat menjadi penyakit bangsa.

Andai Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara mengklaim sudah menggunakan *real time online system*, mari kita lihat kenyataannya. Pembuatan e-KTP saja jauh dari sempurna. Bila sudah menggunakan IT sebagai sarana kerja, mengapa mesti e-KTP menunggu berbulan-bulan untuk penyelesaiannya. Artinya pamer e-KTP hanya sebagai pengganti mesik ketik (mesin ketik elektronik). Bila benar diterapkan, seharusnya begitu selesai orang diambil fotonya, KTP-nya seharusnya selesai juga.

#### **MUNGKINKAH TQA MELAKUKAN EVALUASI SAMPAI KE BAWAH?**

Satu hal yang dilupakan. Seakan-akan lembaga yang ditunjuk melakukan tugas ini manusianya sudah menguasai apa itu QA, bagaimana melakukannya, apakah dia sendiri juga sudah menerapkan untuk dirinya, dan lain-lain. Pak Mardiasmo pribadi mungkin dapat melakukan evaluasi sampai pada level bawah, tetapi pegawainya? Rasanya *that is a big question*.

(Jawa Pos, 30 Juli 2012)

# SAAT BIROKRASI MELAWAN REFORMASI

Oleh: S. Djaja Laksana\*)

Dari 900 tenaga honorer Pemkab Mojokerto, sebagian terindikasi memanipulasi data. Tinggal 406 yang memenuhi syarat masuk *database*, itu pun masih mungkin berkurang lagi. Di Sekretariat DPRD Ponorogo, meski ada PP 48/2005 bahwa sejak akhir 2005 tidak boleh lagi merekrut tenaga honorer, dijumpai belasan honorer siluman diduga titipan beberapa anggota dewan.

Di Pamkab Ngawi, terjadi pembengkakan belanja pegawai dalam APBD 2012. Padahal APBD 2011, lebih dari 70 persen dana disedot untuk belanja pegawai, dan pemerintah pusat mengultimatum merger daerah yang boros belanja pegawai. (*Jawa Pos*, 17/6). *Njomplangnya* APBD, tentu mengundang tanda tanya kinerja Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Tapi dari dulu, memang ada tiga penyakit birokrasi yang tak kunjung tuntas disembuhkan. Yaitu: postur yang tambun dan kurang profesional, cenderung korup serta resisten terhadap pembaharuan/reformasi.

## DAFTAR URUT KEDEKATAN

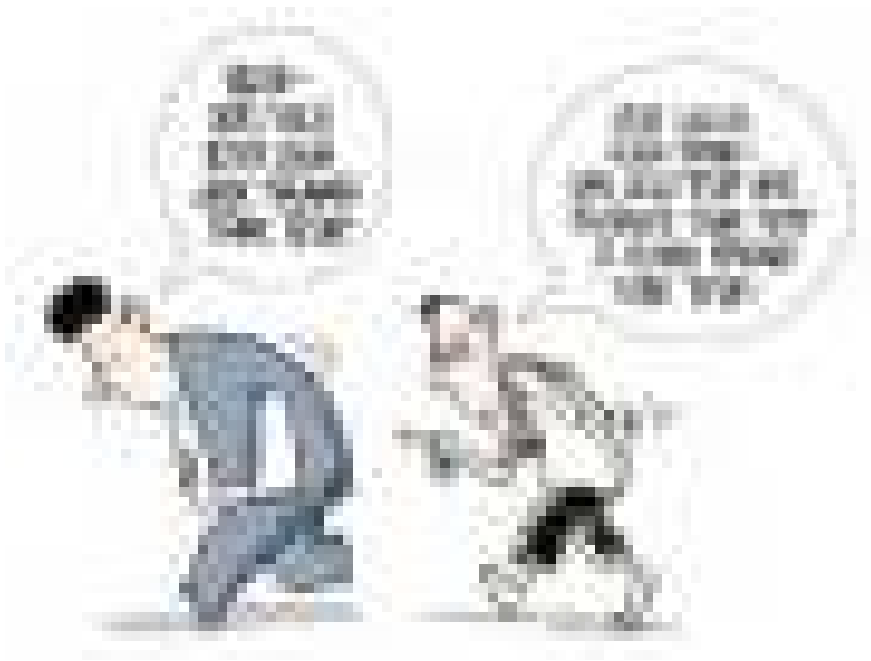
Ketambunan birokrasi disebabkan mentalitas bangsa kita yang feodal, karena menjadi PNS merupakan kebanggaan dan status sosial “tinggi”. Di tengah sulitnya pekerjaan, banyak lulusan perguruan tinggi bersedia mengeluarkan ratusan juta untuk jadi CPNS. Juga upaya lain, termasuk memanipulasi data seperti di Mojokerto .

Adanya honorer “selundupan” anggota dewan, bukan hal baru dan tidak hanya di Ponorogo. Ketika Pemda masih berwenang mengangkat langsung CPNS, tidak sedikit istri, anak dan keluarga anggota dewan yang “memenangi” seleksi. Sama dengan yang dilakukan pejabat Pemda, maupun kepala daerah *incumbent*, demi memenangkan pilkada berikutnya.

Pemerintah sendiri tidak konsisten dalam program perampingan birokrasi yang berslogan “miskin struktur, kaya fungsi”. Konsep *zero growth* pada masa Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN & RB) Feisal Tamin, diganti Men PAN & RB berikutnya (Taufik Effendi) dengan kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS.

Bahkan dengan persetujuan DPR, ribuan tenaga honorer menjadi CPNS tanpa tes. Tentu tingkat/jenis pendidikan dan ketrampilan yang dimiliki, tidak sesuai dengan kebutuhan. Wakil Men PAN & RB, Prof Dr Eko Prasjo mengatakan, banyak PNS tak kompeten. Dan tahun 2011-2012, kembali dicanangkan Men PAN & RB Azwar Abubakar moratorium penerimaan CPNS.

Dalam mutasi, promosi dan demosi pejabat pun sering tidak mempertimbangkan profesionalisme. Hasil rapat Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) Pemda, tak jarang dikalahkan kepentingan kepala daerah, atau desakan dewan terutama partai pengusung dalam pilkada. DUK (daftar urut kepangkatan), berubah menjadi “daftar urut kedekatan”.



#### “BEJANE MALING LAN WASPADA”

Perilaku korup dan tak akuntabel birokrasi untuk ke sekian kalinya diungkapkan BPK, dengan penyelewengan 30-40 persen dari biaya perjalanan dinas Rp 18 triliun setahun. Menteri Azwar menegaskan, banyaknya perjalanan dinas fiktif (uang dikeluarkan tapi tugas tidak dilaksanakan), dan *mark-up* (penggelembungan) sejak dulu.

Kalau ditambah korupsi pengadaan barang dan jasa, yang menurut KPK merupakan korupsi terbesar di pusat maupun daerah, tentu jumlahnya amat mengerikan. Akuntabilitas sulit ditegakkan, karena pengawasan dari atasan

amat lema. Dan, sanksi bagi pelaku yang terbukti korupsi di sidang pengadilan, sering amat ringan.

Kisah birokrasi melawan perubahan ini akrab dengan sejarah kita. Tahun 1971, Menkeu bersih-bersih di Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Dinaikkan gaji pegawai Kemenkeu 33 persen dengan tunjangan khusus sembilan kali gaji pokok. Namun perlawanan tetap muncul, seperti dari Kepala Bea Cukai, Padang (Sudidjo), sehingga menimbulkan ketegangan Kemenkeu dengan Bea Cukai (*Tempo* 14/8/1971). Hingga kini mendapat remunerasi besar, DJP belum juga bersih.

Fahri Hamzah (FPKS DPR) mungkin benar ketika mengatakan, sanksi bagi koruptor tidak memberikan efek jera, hanya efek waspada. Dan abdi negara pun ada yang beradagium, *bejane wong kang maling lan waspada*. “Zona nyaman (korupsi)” itu menyebabkan birokrasi alergi perubahan, masuk bagian dari *status quo* yang resisten terhadap reformasi.

## MENUJU AKUNTABILITAS

Sebetulnya ada momentum amat bagus untuk mendorong terciptanya birokrasi yang bersih dan akuntabel, yaitu di awal reformasi tahun 1998. Kalangan birokrat sipil maupun militer ketika itu “ketakutan” kepada rakyat. Mereka dicap pendukung Golkar, barisan Orde Baru, dan sarat KKN. Kondisi moril *down* membuat mereka tiarap, merasa bersalah dan “mencari selamat”.

Sayang peluang emas itu tak sempat dimanfaatkan, dan kini sulit ditemukan kembali. Apalagi legislatif yang punya hak *budget* dan pengawasan, justru sedang “belepotan” sendiri. Sedang yudikatif (*criminal justice system*), banyak yang *lelet* terhadap koruptor, bahkan beberapa di antaranya bisa dibeli.

Maka program reformasi birokrasi sebagai prioritas pertama dari 11 prioritas pembangunan 2010-2014, *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 maupun Keppres 14/2010 tentang Pembentukan Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional, akan menghadapi resistensi kuat, terang atau tersembunyi.

Kini Kemen PAN & RB menggodok peraturan pensiun dini, dengan uji kompetensi. Hasilnya: PNS baik dipertahankan, kurang baik di-*up grade*, yang buruk ditawarkan pensiun dengan pesangon. Menurut Men PAN & RB Eko Prasjojo, reformasi birokrasi ibarat membersihkan kolam kotor untuk mandi, wudu, dan kegiatan menyehatkan. Apa jadinya bila kolam bersih diisi air kotor? Kita ingin lihat lagi, apakah PNS masih resisten atau menyadari pentingnya akuntabilitas?

\*Mantan asisten Sekwilda II, anggota TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah), dan Baperjakat Pemda.  
(Jawa Pos, 21 Juni 2012)

# WTP DAN INOVASI PENGELOLAAN APBD

Oleh: Dwi Budi Santosa\*)

**K**ABAR membanggakan terdengar dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemprov Jawa Timur 2011. Jumlah daerah yang mendapatkan hasil opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) meningkat, termasuk pemprov. Dapat disimpulkan berdasarkan LHP dari BPK, bahwa pemda lebih disiplin secara tertib administrasi dalam pengelolaan anggaran berdasarkan tata aturan yang berlaku, yang jadi dasar pemeriksaan BPK.

Pengelolaan APBD memang harus mengacu pada tata kelola yang biasanya diatur sentralistik. Bila kondisi formal sudah terpenuhi, maka daerah akan mendapatkan predikat WTP atau WDP (Wajar Dengan Perkecualian). Namun, harus diingat, APBD juga harus mengacu akan kebutuhan inovasi (*discretion*) demi memperluas gerak peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dari dua aspek berbeda tersebut, perlu diulas, apakah akuntabilitas kualifikasi tinggi itu sudah memenuhi substansinya untuk mensejahterakan rakyat faktual. Atau hanya masih sebatas proforma pada batas kewajaran administratif?

## MASIH SUPERFISIAL

Pertanyaan di atas dapat ditelusuri berdasarkan data hasil kajian analisis keuangan publik Jatim 2006-2010 (terbit 2011) kerja sama Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Brawijaya (PKDSP FEB UB) dan Bank Dunia. Dapat dilihat, APBD Jatim terus melonjak sebagai akibat meningkatnya kebutuhan pelayanan publik. Kondisi ini berakibat pada tekanan yang cukup kuat terhadap peningkatan pendapatan, baik melalui PAD maupun dana perimbangan.

Realisasi belanja daerah Jatim tumbuh secara riil rata-rata sebesar 11 persen. Angka ini mayoritas dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota sebesar 74 persen. Pemprov hanya 18 persen, sedangkan 8 persen lainnya merupakan dana dekonsentrasi (pemerintah pusat).

Namun, fakta besarnya belanja dan pendapatan daerah ternyata belum berdampak optimal terhadap kesejahteraan masyarakat (*Jawa Pos*, 20/06/2012). Masih terdapat disparitas antara belanja publik dan implikasinya langsung terhadap masyarakat.

Lihat saja proporsi pengeluaran empat sektor strategis yang dominan, yakni pada belanja pendidikan 36 persen, infrastruktur 12 persen, kesehatan 9 persen, dan pertanian yang hanya 2 persen. Ketertarikan pemerintah kabupaten/kota terhadap sektor pertanian sangat kecil, padahal di sinilah banyak kemiskinan dan pengangguran.

Bandingkan dengan output untuk masing-masing sektor. Seperti belanja pendidikan dalam penyediaan guru, penyerapan murid dan tersedianya sarana sekolah. Selama lima tahun terakhir, elastisitas ketiga indikator tersebut tidak menunjukkan kinerja yang mengilap. Semakin lama penyediaan guru, penyerapan murid dan penambahan sekolah semakin mahal. Ironis, mengingat rata-rata pertumbuhan belanja pendidikan cukup besar, yaitu 5 persen.

Sedangkan output dari belanja kesehatan dalam lima tahun terakhir menunjukkan elastisitas belanja kesehatan terhadap tenaga kesehatan terus meningkat alias cukup efisien. Namun, pada tahun yang sama kinerja penyediaan sarana kesehatan yang paling dekat dengan masyarakat seperti puskesmas, puskesmas pembantu, puskesmas keliling dan posyandu terus mengalami penurunan. Peningkatan sarana kesehatan memusat wilayah tertentu, sehingga aksesnya lebih mahal.

Pun, indikator output untuk belanja infrastruktur, yakni antara rasio jalan dan panjang jalan dalam penyediaannya menjadi semakin mahal. Karena, porsi anggaran mengacu pada tata aturan baku, sehingga setiap daerah *digebyah uyah*. Padahal, misalkan antara daerah pesisir dan pegunungan tentu beda. Terbukti, meskipun sebagian besar desa telah memiliki akses jalan, namun sebagian besar mengalami kerusakan, setidaknya seperlima (20 persen) dari jumlah jalan kabupaten/kota. Padahal, Jatim berperan penting dalam MP3EI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia) yang jantungnya ada pada kesiapan infrastruktur.

Terakhir, indikator output dari belanja pertanian adalah NTP dan *value added* pertanian. Selama tiga tahun terakhir, elastisitas NTP dan *value added* pertanian menurun terutama untuk 2009-2010, elastisitas *value added* pertanian turun drastis.

Dari fakta ini, maka masih terjadi inefisiensi. Karena, lebih menekankan pada aspek efektivitas, yaitu pencapaian *outcome* tanpa mempertimbangkan berapa besar *input* (belanja anggaran) yang dikeluarkan. Sehingga penghematan penggunaan anggaran (efisiensi) belum menjadi pertimbangan utama. Implikasinya pencapaian *output* dan *outcome* pembangunan pelayanan publik menjadi lebih mahal yang akhirnya membebani masyarakat.

## DINAMIKA KEBUTUHAN

Dapat disimpulkan, pengelolaan anggaran atau akuntabilitas keuangan publik Jatim masih bertendensi pada formalitas keabsahan anggaran baku. Namun, aturan memang sangat penting untuk menghindari penyimpangan atau *moral hazard*.

Yang perlu diingat, esensi fungsi APBD adalah untuk menyejahterakan masyarakat. Pengelolaannya harus juga berdasarkan kepentingan atau dinamika kebutuhan masyarakat. Untuk itu, dibutuhkan inovasi atau diskresi dalam pengelolaan anggaran.

Opini WTP memang baik, tapi berkecenderungan kurang sigap. Jika aturan sangat ketat, maka penyesuaian kebutuhan masyarakat sangat kecil dan kehilangan kekuatan inovasi pengelolaan anggaran. Implikasinya, *outcome* tidak sesuai harapan.

Aspek lain adalah kemandirian fiskal daerah perlu dipertanyakan. Apalagi anggaran tersedot banyak pada gaji pegawai, maka stimulus pertumbuhan ekonomi yang diciptakan hanya dari aspek konsumsi yang temporer, bukan seperti investasi yang berkelanjutan (*sustain*).

## ARAH KEBIJAKAN

Hal mutlak yang perlu dilakukan adalah kemandirian fiskal daerah. *Pertama*, dengan meningkatkan PAD yang dapat digenjut melalui fokus pertumbuhan ekonomi dan peningkatan objek pajak. *Kedua*, mengurangi ketergantungan dana perimbangan dengan pengurangan DAU/ DAK serta optimalisasi alokasi anggaran. Pengurangan DAU/ DAK dapat dilakukan dengan efisiensi belanja pegawai, namun hanya bisa dilakukan dengan strategi jangka panjang. Maka, dengan optimalisasi alokasi anggaran dampaknya lebih cepat dirasakan.

Hal lain adalah memperbaiki efisiensi anggaran. Prinsipnya, n perbaiki kualitas SDM, menciptakan mobilisasi yang murah, serta investasi yang harus didukung oleh sektor basis. Untuk itu, efisiensi anggaran harus fokus pada sektor-sektor strategis, seperti, *pertama*, pendidikan dan kesehatan yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas SDM, *kedua* infrastruktur untuk memperlancar arus ekonomi, dan, *ketiga* sektor pertanian yang selama ini menjadi sektor kubangan kemiskinan Jawa Timur.

Dengan arah kebijakan itu, diharapkan pengelolaan keuangan daerah untuk pertumbuhan yang inklusif di Jatim dapat tercapai.

\*)Ketua PKDSP dan Program Magister Ilmu Ekonomi FEB-UB.  
(Jawa Pos, 4 Juli 2012)

# MENGUBAH KULTUR BIROKRASI

Oleh: Eko Prasjo\*)



**B**IROKRASI dan politik kita rasanya tidak henti-hentinya dihebohkan kasus korupsi. Dua ranah ini baik secara sendiri-sendiri maupun secara berkelindan merupakan sumber dan wadah korupsi. Tak hanya menyentuh birokrat biasa, tetapi juga para menteri. Banyak kasus korupsi klasik birokrasi melibatkan birokrat (sebagai pemegang otoritas kuasa pengguna anggaran) dan para politisi (yang memiliki kekuasaan untuk menentukan alokasi anggaran). Jika tidak berhati-hati, dapat saja para menteri yang tidak memiliki pengetahuan dan pengalaman birokrasi, serta tidak memiliki niat untuk korupsi, menjadi korban.

Mengapa berbagai reformasi birokrasi oleh pemerintah tampaknya tidak memberikan dampak bagi perubahan birokrasi yang bersih dan melayani?

Masalah dasar dalam birokrasi yang korup pada umumnya menyangkut sistem dan budaya. Prosedur yang tidak jelas, tumpang tindih, kontradiksi satu sama lain, jelas akan menghidupkan *corruption by system* (korupsi karena dipaksa). Misalnya saja sistem rekrutmen dan promosi jabatan yang tertutup dan kolusif. Demikian pula sistem penggajian yang tidak berbasis kinerja, keadilan, serta

kecukupan akan menghasilkan *corruption by needs* (korupsi karena terpaksa). Jika kedua jenis korupsi ini terhubung dengan kepentingan politik, maka akan menghasilkan *corruption by greedy* (korupsi yang memaksa).

Untuk penyebab masalah budaya, umumnya terjadi pembiaran perilaku korup di birokrasi. Misal, pemalsuan dokumen perjalanan dinas diterima secara umum. Dana-dana taktis yang diperoleh dari berbagai sumber pungutan pelayanan publik juga dianggap biasa. Sering pelanggaran disiplin dan kode etik, juga pelanggaran etika dan integritas tidak diberikan sanksi yang menjerakan. Ada semacam rasa sungkan atau rasa tidak enak menjatuhkan sanksi kepada bawahan. Akumulasi terhadap pembiaran perilaku koruptif ini lama kelamaan menyebabkannya menjadi budaya yang diterima. Apalagi sikap mental masyarakat juga membiarkannya.

Persoalan sistem dan budaya dalam birokrasi ini memang sangat kompleks. Maka perubahannya pun harus bersifat resiprokal dan secara paralel. Sistem yang baik dan unggul akan mengurangi atau mencegah praktik budaya yang korup dan mempercepat pembentukan sistem yang paripurna.

Kesulitan reformasi birokrasi adalah lamanya waktu yang dibutuhkan untuk mengubah sistem dan budaya secara bersamaan. Perubahan budaya tidak bisa dilakukan secara instan, dan seringkali hasilnya bersifat *intangibile* (tidak berwujud). Demikian pula perubahan sistem birokrasi sangat juga dipengaruhi oleh sistem politik, sistem penegakkan hukum, dan budaya masyarakat.

## INILAH STRATEGINYA

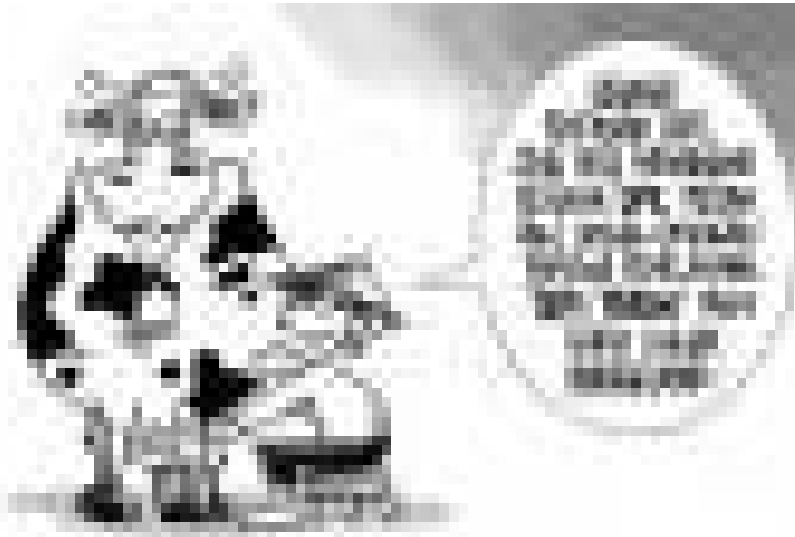
Strategi akselerasi reformasi birokrasi difokuskan menyelesaikan persoalan sistem dan budaya birokrasi. Memang tidak mudah. Struktur pemerintahan sudah sangat desentralistik, yakni praktik birokrasi di pemerintahan daerah sangat *fragmented*. Kesulitan mengubah birokrasi juga disebabkan kuatnya pengaruh politik. Pada sisi lainnya, agenda reformasi birokrasi ada yang bertujuan jangka panjang dan baru dirasakan 10 sampai 15 tahun. Meskipun juga ada yang bertujuan jangka pendek untuk memperoleh kepercayaan masyarakat yang secepat-cepatnya, bahwa birokrasi telah berubah.

Karena itu, pendekatan reformasi birokrasi menggabungkan strategi pada level makro maupun mikro. Di tingkat makro reformasi sistem dan budaya dilakukan dengan perbaikan berbagai kerangka regulasi nasional baik dalam bentuk UU maupun PP. Selain itu, secara makro juga dilakukan melalui pengembangan sistem yang terintegrasi dari berbagai macam subsistem dengan bantuan teknologi informasi dan komunikasi (TIK).

Di tingkat mikro, reformasi birokrasi harus dilakukan oleh masing-masing kementerian/lembaga dan pemda. Bentuknya mulai dari perubahan *mindset*

dan *culture set*, perubahan sistem manajemen sumber daya aparatur, perubahan sistem akuntabilitas dan transparansi, hingga perubahan proses bisnis pelayanan.

Ada beberapa strategi yang dilakukan oleh pemerintah. *Pertama*, pemanfaatan TIK untuk membangun berbagai macam sistem dan menutup celah sistem yang memungkinkan terjadinya *corruption by system*. Misal, pemanfaatan TIK dalam Layanan Pengadaan Barang dan Jasa secara Elektronik (LPSE) atau *e-procurement*, optimalisasi pelayanan publik berbasis IT dalam Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), pemanfaatan TIK dalam rekrutment PNS melalui *Computer Assisted Test* (CAT), dan Manajemen Sumber Daya Pemerintahan yang terintegrasi (*Integrated Planning, Budgeting, Delivering and Reporting System*). Aplikasi TIK dalam birokrasi diharapkan akan mengurangi interaksi dan transaksi perilaku menyimpang dalam birokrasi.



Strategi *kedua* adalah penguatan kontrol masyarakat terhadap birokrasi melalui *participative governance*. Kultur birokrasi akan berubah jika ada tekanan politik dari masyarakat dalam pelayanan, pemerintahan dan pembangunan. Penguatan kontrol masyarakat dilakukan melalui Pembentukan Sistem Pengaduan Masyarakat, Penetapan Maklumat Pelayanan, Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat dan Keterbukaan Informasi Publik (*Public Disclosure*). Perangkat hukum yang tersedia, antara lain, UU 25/2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan UU No. 37/2007 tentang Ombudsman RI.

Strategi *ketiga* adalah pembentukan sistem sumber daya aparatur negara yang berbasis kompetensi dan terbuka. Perilaku korup dimulai dari proses rek-

rutmen hingga promosi jabatan. Upaya untuk mengubahnya, diciptakan sistem rekrutmen PNS yang terbuka, independen, dan profesional. Sedangkan sistem promosi jabatan harus dilakukan secara terbuka dan memberikan kesempatan kepada setiap calon yang memenuhi syarat *kompetensi* jabatan untuk melamar. Bukan sekadar kepangkatan dan senioritas. Dalam konteks NKRI dan dalam rangka mengurangi kooptasi politik, maka sistem promosi jabatan kelak akan dibuka antar instansi baik pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dengan menggunakan instrumen *assessment centre*.

Strategi *keempat* memperkuat akuntabilitas dan integritas aparatur negara melalui konsep Zona Integritas menuju Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani. Wujudnya melalui pelaporan harta kekayaan untuk semua aparat birokrasi, penegakkan kode etik, penanganan konflik kepentingan, pembentukan *whistle blower system*, *post employment policy*, serta penelusuran transaksi rekening yang tidak wajar. Banyaknya petugas pajak yang tertangkap akhir-akhir ini bisa pula dipandang positif hasil *whistle blower* di Kementerian Keuangan.

Untuk mendukung akuntabilitas dan integritas birokrat, perubahan sistem penggajian yang adil, layak dan berbasis kinerja juga merupakan kunci perubahan kultur dalam birokrasi. Strategi ini gabungan antara perubahan sistem dan perubahan budaya secara bersama-sama. Tidak ada jalan pintas dalam reformasi birokrasi, tetapi berbagai strategi ini diharapkan dalam meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi. Semoga.

\*)Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN dan RB).  
(Jawa Pos, 30 Juli 2012)

# MEMBACA REFORMASI BIROKRASI JATIM

Oleh: Siti Zuhro\*)

**A**dalah sulit diingkari bahwa kualitas birokrasi yang buruk menjadi salah satu sumber keterbelakangan Indonesia. Dalam rapat kabinet 23 Desember 2011, Presiden SBY sendiri mengakui bahwa, selain infrastruktur dan korupsi, birokrasi telah menjadi salah satu penghambat pembangunan.

Setelah diterapkannya otonomi daerah (otoda) sejak 2001, birokrasi cenderung bersifat lokal karena sulitnya mobilitas pegawai antardaerah. Dalam konteks daerah, relasi politik dan birokrasi ditandai oleh intervensi politik.

Dilihat dari hak-hak dasar masyarakat, nilai-nilai kesetaraan politik, akuntabilitas dan responsivitas lokal, pelaksanaan otoda mestinya memberikan peluang yang besar untuk menciptakan mekanisme dan sistem akuntabilitas pemda. Tetapi, realitasnya pola relasi antara masyarakat dengan birokrasi dan politik belum proporsional.

Di negeri pluralis ini, era otoda telah memunculkan relasi birokrasi, politik dan masyarakat yang variatif. Oleh karena itu, membahas Indonesia berarti pula membahas daerah.

Studi kasus di Jawa Timur menunjukkan adanya peningkatan kemajuan birokrasi khususnya pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan, dan perizinan. Meskipun tantangannya cukup besar, Jatim merupakan salah satu provinsi yang mampu melaksanakan *best practices* dalam hal reformasi birokrasi.

Kecenderungan untuk memperbaiki kualitas birokrasi lokal menguat khususnya sejak 2001. Sebagai contoh, tak sedikit daerah di Jatim yang melakukan perbaikan standar pelayanan minimum. Provinsi juga mengeluarkan Perda No. 11/ 2005 tentang Pelayanan Publik. Hasilnya, antara lain, terlihat dari meningkatnya kualitas pelayanan perizinan, pemberian pelayanan gratis di rumah sakit dan pendaftaran *online* siswa di SMA.

Perbaikan birokrasi ini tidak terlepas dari peran masyarakat sipil, khususnya media massa dan LSM. Keberadaan media yang mandiri, kritis, dan fasilitatif berperan penting dalam proses mendorong reformasi birokrasi tersebut. Media massa, terutama radio, merupakan salah satu kekuatan nonbirokrasi yang secara imperatif menekan birokrasi untuk lebih berorientasi pada pelayanan publik.

Di Surabaya dan Malang Raya, misalnya, keberadaan *Radio Suara Surabaya* dan *RRI* memberikan manfaat cukup signifikan. Selain itu, setiap tahun Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP), yang melakukan *survey* dan kajian tentang praktek-praktek tata kelola pemerintahan yang baik, memberikan penghargaan (Otonomi Awards) pada kabupaten/kota yang mampu menunjukkan prestasi.

Awards tersebut relatif mendorong satuan kerja perangkat daerah (SKPD) untuk memperbaiki kinerjanya. Semangat untuk membenahi birokrasi melalui akselerasi kompetisi pelayanan publik dan pembangunan ekonomi serta bidang-bidang lainnya menghasilkan *good practice/best practice* di sejumlah kabupaten dan kota di Jatim. Dorongan JPIP menyemangati daerah-daerah untuk lebih berprestasi memajukan daerahnya.

Relasi antara birokrasi, politik dan masyarakat di Jatim menunjukkan pola yang cenderung dinamis. Interaksi dan relasi antara birokrasi dan politik, khususnya DPRD, lebih didasarkan atas kesamaan kepentingan (*common interest*), terutama dalam pengelolaan anggaran.

Pola relasi yang *mutual symbiotic* tersebut pada dasarnya menegaskan dominasi kekuatan eksekutif dan DPRD dalam konteks politik lokal. Dari perspektif birokrasi, keterkaitan dan keterlibatan politisi dan aktivis atau LSM dalam program-program daerah dinilai lebih banyak mengganggu daripada membantu (*Focus Group Discussion/FGD* di Malang, 11 Juli 2011).

Peran kepala daerah di Jatim relatif cukup kuat dibandingkan dengan DPRD. Hubungan antarkedua lembaga ini sangat dipengaruhi oleh kepentingan masing-masing: 'harmonis' ketika menyangkut dana APBD, tapi tidak akur ketika kepentingannya terancam. Orientasinya berkompetisi, bukannya pola relasi profesional sesuai kompetensi masing-masing.

Kemajuan ekonomi Jatim memengaruhi dinamika kinerja birokrasi. Birokrasi di kota Surabaya dan Malang Raya, misalnya, relatif memberikan pelayanan yang cukup baik kepada para investor. Birokrasi juga proaktif dengan dunia usaha dengan respon yang relatif cepat terhadap tuntutan dinamika ekonomi di daerahnya. Sebagai daerah hasil pemekaran, Kota Batu, misalnya, cukup aktif dalam menarik investor dan ekonominya tumbuh baik. Kota Surabaya juga memperoleh dukungan pengusaha.

Secara politik Jatim relatif matang menjaga keseimbangan antara karakter budaya dan modernisasi. Daerah ini juga prospektif karena dari sisi ekonomi, keuangannya relatif stabil, politik lokalnya cukup kondusif, dan SDM-nya cukup menjanjikan. Semua ini menjadi modal penting bagi Jatim dalam menjaga konsistensi melakukan reformasi, pembaruan dan inovasi.

Berbeda dengan Sumatera Selatan. Relasi antara birokrasi, politik dan masyarakat cenderung mengarah pada pembangunan aliansi yang kuat an-

tara birokrasi, politik, dan pengusaha. Ketiga kekuatan tersebut berinteraksi, bersinergi dan berkolaborasi untuk mendapat keuntungan sebesar-besarnya bagi dirinya sendiri. Aliansi di antara ketiga kekuatan ini telah memperlemah kekuatan LSM sehingga mereka tidak bisa menjalankan fungsi kontrolnya secara memadai terhadap pemerintah (hasil FGD dengan *stakeholders* lokal di Palembang, 15 Juni 2011).

Fenomena yang hampir sama terjadi di Kalimantan Selatan. Ada relasi tarik-menarik antara politik dan birokrasi. Fungsi saling imbang saling kontrol (*checks and balances*) antara eksekutif dan DPRD tidak bisa berjalan optimal. Sementara itu, masyarakat cenderung gagap dalam merespon perubahan. Komunikasi, interaksi, dan relasi antara birokrasi dan politik tampak kurang maksimal dan cenderung saling mengunci, saling menyandera.

Di sana peran pengusaha sangat menentukan. Mereka bermetamorfosis menjadi elite baru yang masuk ke dalam setiap lini kehidupan, termasuk menjadi pemimpin daerah lewat proses politik. Meskipun tidak tampak di permukaan, tidak sedikit kalangan yang mengatakan bahwa terdapat politik premanisme yang menguat yang melingkupi relasi antara birokrasi, politik, dan masyarakat (FGD dengan *stakeholders* lokal di Banjarmasin, 26 Juli 2011).

Ke depan, reformasi birokrasi harus mampu mengubah *mindset* PNS/ birokrat melalui pendidikan, pelatihan dan penerapan *bill of government ethics* (UU etika pemerintah). Intervensi politik ke birokrasi sudah saatnya dihentikan dan internal birokrasi perlu menolak. Selain itu, harus ada kejelasan batas antara pejabat karir dan pejabat politik, baik di pusat maupun daerah. Maksudnya, untuk membatasi pejabat politik dalam birokrasi.

Relasi perlu sejajar dan seimbang antara politik dan birokrasi. Birokrasi biasanya memiliki perjalanan karier yang lebih panjang dibandingkan dengan politisi. Berbeda dengan birokrat, tidak sedikit ditemukan politisi karbitan yang lahir karena KKN.

Logikanya adalah meskipun *apolitis* dan *nonpartisan*, birokrasi juga memiliki *power* dan sumber daya tersendiri ketika berhadapan dengan pejabat politik, terutama terkait dengan kemampuan profesionalnya. Konsekuensinya, birokrasi tidak sekadar menjadi subordinasi ranah politik, tetapi juga dapat menjadi kekuatan penyeimbang.

\*)Dinukil dari orasi pengukuhan profesor riset LIPI "Birokrasi dan Politik di Indonesia: Relasi Birokrasi, Politik, dan Masyarakat" di Jakarta (18/9).  
(Jawa Pos, 22 September 2012)

# INTROSPEKSI INTEGRITAS PEMERINTAHAN

Oleh: M. Mas'ud Said\*)

**F**REEDOM House (FH), sebuah lembaga non-pemerintah yang berbasis di Amerika Serikat, melakukan penelitian dan mengumumkan hasilnya kepada publik di *website*-nya, Senin lalu. Disebut, skor nilai demokrasi Indonesia kembali memburuk di antara 35 negara penting di dunia yang mereka teliti. Indonesia dimasukkan sebagai negara yang tengah di persimpangan jalan atau *a country at the crossroads 2012*. (Rincian datanya baca laporan Akuntabilitas di koran ini, hari Minggu kemarin).

FH melihat bahwa beberapa aspek penguatan demokrasi yang selama sepuluh tahun terakhir ini terbangun, menurun lagi kualitasnya pada tahun ini. Acuan datanya, antara lain, kepemilikan media besar di Indonesia hanya mengerucut dan dikuasai oleh beberapa kelompok orang saja, sehingga mengurangi substansi demokrasi. Selain itu, FH melihat gejala ketidaksungguhan pemerintah dalam pemberantasan korupsi, akuntabilitas pemerintah yang lemah, kebebasan suara publik, dan perusakan SDA strategis yang berlebihan.

Hasil penilaian semacam itu adalah masukan berharga dan diharapkan bisa dijadikan pijakan untuk perbaikan manajemen pemerintahan. Secara *fair*, hasil riset itu seharusnya bisa diharapkan meningkatkan introspeksi para pejabat dan tokoh tokoh nasional kita termasuk kalangan legislatif, pejabat eksekutif, yudikatif dan kalangan swasta.

Dalam perspektif demokratisasi, selain eksekutif, peran pemegang cabang kekuasaan yang lain termasuk pejabat di legislatif dan yudikatif serta penegak hukum, kepolisian, kalangan LSM dan kalangan pers adalah aktor penting demokratisasi. Rakyat umum juga adalah pilar demokrasi, karena suara merekalah yang menentukan siapa yang diminta memimpin negara, siapa yang tidak.

Selain dari luar negeri, Rekomendasi Munas Alim Ulama NU 2012 yang baru selesai, misalnya, juga mengingatkan secara keras bahwa pemerintah Indonesia harus berbenah lebih baik lagi untuk memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan, termasuk manajemen pajak dan pemberantasan korupsi. Demikian juga kritik pedas sering dilakukan oleh Pimpinan Pusat Muhammadiyah yang dinakhodai Dien Syamsuddin.

## INTEGRITAS PEJABAT

Salah satu unsur yang paling penting dalam pemerintahan adalah integritas dan responsibilitas pemerintahan. Integritas yang dimaksud ialah totalitas pengabdian dan kemauan untuk berkorban dan berani menanggung risiko --apabila diperlukan-- untuk mencapai tujuan dengan moralitas yang tinggi dan profesionalitas yang dapat dirasakan oleh yang dipimpin, yaitu rakyat.

Bagi pengusaha, responsibilitas juga penting. Cara-cara yang ilegal dan pengetahuan mereka akan risiko buruk yang ditanggung masyarakat bila bisnis mereka diperkuat dengan jalan nepotisme dan suap juga ikut mengganggu jalannya demokrasi.

Kesimpulan bahwa integritas dan responsibilitas pemerintahan itu penting bagi jalannya pemerintahan sudah menjadi keyakinan umum. Salah satu sisi internasional oleh Turkewitz (2001) menyimpulkan bahwa: ada hubungan erat antara karakter suatu rejim dengan capaian dan kualitas hasil pembangunan yang dicapai.

Sama dengan FH, Turkewitz juga meneliti banyak negara dengan membandingkan karakter pemerintahan yang baik dan yang buruk. Dalilnya ialah semakin bagus karakter pemerintah dan pejabatnya, semakin rendah tingkat korupsi sebuah rejim. Semakin kuat karakter pemerintah semakin rendah tingkat buta huruf, tingkat kematian bayi, dan mengecilnya kemiskinan. Dapat dikatakan bahwa semakin rusak mentalitas pemerintahan dan pejabat semakin susah rakyatnya.

Dulu sosok pemimpin yang berkarakter dan berintegritas digambarkan, antara lain, seperti Umar Bin Khattab, sahabat Nabi SAW yang tinggi besar badannya dan kuat. Ia berani menanggung risiko dan berbuat adil dengan mengutamakan kemenangan rakyat kecil, tidak mengistimewakan pembantu dan gubernurnya di daerah. Umar akan menghukum sendiri anak buahnya yang bersalah dengan memecat dari jabatannya bila curang dan tidak adil.

Pemerintahan dan pejabat yang memiliki integritas tinggi di zaman modern ini digambarkan seperti sosok Ahmadinejad, presiden Republik Islam Iran yang hidup sangat sederhana, bertempat tinggal di rumah yang beralaskan karpet tanpa bangunan yang mewah. Ahmadinejad dianggap memiliki karakter yang kuat karena berani memimpin perlawanan kepada persekongkolan dunia yang dipimpin oleh Amerika.

## PERBEDAAN PENAFSIRAN

Bagaimanakah kita menyikapi hasil riset FH itu? Para politikus antipemerintah bisa berpendapat bahwa apabila terdapat ketidakberesan, maka dapat dipastikan yang bersalah ini adalah partai penguasa dan pemerintah pusat. Bahkan sudah

menjadi kesimpulan umum bahwa penanggung jawab utama adalah presiden. Sedangkan partai pendukung pemerintah mengatakan bahwa presiden tidak bersalah sama sekali.

Segala masukan itu layak didengar secara baik. Namun demikian, dalam konteks relasi antarbangsa harus dicerna dulu apa konteksnya dan misinya. Dalam masa tertentu Pak Harto berpesan agar kita juga berhati hati dan waspada. *Ojo gumunan, ojo kagetan, sing eling lan waspodo.*

Sikap ini tidak hanya berlaku dalam teori pemerintahan, dalam perspektif sosiologi bisnis pun demikian adanya. Saya setuju dengan ungkapan Hermawan Kertajaya menggambarkan sebagai sikap untuk mendengar isu secara bijak: "Kita dengar gosip, tapi jangan kita ikut menyebarkan gosip" (JP, 19 September 2012).

Tulisan ini tidak hendak menyangkal bahwa apa yang menjadi kesimpulan FH adalah masukan yang sangat berharga dari hasil kerja profesional yang perlu diperhatikan. Tak perlu curiga, bahwa perspektif organisasi non-pemerintah semacam FH itu juga "kemasukan pesanan" sehingga menjelek jelekkan pemerintahan Indonesia untuk membuat pintu masuk menawarkan jasa baik dan kepentingannya.

Secara jujur, banyak yang perlu dibenahi dalam pemerintahan kita terutama tiga bidang yaitu, 1) soal manajemen keuangan negara dan daerah, 2) soal pengelolaan sumber daya strategis yang banyak dikuasai asing dan pemilik modal secara tidak sah, serta 3) soal menurunnya kebanggaan anak bangsa sebagai warga negara disebabkan lemahnya pengelolaan hal yang pertama dan kedua di atas.

Di dalam era yang disebut sebagai *the era of openness* and responsive governance ini, kecepatan, ketepatan pemerintah untuk merespons segala persoalan yang ada di masyarakat menjadi ukuran penting bagi penilaian apakah pemerintah sekarang ini memiliki integritas tinggi. Atau sebaliknya.

Namun penting juga untuk dipertimbangkan siapakah lembaga lembaga nonpemerintah di AS semacam FH itu. Dengan kata lain, di luar isinya yang bagus-bagus itu, sudahkan kita bersedia mempelajari bagaimana integritas mereka.

\*)Guru besar UMM dan asisten staf khusus Presiden Bidang Pembangunan Daerah dan Otonomi Daerah.  
(Jawa Pos, 24 September 2012)

Lokakarya Seri Pertama tentang Akuntabilitas di Surabaya

# PNS DIUJI KOMPETENSI, TAK LAYAK DIPENSIUN

*Meski terus didengungkan, upaya mengurai kekusutan birokrasi tetap tak kehilangan daya tarik. Lokakarya penguatan peran media untuk akuntabilitas lembaga negara menghadirkan Wakil Men-PAN dan RB Eko Prasajo dan tokoh lain. Berikut catatan Kukuh S. Wibowo, media advisor program Akuntabilitas JPIP.*



**M**ESKI sebenarnya sudah jamak terdengar, namun potret birokrasi Indonesia yang dipaparkan Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi (PAN dan RB) Eko Prasajo kali ini tetap saja menimbulkan keprihatinan. Menurut pejabat berlatar profesor itu, dari sisi organisasi, struktur birokrasi kita cenderung gemuk sehingga tidak *fit* terhadap fungsi. Sejumlah produk hukum maupun peraturan perundangan antara instansi satu dengan lainnya saling kontradiktif dan ambigu.

Sumber daya aparatur pun, kata Eko, dihadapkan pada kendala *overstaffed* dan *understaffed*, dan masih ditambah dengan masalah integritas yang lemah.

*Business process* dalam pelayanan publik jugatak luput dari kekusutan karena prosedur, biaya, dan waktu sering tidak pasti. Sehingga produk pelayanan yang diterima masyarakat seringkali tidak berkualitas dan terbuka celah untuk melakukan korupsi. “Secara umum *mindset* dan *culture set* birokrasi tidak memiliki semangat perubahan,” ujar Eko.

Akar dari segala masalah itu, menurut Eko, berawal rekrutmen yang tidak objektif, tidak kompetitif serta kental dengan nuansa korupsi, kolusi, nepotisme (KKN). Keruwetan itu berjaln berkelindan dengan promosi jabatan yang masih tertutup dan berbau KKN; level remunerasi yang rendah dan tidak terkait kinerja, serta belum terbangunnya sistem budaya kinerja.

Eko paham, mengurai benang kusut birokrasi tidak mudah. Tantangan yang dihadapi dalam mereformasi birokrasi juga teramat berat karena terkadang masalah politik ikut *cawe-cawe*. “Jika direformasi secara frontal, juseru akan berdampak pada terganggunya sistem,” kata Eko dalam lokakarya bertema Reformasi Birokrasi dan Keterbukaan Informasi Publik yang digelar the Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi bersama USAID di Hotel Majapahit, Surabaya, Selasa (17/7) lalu.

Selain Eko, lokakarya seri pertama dari 12 seri di 12 ibu kota provinsi tersebut jugamenghadirkan pembicara Wakil Ketua Dewan Pimpinan Daerah La Ode Ida, anggota Komisi III DPR Eva Kusuma Sundari dan Ketua Komisi Informasi Abdul Rahman Ma'mun. Acara itu dihadiri 35 wartawan, serta puluhan birokrat, legislator daerah, dan aktivis.

Agar tidak menimbulkan gempa politik, Kementerian PAN-RB memilih strategi pelan tapi pasti untuk mengubah mental buruk birokrasi yang telah berlangsung puluhan taun. (Pandangan Eko yang lain sebelumnya sudah diulas dalam *Akuntabilitas*, JP, 15 Mei 2012)

Untuk mencapai kualitas layanan publik, Kementerian PAN dan RB akan menguji kompetensi PNS, (seperti yang sudah mulai diterapkan pada guru). “Akan ada proses pegawai yang tidak efektif akan dipensiunkan, sedangkan yang dibutuhkan akan diuji kompetensinya lagi,” kata Eko. Dia juga memaparkan strategi ini dalam tulisan di *Jawa Pos*, Senin 30 Juli lalu: *Mengubah Kultur Birokrasi*.

Uji kompetensi lebih diarahkan pada menguji *soft competency* pegawai negeri. Ini adalah kompetensi minimal yang harus dimiliki pegawai negeri. Selain uji kompetensi disemua level, Kementerian PAN-RB juga akan menerapkan sistem penilaian terhadap calon pegawai negeri melalui pusat-pusat penilaian dan tim seleksi yang dibentuk. “Seleksi ketat diperlukan untuk mendapatkan SDM pegawai negeri yang kompeten sesuai tugas dan fungsinya,” ucap Eko.

Sedangkan La Ode Ida mencatat delapan poin harapan masyarakat terhadap kinerja birokrasi yang ternyata tidak sesuai dengan kenyataan. Harapan-harapan itu, menurut La Ode, adalah rekrutmen dan penempatan aparatur berdasarkan

kebutuhan (*demand base*) dan kompetensi, non partisan, ada keteladanan dan ketegasan pemimpin, birokrasi yang ramping, birokrasi yang meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat, adanya *reward and punishment* terhadap aparat, birokrasi menjadi pioner agenda transparansi dan akuntabilitas, serta perilaku-pejabat dan aparat birokrasi berdasarkan prinsip egalitarian-rasional.

Tapi dalam kenyataannya, kata La Ode, harapan-harapan tersebut bertolak belakang. Karena yang terjadi di lingkup birokrasi justru penempatan pejabat dalam jenjang birokrasi cenderung berdasarkan *like and dislike*, dominasi dan campur tangan kepentingan politik dalam kerja aparat birokrasi, pemimpin minim keteladanan bahkan tak mempan dipermalukan, postur birokrasi gemuk, birokrasi sibuk mengurus agenda pejabat politik, *reward and punishment* tidak jelas, resisten terhadap agenda transparansi lantaran sudah menikmati sistem yang tertutup dan korup, sertamasih kentalnya watak feodalistik dan *ewuh pakewuh* yang menisbikan rasionalitas. “Reformasi birokrasi telah tersandera,” kata La Ode.

Adapun Eva Kusuma Sundari berpendapat, reformasi birokrasi dan administrasi di semua instansi publik harus terus didorong, terutama mereformasi pengelolaan keuangan menjadi lebih akuntabel. Metode audit, imbuh Eva, diperlukan untuk memastikan bahwa kulturbaru yang terbangun bisa mempercepat reformasi birokrasi. “BPK dan BPKP harus dilibatkan sejak awal dalam perencanaan pembangunan untuk mencegah terjadinya penyimpangan uang rakyat,” kata mantan dosen ekonomi Unair itu.

Menurut Eva, melalui sistem pengelolaan keuangan yang baik akan tertutup celah bagi aparat birokrasi untuk melakukan kecurangan. Selain perombakan administrasi birokrasi yang simultan, diperlukan pula katalisator untuk mempercepat reformasi birokrasi dalam jangka pendek. Pelibatan BPK, kata Eva, akan lebih sistemik dalam melakukan audit *finance* dan kinerja. “Selama ini BPK tidak terlibat dalam mengawasi sistem dan hanya menunggu di ujung,” kata legislator PDIP asal Jatim ini.

Menurut catatan JPIP, pemerintah telah membentuk Tim *Quality Assurance* (TQA) atau Tim Penjamin Mutu. Ketuanya dirangkap dengan Ketua BPKP Mardiasmo. Operasionalisasi TQA persis seperti yang diinginkan Eva Kusuma Sundari, bahkan ikut mengawal pelaksanaan program.

Abdul Rahman Ma'mun berharap, keberadaan UU No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi dapat mempercepat proses reformasi birokrasi. Sebab keterbukaan informasi akan mendorong masyarakat ikut serta mengawasi dan mengontrol kinerja birokrasi dan instansi publik. “UU ini membuka partisipasi masyarakat ikut mempercepat reformasi birokrasi dari luar,” tutur Ma'mun.

Melalui UU Keterbukaan Informasi, lanjut Ma'mun, masyarakat berhak mendapat informasi secara transparan. Dengan informasi itu masyarakat bisa ikut mengoreksi kebijakan pemerintah bahkan mengkomplain bila mendapat pelayanan yang tidak memadai. “Keterbukaan informasi justru mendukung

percepatan reformasi birokrasi,” kata Ma’mun. Sudah puluhan sengketa informasi yang dimohonkan publik, termasuk kasus rekening gendut Polri, yang diperintahkan dibuka oleh KIP. (jpip)

## JANGAN BAWA DENDAM PILKADA

Bupati Banyuwangi Abdullah Azwar Anas mengikuti lokakarya Akuntabilitas JPIP-USAID yang dihadiri Wamen PAN dan RB Eko Prasjo. ”Perlu nge-charge baterai,” kata bupati muda usia itu. Dia berbagi tentang praktik reformasi birokrasi kepada Nur Hidayat dari JPIP.

BIROKRASI punya dunia sendiri. Ada yang disebut psikologi birokrasi. Memang, keadaannya masih seperti itu. Meski kita ingin percepatan, perlu dijaga soliditas birokrasi. Sebab, perencanaan sebagus apa pun pada akhirnya yang mengerjakan adalah birokrasi.

Birokrasi harus diorangkan dan dimotivasi. Ketika masuk, saya terlebih dahulu melakukan normalisasi birokrasi. Akibat pilkada, sebagian oknum birokrasi sudah kadang terpecah.

Kalau saya masuk, lalu menghukum orang, rasanya juga tidak fair dan bisa menimbulkan dendam. Bisa dilempari kulit pisang. Hingga tujuh bulan tidak ada mutasi. Kami dorong mereka bangga menjadi PNS.

Lalu, dilakukan perekrutan PNS dengan kualifikasi yang kami harapkan. Kami tetapkan syarat IPK 3,0 untuk lulusan PTN dan 3,5 untuk PTS. Setelah itu, kami didik mereka melalui diklat.

Saat menata birokrasi, ketika sedang ada masa-lah, saya tidak menemui mereka agar tidak ada kata-kata bernuansa marah yang lepas. Sebab, bagaimanapun, mereka lebih tua. Menjaga psikologi birokrasi ini penting, kadang lebih penting daripada urusan formal.

Pertumbuhan ekonomi kami juga sudah lebih tinggi jika dibandingkan dengan kabupaten sekitar. Bahkan, sama dengan capaian Provinsi Jawa Timur, sebesar 7,22 persen (2011). Pada 2010, pertumbuhan ekonomi kami hanya 6,22 persen, lebih rendah daripada rata-rata Jawa Timur sebesar 6,68 persen.

Pencapaian indeks pembangunan manusia (IPM) juga sudah meningkat empat digit, dari 68,8 (2010) menjadi 72,8 (2011). Lebih tinggi daripada capaian Provinsi Jawa Timur sebesar 72,15. Angka harapan hidup kami 67,58 tahun (2010).

Komunikasi kami dengan DPRD dan Forum Pimpinan Daerah (Forpimda) juga lancar. Karena itu, semua hal yang berat dan menyangkut stabilitas seluruhnya saya bawa ke Forpimda. (c4/roy)

(Jawa Pos, 8 Agustus 2012)

Mendamba Pemimpin Perubahan  
dalam Peliknya Reformasi Birokrasi

# PENTING JUGA MENJADI PENGIKUT YANG BAIK

*Seri ketiga lokakarya dan pelatihan Akuntabilitas USAID-JPIP berlangsung di Mataram (9-10 Januari). Isu dampak langsung perbaikan pelayanan masyarakat dan kepemimpinan dari reformasi birokrasi mendapat bahasan intensif oleh para panelis dalam acara yang diikuti 200-an tokoh NTB itu. Berikut laporan Taufik Akbar.*



REFORMASI birokrasi ibarat jam. Orang hanya melihat detak jarumnya. Tetapi, kerumitan menyelaraskan mekanisme mesin di baliknya, kadang tak disadari. “Kami sadar masyarakat hanya merasakan ujungnya saja, yakni: *service quality* (kualitas layanan),” kata Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemepan dan RB) Eko Prasojó. Adapun kerja-kerja kementeriannya di belakang, seperti bagaimana merekrut pegawai, promosi pegawai, gaji pegawai, masyarakat tidak melihat itu.

Sasaran utama reformasi mesin birokrasi adalah penyembuhan dua penyakit utama: inkompetensi dan *moral hazard*. Ada orang “sehat” di lingkup birokrasi umumnya tersandera sehingga tidak mampu berbuat apa-apa.

“Ada 5000 orang terbaik yang diklaim B.J. Habibie mengabdikan ke negara luar, dipakai Airbus, Boeing, dan lain-lain. Padahal kalau kondisi di sini beres dan sumber daya itu bisa dimanfaatkan, Indonesia bakal lebih kencang larinya dibandingkan Malaysia dan Singapura, bisa terbang,” harap Eko yang guru besar UI itu.

Ada dua hal besar, lanjutnya, yang harus dipunyai bila ingin “terbang”. Pertama, komitmen pemimpin. Ia menyebut presiden berkomitmen reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan jadi program nomor satu. Ini mesti diikuti menteri, gubernur, bupati, wali kota. Ia mengakui, tidak bisa langsung mereformasi birokrasi 180 derajat, harus 90 derajat dulu mengingat resistensinya tinggi. “Kalau 180 derajat bisa kena kepala sendiri,” katanya.

Yang kedua, kata Eko, pendekatan makro dan mikro. Pendekatan makro berupa perbaikan perundang-undangan. Ia menyebut contoh ada 12 peraturan di pertanahan yang saling berbenturan. Sedangkan pendekatan mikro adalah perubahan yang dilakukan kementerian, lembaga, dan pemda. Yakni, pelayanan masyarakat makin baik, serta kelembagaan yang kian ramping, misal, idealnya 20 – 25 menteri saja. “*Blue print* ini selesai sebelum pilpres,” papar pejabat lulusan Jerman yang *prasojo* ini.

Khusus untuk SDM, dia menyebut harus ada satu potret profil yang rasionya sesuai dengan yang dibutuhkan. Dihitung analisis beban kerja, lalu dievaluasi. Juga diterapkan sistem rekrutmen baru, agar mendapat *the best graduate, the best university*, sehingga tidak setiap tahun lakukan tes. Kemenpan juga menggarap rencana pensiun dini kepada PNS dengan standar tertentu. Selain itu, mulai berjalan promosi eselon satu dan dua dari sumber terbuka.

“Ini kerja-kerja sunyi, tak banyak disukai orang. Kalau gagal dihujat, berhasil tak diapresiasi. Bangsa ini suka mencerca, suka mengeluh. Yang penting *common vision* tersebut harus mendukung agenda ini. Kalau tidak serius, akan jalan di tempat,” tandas pejabat kelahiran Riau, 21 Juli 1970, ini.

Otokritik juga datang dari Mardiasmo, kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sekaligus ketua Tim Quality Assurance (TQA). Reformasi birokrasi yang berjalan masih memberi kepuasan pada *public servant*, masyarakat tetap gigit jari.

“Reformasi harus sampai ke masyarakat. Tidak ada korupsi, APBD yang baik, didukung pelayanan cepat. Implementasinya harus konkret. Pimpinan harus menjadi pemimpin perubahan, *change leader*,” kata pejabat yang juga profesor ini.

Mardiasmo menyebut banyak masyarakat tidak tahu bahwa reformasi birokrasi itu agenda utama. Untuk itu, kata pejabat kelahiran Solo, 1958, itu, *output* mesti jelas terukur: lantang kerja, tidak muluk-muluk, tidak hanya wacana, tidak korupsi.

Secara konkret, kata Mardiasmo, lembaganya akan mengevaluasi 99 pemda pada 2013. TQA mengevaluasi secara random. Misalnya, bagaimana persiapan reformasi birokrasi di NTB. “Poin evaluasi kami: bagaimana proses reformasi birokrasi tersebut mulai awal sampai ujung. Tujuan: memastikan pelaksanaan reformasi berlangsung dengan baik,” kata doktor dari University of Birmingham, Inggris, ini.

Dia bertekad, reformasi birokrasi tak hanya bergaung di birokratnya saja, sehingga masyarakat tidak mendapatkan apa-apa. Untuk itu, ada *reward and punishment*. “Tunjangan kinerja jangan dikasihkan kepada mereka yang *enge-en-ge* alias *ngah-ngoh* tidak bekerja. BPKP akan mengawal dan memonitor kebijakan reformasi birokrasi sampai ke pemerintah daerah,” kata tokoh yang dipanggil Mbah Mo ini.

Saat menjawab pertanyaan peserta, Mardiasmo menandakan kalau ingin reformasi birokrasi total, tak hanya pada birokrat, tapi DPR dan DPRD juga. Selama ini masyarakat mau milih karena dikasih uang. Karena itu tak hanya dibutuhkan pemimpin yang baik, tapi juga pengikut yang baik. “Saya yakin lama-lama masyarakat sudah cerdas sehingga tidak mau diarah-arahkan. Tidak cukup *good leadership*, tapi *good followership*,” kata ketua BPKP/TQA itu.

Pandangan dari sisi lain datang dari Nanang Samudra, legislator DPR RI dari NTB, Nanang Samudra. Dia menyebut politikus dan birokrat sama-sama membuat kebijakan yang berpihak pada masyarakat. “Pengalaman saya 30 tahun jadi birokrat, kerjanya serba hati-hati dan terukur. Ketika jadi politisi kaget, karena bicara dulu aturan belakangan. Birokrat: praktis, pragmatis. Politisi: senang sensasional, ingin tampil,” kata mantan Sekda NTB ini.

Untuk memimpin reformasi, pimpinan birokrasi yang baik harus punya SOP (*standard operating procedures*). Pimpinan memotivasi untuk diikuti. Untuk itu, ada empat strategi pokok: SOP yang baik, keteladanan, transparan, pengendalian. “Di NTB ada program bagus yaitu *assasement center*. Tujuannya

agar orang-orang yang masuk menjadi pegawai benar-benar kompeten,” kata legislator Demokrat itu.

Kritik juga datang dari Anggota DPD RI dari NTB, Irjenpol (Pur) Farouk Muhammad. Reformasi politik idealnya untuk mendukung reformasi birokrasi. Namun, dia melihat hal itu belum terlaksana. Misal, calon *incumbent* bisa mempengaruhi kebijakan anggaran serta aparat di bawahnya, juga ada *money politics*.

“Reformasi politik belum mendukung reformasi birokrasi, karena partai hanya menguntungkan golongannya sendiri. Pilkada yang diikuti *incumbent* cenderung tidak *fair*. Pimpinan daerah yang terpilih bisa tidak berkualitas karena lewat sistem demokrasi prosedural, bukan demokrasi substansial,” kata mantan Kapolda NTB itu. Di bidang penataan struktur pemerintahan, ia setuju jumlah menteri dikurangi. Menurut dia cukup sekitar 17 menteri saja. (jpip)

### GAMANG, TAPI TERUS PERBAIKI

Gubernur NTB Dr TGH M. Zainul Majdi juga menjadi pembicara utama bersama Wamen PAN Eko Prasajo, Ketua BPKP/TQA Mardiasmo, legislator Nanang Samudra, dan anggota DPD Farouk Muhammad (baca laporan sebelumnya). Berikut pernyataan gubernur berusia 40 tahun yang doktor dari Universitas Al Azhar, Mesir ini.

SAAT diminta maju menjadi gubernur sempat gamang. Apa saya mampu? Lama-lama gamang meredup: sesuatu yang tidak bisa diperbaiki tidak boleh ditinggalkan begitu saja. Setelah 4,5 tahun menjadi gubernur, mata saya terbuka: siapa bilang birokrat tidak ada yang kompeten dan jujur.

Tapi, memang, mencari perpaduan kompeten dan jujur itu sulit. Yang ada kalau kompeten ya kompeten saja, kalau jujur ya jujur saja. Setelah 4,5 tahun, saya sepakat bahwa tantangan besar saya untuk membangun NTB (yang berpenduduk 5,5 juta, Red) adalah performa birokrasi.

Bagaimana caranya agar birokrasi menjadi baik? Salah satu diantaranya, melaksanakan pakta integritas. Asumsi saya, birokrat punya fitrah baik. Kalau dia ucapkan pakta integritas itu di hadapan ratusan orang, itu pasti menempel terus di hatinya.

Apa selanjutnya? Saya berdiskusi dengan Sekda. Kesimpulannya, perlu menggandeng lembaga-lembaga atau instansi di luar pemerintah daerah. Butuh nota kesepahaman dengan BPKP, kejaksaan, kepolisian, BPK, dan lain-lain untuk mencegah korupsi dan penyelewengan jabatan.

Dari pakta integritas itu, kami mendapat pegawai yang standarnya MS (memenuhi syarat), MMS (masih memenuhi syarat), KMS (kurang memenuhi syarat), dan TMS (tidak memenuhi syarat). Saya keluarkan kebijakan dan akan

diimplementasikan penuh. Karena KMS dan TMS masih banyak, eselon 4 boleh ditem-pati pegawai KMS asal selektif.

Kami mengajak akademisi dari Universitas Mataram untuk assessment dan mengevaluasi pejabat eselon 2. Setelah diolah, ada reposisi dan mutasi. Tapi, kesan bahwa mutasi itu dilakukan karena like and dislike masih besar di masyarakat yang sebenarnya kita sudah hilangkan. Mutasi murni berdasar kompetensi dan in-dikator-indikatornya baku. Media jangan mengesankan mutasi sebagai pergeseran politis (seperti menggunakan istilah "kabinet"). Ini bisa menghilangkan *public trust*.

Memang, ketika berbicara di hadapan pegawai, kadang kalau diceritakan surga neraka tak tertarik. Begitu saya mulai berbicara dengan menyebut mutasi, mereka semua langsung menyimak.

Langkah lain, lima tahun diterapkan tunjangan kinerja daerah. Walau belum 100 persen, ini bisa meningkatkan kinerja birokrat pemrov. Juga saya canangkan zona integritas untuk mempercepat reformasi birokrasi di NTB agar pelayanan publik bisa ditingkatkan.

Di sisi lain, kami punya banyak tenaga kerja migran (di Malaysia saja 350 ribu orang, Red). Ternyata kami belum punya institusi yang mengelola masalah tenaga kerja. Akhirnya, saya membangun LTSP (Layanan Terpadu Satu Pintu) TKI, satu-satunya di Indonesia.

Tapi, penentangan datang dari instansi lain. Penentangan timbul karena dengan adanya LTSP ada yang kehilangan "lahan". Tapi, saya ngotot sehingga terwujud. Pada akhirnya, institusi yang awal-nya menolak itu ikut juga. Inti reformasi birokrasi adalah keteladanan (*uswatun hasanah*) dan kemauan berubah pada seluruh tingkatan. (*hariatni novitasari*)

(Jawa Pos, 2 Februari 2013)

# DPD DAN PENGAWASAN AKUNTABILITAS KEUANGAN

Oleh: Erma Suryani Ranik\*)



UNDANG-Undang Nomor 28/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di pasal 3 menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara. Ini meliputi asas-asas kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

Dalam penjelasan pasal tersebut, *asas akuntabilitas* adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah sudah menerbitkan Inpres Nomor 7/1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Peraturan perundang-undangan lain juga sudah

dikeluarkan untuk mendukung akuntabilitas itu. Kini laporan keuangan pemerintah yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK) merupakan bentuk akuntabilitas keuangan pemerintah (dimensi akuntabilitas *financial*); sebelumnya, wujud akuntabilitas pemerintah hanya perhitungan anggaran negara.

Menurut catatan Raker dengan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) RI dengan BPK, Juni 2008, ada persoalan kurang maksimalnya sistem pengendalian internal. Tidak kuatnya sistem pengendalian internal dan tidak patuh dilaksanakannya akuntabilitas menyebabkan terjadinya korupsi.

Hubungan antara korupsi dan akuntabilitas digambarkan oleh Robert Klitgaard (1998) dalam layanan pengadaan barang dan jasa publik dengan rumus:  $C = D + M - A$ . Korupsi (C) adalah adanya monopoli (M) kekuasaan terhadap barang/jasa ditambah dengan adanya kekuasaan untuk diskresi (D) siapa yang akan atau berhak menerima barang/jasa tersebut tetapi tanpa diimbangi dengan adanya akuntabilitas (A).

DPD RI adalah lembaga negara baru yang dianggap sebagai wakil daerah yang melakukan tugasnya sejalan dengan wewenang DPD sebagaimana diatur dalam pasal 22D UUD 1945, yaitu otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; APBN, Pajak, pendidikan, dan agama.

DPD lahir pada 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD disumpah. Kini anggota DPD 132 orang dari tambahan provinsi baru Sulawesi Barat. Latar belakang lahirnya DPD RI pada masa pencarian bentuk sistem ketatanegaraan Indonesia pada awal reformasi menempatkan posisi kelembagaan DPD RI sangat tidak umum dalam praktik bernegara. Basis legitimasi yang kuat tidak sejalan dengan kewenangan yang dimiliki. Tidak heran jika sebagian akademisi menganggap DPD RI merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi murni (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*).

DPD dibagi menjadi delapan unit kerja atau “alat kelengkapan”. Periode 2009-2014, unit kerja DPD menjadi 8, yaitu pimpinan DPD, Panitia Musyawarah, Komite, Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU), Panitia Urusan Rumah Tangga (PURT), Badan Kehormatan (BK), Panitia Hubungan Antar Lembaga (PHAL), Panitia Akuntabilitas Publik (PAP).

Komite DPD ini mirip komisi di DPR. Di sinilah fungsi-fungsi DPD dilaksanakan. Menurut tata tertib DPD RI, ada dua alat kelengkapan yang berfungsi untuk berperan dalam melakukan pengawasan terhadap keuangan daerah. Keduanya adalah *Komite IV dan Panitia Akuntabilitas Publik*.

Lingkup tugas Komite IV adalah APBN, Pajak, Perimbangan Keuangan pusat dan daerah; BPK Koperasi dan UMKM (Lembaga keuangan). Sementara PAP adalah alat kelengkapan yang bertugas untuk mengawal menindaklanjuti pengaduan masyarakat dan menindaklanjuti hasil temuan BPK yang terindikasi korupsi.

Secara kelembagaan, Komite IV dan PAP DPD RI, dalam setiap kunjungan kerjanya dengan mitra kerja baik pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan BPK, selalu mendorong agar pengelolaan keuangan daerah menjadi lebih baik dan sesuai dengan standard yang telah ditetapkan oleh BPK. Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk melaporkan kepada publik (melalui BPK) tentang apa saja yang telah dilakukan dalam mendayagunakan APBN dan APBD.



Meski demikian harus diakui masih banyak terdapat kelemahan yang mendasar pada pemerintah daerah seluruh Indonesia dalam membuat laporan keuangan yang sesuai dengan standar. Pertama, ada kelemahan dalam ketersedi-

aan sumber daya manusia (akuntan) pada pemerintah daerah kabupaten kota. Ketika rekrutmen pegawai, mestinya diutamakan tenaga akuntan ini. Kedua, persoalan identifikasi aset daerah-daerah yang mengalami pemekaran, seperti Sambas, Bengkayang, Singkawang di Kalbar.

Kelemahan-kelemahan ini menyebabkan daerah sangat sedikit yang bisa mencapai target tertinggi dari penilaian BPK, yakni Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Banyak daerah yang tidak menyelesaikan asetnya status aporan keuangannya tidak bisa lebih dari WTP.

Melihat persoalan diatas, DPD RI secara kelembagaan telah melakukan langkah-langkah, yakni, *pertama*, mendorong agar pemerintah daerah melakukan pendayagunaan struktur birokrasi lokal yakni inspektorat dan BPKP untuk membantu persoalan ketersediaan sumber daya manusia. *Kedua*, mendorong pendampingan dari BPK RI perwakilan seluruh provinsi untuk mendampingi pemerintah daerah dalam membenahi urusan aset daerah pemekaran. *Ke-tiga*, menjalin kerja sama dengan penegak hukum untuk memproses hukum semua tindakan penyimpangan anggaran negara yang teridentifikasi korupsi/merugikan keuangan negara berdasarkan audit BPK. *Keempat*, melakukan kerja sama dengan kelompok masyarakat sipil (LSM dan ormas) untuk mendorong pengawasan dari kasus-kasus penyelewengan keuangan negara yang terjadi di daerah, yang sedang ditangani oleh aparat hukum.

\*) Anggota DPD RI Komite IV dari Kalbar; tulisan ini nukilan papernya di acara Akuntabilitas JPIP-USAID, (20/2) di Pontianak, Kalimantan Barat.

(Jawa Pos, 22 Februari 2013)

# RISIKO PEJABAT POLIGAMI

Oleh: Musthofa SY.\*

**K**ALAU harus menempuh proses prosedural dan berbagai aturan administratif kelembagaan atau kesatuan, rasanya poligami bagi pejabat itu hanya impian. Namun, celah selalu tersedia. Muncullah kasus pejabat melakukan poligami tanpa akta nikah (*sirri*) selama 4 hari, kemudian mencerainya dengan pesan singkat (SMS). Ada pula yang berpoligami dengan akta nikah asli alias palsu (*aspal*) dan menggunakan identitas palsu untuk memiliki putri ayu. Bahkan, sangat disayangkan, pejabat pengadilan yang diamanati untuk mengadili perkara poligami dijatuhi sanksi pemecatan karena berpoligami (*Jawa Pos*, 1/3).

Perlu diingat, asas perkawinan dalam UU Nomor 1/1974 tentang Perkawinan (UUP) adalah monogami. Namun, masih membuka peluang suami (bukan istri) berpoligami setelah mendapat izin pengadilan (Pasal 3). Sedangkan asas perkawinan dalam hukum Islam membuka peluang poligami dengan syarat harus adil, bila tidak mampu jangan poligami (Q.S. *Al-Nisa*: 3).

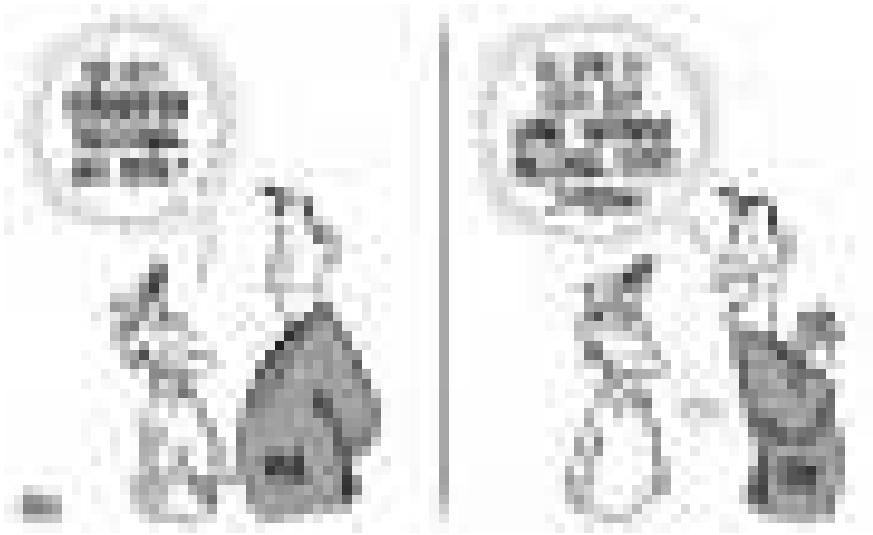
Hanya ada tiga alasan seorang laki-laki diizinkan berpoligami, yaitu apabila istri: (a) tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai istri, (b) mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan, atau (c) tidak dapat melahirkan keturunan. Sedangkan syarat yang harus dipenuhi: (a) adanya persetujuan istri, (b) adanya kepastian mampu menjamin kebutuhan hidup istri-istri dan anak-anak mereka, dan (c) adanya jaminan suami berlaku adil.

Secara normatif, pengajuan poligami cukup dengan mengajukan permohonan tertulis (Pasal 4 ayat (1) UUP *jo*. Pasal 40 PP 9/1975) dalam bentuk volunter (tanpa ada pihak lawan). Namun, sesuai petunjuk Mahkamah Agung, praktik di pengadilan agama harus dibuat dalam bentuk kontensius, yakni memosisikan istri sebagai pihak lawan (termohon) sehingga istri mempunyai hak mengajukan upaya hukum.

Dalam perkembangannya, permohonan izin poligami harus pula mencantumkan harta bersama yang diperoleh dengan istri sebelumnya untuk ditetapkan sekaligus dalam putusan izin poligami. Yakni, ditegaskan harta itu merupakan harta bersama suami dengan istri terdahulu. Bila tidak dicantumkan, permohonan bisa dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Namun, M Insa, yang merasa sebagai suami yang kecewa terhadap ketentuan hukum poligami mengajukan permohonan uji materi ke Mahkamah

Konstitusi (MK). Ia menilai ketentuan itu mengurangi hak untuk berpoligami yang dinilai tak sejalan dengan hak asasi yang dijamin UUD 45. Namun, MK dalam Putusan No.12/PUU-V/2007 menolak. Alasannya, syarat dan prosedur poligami semata-mata untuk menjamin dipenuhinya hak istri dan calon istri yang menjadi kewajiban suami yang berpoligami.



### TINGKATAN SANKSI

UUP tidak mengatur sanksi bagi pelanggar ketentuan poligami. Sanksi hanya diatur dalam Peraturan Pemerintah dengan ancaman hukuman denda maksimal Rp 7.500,- (Pasal 45 PP 9/1975). Sanksi ringan ini kadang dianggap celah bagi pelanggar.

Kasus pemecatan pejabat karena berpoligami cukup menarik. Tetapi, pemecatan itu semestinya tidak serta merta. Untuk menjatuhkan sanksi, perlu dilihat model poligaminya. *Pertama*, poligami berdasarkan alasan, syarat, dan prosedur; *kedua*, poligami sesuai prosedur, tapi tidak memenuhi alasan, dan *ketiga*, poligami yang melanggar ketentuan hukum.

Poligami model pertama telah berdasarkan alasan, syarat, dan prosedur, oleh karena itu tidak sepatutnya dijatuhi sanksi pemecatan. Pejabat ini telah menaati hukum. Kalau pun harus dihukum karena dianggap melanggar etik atau moral, sanksi maksimal bagi pejabat (misalnya, hakim) itu tidak dipromosikan sebagai pimpinan. Atau kalau sudah menduduki pimpinan, dikembalikan sebagai hakim saja. Kalau terjadi pada pejabat di lingkungan eksekutif, sanksinya tidak dipromosikan dalam jabatan struktural, cukup diposisikan sebagai staf saja.

Poligami model kedua ini sesuai prosedur, karena mendapat izin pengadilan, tetapi tidak memenuhi alasan sesuai ketentuan UU. Apakah mungkin? Hasil penelitian saya menunjukkan bahwa permohonan izin poligami dengan alasan di luar ketentuan UU persentasenya (53 persen) lebih besar dibanding dengan alasan sesuai dengan ketentuan UU. Alasan itu antara lain suami telah menjalin hubungan dengan wanita lain atau telah kawin sirri dengan calon istrinya.

Sedangkan faktor-faktor yang menjadi pertimbangan hakim dalam mengabulkan permohonan izin poligami dengan alasan di luar ketentuan UU antara lain faktor pandangan hukum agama (*religious law*) yaitu hukum Islam yang membolehkan poligami, faktor kemaslahatan, dan menghindari perzinahan. Sanksi pemecatan bagi poligami model kedua adalah *fifty-fifty*. Perlu dilakukan pemeriksaan lebih lanjut untuk menentukan sanksinya.

Poligami model ketiga melanggar ketentuan hukum. Pejabat yang berpoligami model ketiga inilah yang layak dijatuhi sanksi pemecatan. Kasus pejabat berpoligami yang terungkap dan menjadi sorotan publik selama ini adalah poligami yang melanggar ketentuan hukum. Beberapa pejabat dipecat karena melakukan poligami sirri atau liar yang jelas melanggar ketentuan hukum perkawinan. Kasus poligami dengan surat nikah asli tapi palsu (aspal), selain melanggar ketentuan hukum perkawinan, juga melanggar ketentuan Pasal 93 UU No. 23/2006 tentang Administrasi yang ancaman pidananya sampai 6 (enam) tahun dan/atau denda Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

\*) Hakim Pengadilan Agama Pasuruan.  
(Jawa Pos, 6 Maret 2013)

# JOKOWI DAN RESISTANSI BIROKRASI

S.L. Harjanto\*)

**S**ELAMAT, Jokowi-Ahok! Ucapan selamat itu makin banyak dilontarkan berbagai kalangan setelah Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi melantik gubernur dan wakil gubernur DKI Jakarta terpilih, Joko Widodo-Basuki Tjahaja Purnama, kemarin. Sejatinya, selain langsung dihadapkan dengan problem klasik Kota Jakarta seperti banjir, kemacetan, tata ruang, penganggur, dan berjibun masalah kronis lain, mantan wali kota Solo, Jawa Tengah, itu memiliki tantangan lain.

Tantangan tersebut bisa jadi berasal dari dalam tubuh birokrasi DKI Jakarta sendiri. Barangkali tantangan internal itu tak kalah berat jika dibandingkan dengan problem yang ada di luar. Utamanya pada awal-awal pemerintahan Jokowi-Ahok. Tipikal birokrasi secara umum, biasa bekerja dalam rutinitas dan nyaman dalam suasana yang stabil atau tidak responsif terhadap perubahan. Birokrasi akan resistan terhadap upaya upaya perubahan.

Fauzi Bowo, gubernur sebelumnya, sepertinya kehilangan orientasi melakukan perubahan birokrasi. Mungkin itu disebabkan Foke, sapaan Fauzi Bowo, terlalu lama jadi birokrat sebelum jadi gubernur DKI. Karena itu, birokrasi DKI Jakarta menjadi birokrasi yang biasa-biasa saja selama ini.

Karakter sebaliknya justru dimiliki sarjana kehutanan UGM ini. Selama ini, Jokowi dikenal sebagai sosok pemimpin daerah yang gemar mendorong perubahan birokrasi. Sepak terjang dalam membenahan birokrasi terlihat semasa dia memimpin Kota Solo. Contoh sederhana, Jokowi berhasil memangkas waktu pelayanan pembuatan KTP. Sebelumnya, warga harus menunggu sehari-hari untuk mendapatkan KTP baru. Namun, di masa awal kepemimpinannya, pembuatan KTP cukup satu jam jadi. Tentu saja ada contoh tindakan lain yang lebih substansial dalam usaha reformasi birokrasi yang dilakukan Jokowi saat memimpin Kota Solo.

## BENIH RESISTANSI

Media dan publik merekam gebrakan awal pada tubuh birokrasi sebelum Jokowi dilantik sebagai gubernur DKI Jakarta. Gebrakan itu direkam ketika Jokowi melontarkan rencana pemangkasan anggaran di sejumlah pos. Anggaran

yang dipangkas, antara lain, biaya pelantikan gubernur-wakil gubernur yang sebelumnya senilai Rp 1 miliar menjadi hanya Rp 500 juta.

Pemangkasan anggaran kedua dilakukan Jokowi pada pos penyusunan naskah pidato gubernur dan wakil gubernur DKI sebesar Rp 1,2 miliar. Dengan demikian, dipastikan "proyek" penyusunan naskah pidato Rp 1,2 miliar tidak akan ada lagi semasa kepemimpinan Jokowi-Ahok. Ya, selama ini birokrasi memang berkepentingan dengan nilai anggaran yang besar.

Sebab, anggaran yang besar juga akan menguntungkan para pejabat. Penjelasan, anggaran besar sama dengan proyek dan proyek identik dengan lahan mencari untung para birokrat. Nah, gebrakan awal Jokowi bisa jadi mengusik kepentingan pejabat dan menjadi benih munculnya resistansi birokrasi.

Resistansi dari kalangan birokrat akan mengganggu jalannya pemerintahan. Maka itu, harus bisa dikelola atau sedapat mungkin dihindari. Sebagai wali kota Solo dua periode, Jokowi pasti pernah merasakan penolakan sekaligus tahu cara mengatasi resistansi birokrasi. Namun, dinamika dan tantangan birokrasi Solo berbeda dengan birokrasi Jakarta. Birokrasi ibu kota jelas lebih berat dan kompleks.

## TANGAN BESI DAN TELADAN

Tidak ada salahnya Jokowi menerapkan kebijakan "tangan besi" dalam pengelolaan birokrasi DKI Jakarta. Ketegasan itu pula yang pernah diterapkan Ali Sadikin dan Sutiyoso selama memimpin DKI. Sehingga Bang Ali dan Bang Yos namanya melambung dan dinilai sebagai gubernur sukses yang pernah memimpin Ibu Kota Jakarta.

Sikap tegas itu diwujudkan dengan pemberian reward and punishment. Jokowi harus berani mencopot pejabat yang menghalang-halangi upaya perubahan birokrasi. Namun sebaliknya, harus memberikan penghargaan dan promosi terhadap pejabat yang berkinerja baik serta tidak menentang upaya reformasi birokrasi.

Tak cukup hanya menerapkan "tangan besi", Jokowi juga harus memberikan teladan dalam tubuh birokrasi. Jika memang Jokowi konsen terhadap penghematan anggaran, perilaku Jokowi sehari-hari juga harus menunjukkan karakter sebagai pejabat yang sederhana dan tidak bermewah-mewahan.

Misalnya, tidak meminta fasilitas mobil dinas (mobdin) baru pada awal-awal kepemimpinannya. Konsistensi antara omongan dan perbuatan itu penting untuk menghindari tuduhan Jokowi sebagai pejabat yang hanya bisa omongdo (omong doang). Jika hal itu konsisten dilakukan, budaya sederhana dan efisiensi

anggaran akan diikuti seluruh jajaran birokrasi DKI Jakarta. Upaya perubahan birokrasi juga harus didukung dengan sistem yang kuat.

Artinya, penguatan sistem yang mendukung reformasi birokrasi menjadi salah satu pekerjaan rumah (PR) Jokowi-Ahok untuk membenahi pemerintahan DKI Jakarta ke depan. Ada harapan terjadi perubahan birokrasi Jakarta jika pemimpin saat ini memiliki ketegasan, memberikan teladan, serta diiringi dengan penguatan sistem. Dengan begitu, akan makin banyak ucapan selamat kepada Jokowi-Ahok dari rakyat Jakarta dan Indonesia. (\*)

\*) Wartawan Radar Bekasi, alumnus Magister Administrasi Publik  
(MAP) UGM (*Dimuat di Jawa Pos, 16 Oktober 2012*)

# HIKMAH KASUS "BEAUTY AND THE BUPATI"

Oleh Mas'ud Said\*)

**E**KSPOSE bertubi-tubi kasus nikah singkat antara Bupati Garut Aceng Fikri dan salah seorang perempuan muda berikut kesepakatan DPRD untuk memproses pemakzulannya menarik untuk dicermati.

Nikah singkat, dugaan pelecehan martabat perempuan, dan terpaan media, mengguncang toleransi psikologis kaum ibu. Begitu hebohnya sampai-sampai sekelompok ibu ikut mendemo sang bupati.

Bahkan, Presiden SBY di sela-sela pertemuan dengan gubernur, bupati, wali kota, serta jajaran TNI dan Polri membicarakan kasus itu dengan Gubernur Jawa Barat Ahmad Heryawan.

Setelah itu, Menag Suryadharma Ali dan Mendagri Gamawan Fauzi ikut memperhatikan masalah kepemimpinan Aceng yang dihubungkan dengan kemungkinan pelanggaran perundangan agama dan hukum serta etika pemerintahan.

Umpama perkawinan singkat dan dugaan pelecehan harkat perempuan itu dilakukan orang biasa, bukan seorang bupati atau pejabat, persoalan dan penyelesaiannya bisa saja akan simpel. Mengapa? Sebab, tidak ada pertautan persoalan rumah tangga itu dengan wilayah kekuasaan dan domain politik. Yang ada paling-paling urusan sosial dan wilayah keluarga, yaitu bagaimana meylaraskan kesepakatan antara suami dan istri serta keluarga secara tradisional. Kalau beragama Islam, diselesaikan secara syariat.

Pada minggu-minggu pertama kasus tersebut mencuat, Bupati Aceng berdalih bahwa itu adalah wilayah privat, wilayah pribadi, dan urusan hubungan suami istri. Bupati Garut berdalih bahwa masalah keluarga tersebut telah diselesaikan secara baik-baik, secara syariat plus kompensasi uang Rp 43 juta dengan jaminan agar mantan istrinya yang berusia 18 tahun itu tak meneruskan persoalan tersebut. Namun, bupati lupa bahwa persoalannya tak sesimpel itu.

## SI CANTIK DAN PENGUASA

Studi mengenai hubungan antara para perempuan cantik (beauty) dan tokoh atau figur yang berkuasa di wilayah politik serta pemerintahan sekarang telah dilakukan ilmuwan politik.

Ada dugaan sementara bahwa di negara yang penduduknya memegang tradisi agama dan di masyarakat yang komunal, hubungan yang tidak normal antara perempuan dan pejabat negara akan bisa berpengaruh negatif terhadap keberlanjutan dan kelangngan kekuasaan.

Bahkan, di negara sekuler semacam AS, kasus-kasus yang menyinggung keterkaitan takhta dan perselingkuhan seperti yang dialami Bill Clinton dengan Monica Lewinsky atau Kepala CIA Jenderal (pur) David Petraeus dengan Paula Broadwell telah mengguncangkan politik negara tersebut.

Kasus-kasus seperti Lewinskygate mengharuskan Gedung Putih, ajudan, dan intelijen AS mengagendakan strategi penjagaan nama baik presiden. Sebab, apabila tidak, itu adalah sasaran empuk musuh-musuhnya. Rawan nian hubungan wilayah politik dengan wilayah perempuan cantik itu.

Dalam sistem birokrasi kita, misalnya, istri seorang pegawai negara dihitung sebagai warga resmi PNS. Apabila berstatus istri seorang menteri atau seorang pejabat tinggi, dia adalah ketua Dharma Wanita subunit kementerian yang dipimpin suaminya. Oleh sebab itu, Mendagri mengatakan, kalau ada pejabat negara yang kawin, ada kewajiban bagi mereka untuk mencatatkan pernikahannya, tidak boleh kawan siri atau di bawah tangan.

Untuk itulah, semasa Pak Harto ber kuasa, sang nyonya, Ibu Tien, sangat mendukung pelaksanaan PP Nomor 10/1983 tentang Peraturan Perkawinan PNS.

## KEDINASAN DAN KECANTIKAN

Larangan yang diterapkan pada satria negara untuk memiliki istri lebih dari satu dan lain sebagainya didorong oleh pemikiran bahwa perempuan dalam makna kultur Jawa dapat menunjang tugas. Tetapi juga sebaliknya, dianggap dapat menyeret perilaku yang kontraproduktif dengan tugas para satria, pejabat negara.

Ketika seorang pejabat tinggi, pejabat politik seperti anggota TNI-Polri-DPRD, menikah dengan perempuan yang tidak sekufu, apalagi cantik dan muda, akan terdapat wilayah-wilayah yang secara alamiah diduga tak gampang bisa bertemu, laksana air dengan minyak. Wilayah-wilayah kedinasan di bidang politik tampaknya sangat rawan kalau dicampur dengan wilayah-wilayah kecantikan.

Salah satu contoh gamblang mengenai sulitnya pertemuan antara wilayah politik dan gadis belia yang cantik adalah apa yang telah dialami mantan Menaker Sudomo. Reputasinya hampir jatuh. Dia merasa hidupnya benarbenar knocked down pada perkawinan kedua dengan selebriti bernama Fransisca Dyah Widowati.

Dalam buku memoarnya, Sudomo: Mengatasi Gelombang Kehidupan, orang kuat di elite politik zaman Orba itu meminta orang lain tidak meniru kehidupan cinta dan perkawinannya. Belakangan, sebelum wafat, beliau pernah berujar bahwa dirinya bisa lebih enjoy dan lebih survive, merasa kembali hidup, zonder (tanpa) perempuan muda di sisinya.

Hubungan antara dunia pejabat publik dan perempuan muda yang cantik pasti punya risiko politik. Dapat dikatakan masyarakat menuntut dunia pejabat, selain dilarang korupsi, harus menjadi teladan yang dekat dengan idealitas dan totalitas.

Dalam tataran tertentu, mereka boleh memiliki harta, mobil yang banyak, tapi tak boleh memiliki istri banyak. Menurut budaya politik kejawen, orang Jawa yang satria dilarang takluk oleh tiga ta, yaitu harta, takhta, dan wanita. Kalau analogi tiga ta itu direnungi, sesungguhnya itu bisa menjadi petuah. Agar para satria, elite politik, bapak bupati, bapak wali kota, bapak gubernur, dan bapak menteri berhati-hati dalam puncak karir masingmasing. Jangan merendahkan kaum perempuan.

\*) Guru besar ilmu politik, asisten staf khusus presiden bidang pembangunan daerah dan otonomi daerah (masudsaid@yahoo.com). (*Dimuat di Jawa Pos, 7 Desember 2012*)

# MENGUKUR GAJI KEPALA DAERAH

Oleh Wawan Sobari\*)

**F**ORUM Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) kembali merilis hasil studi anggaran yang cukup ”menyengat”. Dalam publikasi yang dimuat harian ini (Jawa Pos, 17/12), diungkap besarnya gaji gubernur, bupati, wali kota, dan para wakilnya. Penghasilan gubernur Jawa Timur yang mencapai Rp 642 juta dan wakilnya Rp 627 juta serta wali Kota Surabaya Rp 194 juta dan wakilnya Rp 187 juta memuncaki peringkat sebagai kepala daerah dengan penghasilan terbesar.

Fitra secara eksplisit tidak mempersoalkan besaran gaji resmi yang merujuk pada gaji pokok dan tunjangan jabatan yang nilainya kecil. Sebab, bila diperinci, gaji pokok gubernur dan bupati/wali kota tergolong kecil.

Gaji pokok gubernur hanya Rp 3 juta per bulan. Nilai tersebut kurang dari tiga kali gaji PNS golongan I-A senilai Rp 1,175 juta sesuai PP Nomor 11 Tahun 2011. Pun, gaji pokok bupati/ wali kota yang hanya Rp 900 ribu lebih rendah daripada gaji pokok gubernur. Nilai itu hampir setara dengan gaji pokok seorang dosen PTN golongan III-B dengan masa kerja empat tahun senilai Rp 2.094.000. Bila dibanding gaji pokok presiden, gaji gubernur hanya sepersepuluhnya. Sementara itu, bila dibanding gaji menteri, gaji gubernur hanya lebih kecil Rp 2 juta.

Nilai tersebut menjadi sangat kecil bila dibanding gaji pejabat BUMN. Lihat saja gaji pokok direktur utama Bank Mandiri yang bisa mencapai Rp 166 juta per bulan atau setara lebih dari 53 kali gaji gubernur. Sementara itu, direktur utama PT Telkom memperoleh gaji pokok Rp 118 juta per bulan. Nilai itu setara dengan gaji pokok 4,7 tahun seorang bupati/ wali kota memimpin atau hampir satu kali masa jabatan. Aneh memang, gaji pimpinan perusahaan BUMN yang berada di bawah presiden melebihi presiden.

Pengukuran besaran nilai gaji pejabat dilakukan pula oleh lembaga lain. Misalnya, The Economist yang menilai besaran gaji pejabat dibanding pendapatan per kapita.

Justru lebih kontras bila mengacu pada besaran nilai pendapatan per kapita 2011 sebesar Rp 31,8 juta. Gaji pokok gubernur hanya lebih besar Rp 4,2 juta dari pendapatan per kapita rakyat Indonesia. Sementara itu, akumulasi gaji pokok bupati/ wali kota dalam setahun justru di bawah pendapatan per kapita.

Hanya, pundi-pundi pribadi para pemimpin di daerah sebenarnya lebih besar dari nilai tersebut. Selain gaji pokok, gubernur dan bupati/wali kota mendapat

tunjangan yang telah diatur negara. Yaitu, tunjangan jabatan dan insentif dari perolehan pajak dan retribusi daerah.

PP Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur besaran nilai itu dengan tegas. Setiap pejabat daerah, mulai pemungut pajak bumi dan bangunan di tingkat desa/kelurahan hingga gubernur, berhak mendapat insentif tersebut.

Seorang kepala daerah dengan perolehan pajak dan retribusi daerah lebih dari Rp 7,5 triliun per tahun bisa memperoleh tambahan insentif hingga sepuluh kali kali gaji pokok dan tunjangan yang melekat.

Karena itu, dari setiap nilai rupiah pajak dan retribusi yang dibayar warga, terdapat "jatah" maksimal 3 persen untuk pejabat provinsi dan 5 persen untuk pejabat kabupaten/kota.

Yang menjadi perdebatan selanjutnya adalah menyangkut kepatutan nilai atau besaran gaji kepala daerah. Perhitungan beban kerja, risiko, dan tanggung jawab seorang kepala daerah tentu menjadi tidak relevan bila menilik gaji pokok serta tunjangan jabatan yang relatif kecil atau jauh lebih kecil dari gaji para direksi BUMN.

Betapa kecilnya gaji gubernur Jawa Timur bila dibanding tanggung jawab yang diemban. Gubernur yang mengayomi provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak di Indonesia dan mengelola serta mempertanggungjawabkan APBD lebih dari Rp 10 triliun hanya bergaji setara tiga kali PNS golongan terendah dengan tugas yang sederhana.

Nilai tersebut tidak terlihat kecil tatkala mengacu pada tunjangan dan tambahan penghasilan lainnya yang cukup besar. Ukuran gaji kepala daerah yang hanya mengacu pada nilai nominal yang diterima menjadi sangat relatif. Untuk itu, pengukuran terhadap besaran nilai gaji kepala daerah perlu dirumuskan secara lebih tepat berdasar beberapa indikator kinerja dan akuntabilitas kepala daerah.

The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP) melalui model pengukuran sistem monitoring dan evaluasi (simonev)-komparatif sebenarnya telah memperkenalkan hal tersebut. Model itu bisa pula menjadi dasar penetapan gaji kepala daerah berdasar capaian kinerja pembangunan dan akuntabilitas seorang kepala daerah. JPIP menetapkan asumsi tersebut berdasar fakta dan data betapa besarnya peran kepala daerah dalam mendorong kemajuan daerah.

Pertama, besaran gaji seorang kepala daerah bisa dikaitkan dengan kinerja capaian kondisi existing daerah. Indikator yang paling tepat berupa capaian indeks pembangunan manusia (IPM). Seberapa besar perbaikan nilai indeks pendidikan, kesehatan, dan daya beli masyarakat dalam masa kepemimpinan seorang kepala daerah menjadi salah satu penyumbang indeks gaji.



Capaian nilai IPM bisa mengukur seberapa besar kontribusi kepemimpinan kepala daerah dalam mengalokasikan APBD mampu meningkatkan akses warga terhadap pelayanan publik dasar. Kedua, ukuran terobosan daerah. Sesuai fakta, setiap daerah tentu memiliki problem sekaligus keunggulan.

Karena itu, seberapa kuat dan inovatif seorang kepala daerah mampu menyelesaikan problem dan memanfaatkan potensi daerah menjadi tolok ukur objektif. Berikutnya adalah ukuran kepuasan publik terhadap capaian kinerja pembangunan daerah dan pelayanan publik. Semakin tinggi skor kepuasan publik menjadi indikator kelayakan perbaikan pendapatan bagi seorang kepala daerah.

Karena itu, pemberian insentif akan selalu terkait dengan ketepatan pertimbangan objektif dan berorientasi publik dalam pengambilan kebijakan. Dengan ukuran tersebut, setiap dampak kebijakan yang berorientasi publik akan menghasilkan kemanfaatan publik.

\*) Dosen FISIP Universitas Brawijaya, tengah menyelesaikan program doktor di Flinders University, Adelaide, Australia (wawansobari@jpip.or.id). (Dimuat di Jawa Pos, 18 Desember 2012)

# 'STATE NEVER SLEEPS' DAN BIROKRAT KITA

Oleh: Supono Soegirman\*

PADA 26 Desember 2012 berlangsung sidang kabinet membahas implementasi APBN 2012. Kemudian Sidang Pleno Kabinet 27 Desember mendengarkan paparan dan rekomendasi Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) dan evaluasi Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4). Presiden SBY diantaranya menekankan perlunya memahami filosofi bernegara bahwa "*State never sleeps*" atau negara tak pernah tidur.

Penegasan Presiden SBY kepada para menterinya selama ini sering dikritisi para pengamat sebagai sekedar upaya pencitraan, karena negara sering dianggap absen ketika diperlukan masyarakat. Karena itu layak ditunggu, apakah statemen Presiden SBY kali ini juga akan memunculkan penilaian sebagai sekedar upaya pencitraan, atau akan segera ditindaklanjuti oleh jajaran kementerian dan badan-badan pemerintah.

Persoalannya pada masa libur panjang sebagian besar aparat birokrasi memanfaatkan untuk cuti. Akibatnya, setiap tahun roda pemerintahan mulai menggeliat lamban baru pada akhir Januari, dan menggelinding pelan mulai Februari. Dampaknya, serapan dana APBN tersendat dan menumpuk pada Oktober dan November. Cuti panjang musim libur tidak salah karena merupakan hak. Ia juga bukan penyebab tunggal tersendatnya kinerja birokrasi. Banyak andil faktor lain, terpisah maupun akumulatif atas situasi yang tidak kondusif.

Pertanyaannya, seberapa berat beban aparat birokrasi bila bertugas pada musim libur panjang. Jawabannya, tergantung bagaimana masing-masing pimpinan di setiap eselon birokrasi mengatur kebijakan cuti dan bagaimana persepsi masing-masing individu aparat birokrasi menyikapi tanggung jawab yang seyogyanya tetap terpanggul meski pada musim liburan.

## KREATIVITAS

Kisah P. Monat, atase militer Polandia yang bertugas di AS tahun 1950-an dapat diangkat untuk sekedar perbandingan (dikisahkan Monat dan Dille John; 1962). Pada liburan Natal 1952 sampai awal tahun baru ia ditugasi oleh instansi induknya di Warsawa untuk mencermati pangkalan AU Patrick, instalasi AL

di Key West, pangkalan AU Eglin di Florida Selatan, dan mengontak *sleeping agent* (agen yang ditanam di lingkungan target) di New Orleans.

Ia sadar, FBI pasti melakukan *surveillance*, yakni membuntuti dirinya. Karena dia tidak ingin kegiatan klandestin (kegiatan rahasia) itu diketahui, maka ia merasa perlu melakukan aktivitas “kontra *surveillance*” dengan sangat hati-hati. Selain agar tidak justru menimbulkan kecurigaan, juga demi keberhasilan tugasnya. Untuk itu, Monat mengajak istri dan seorang anaknya.

Beberapa kali Monat melakukan trik standar terkait kontra *surveillance*. Demikian pula sebaliknya, aparat FBI yang bertugas membuntuti gerak-gerik Monat juga terpaksa mengeluarkan beberapa jurus *surveillance* dengan lebih cermat. Kedua pihak sama-sama bisa melaksanakan tugas demi negaranya masing-masing, meski pada musim liburan panjang.

Singkat cerita, Monat berhasil melakukan semua tugas yang diperintahkan oleh Warsawa tanpa melanggar UU maupun berbagai ketentuan yang berlaku di wilayah AS. Sebaliknya, aparat FBI juga berhasil memonitor hampir seluruh aktivitas penting Monat tanpa “menyentuh” secara fisik maupun “menyinggung” perasaan Monat yang ketika itu berstatus diplomat, sehingga pada tingkat tertentu memiliki kekebalan diplomatik.

## PERSEPSI DAN PENYIKAPAN

Sikap dan kiat Monat melaksanakan tugas pada masa libur tanpa mengeluh sungguh menarik. Ia menunjukkan dedikasi dalam pelaksanaan tugas dan loyalitas yang tinggi terhadap pimpinannya di Warsawa. Keluarganya diajak agar dapat berwisata sambil mendukung keberhasilan pelaksanaan tugasnya. Keikutsertaan keluarganya memperkuat kedok kegiatan rahasianya, yakni seakan-akan sekedar sebagai turis. Hasilnya, ia mampu melaksanakan tugas sambil berwisata. Bukan sebaliknya berwisata yang seakan-akan sedang bertugas.

Sikap terpuji dan cerdas dalam melaksanakan tugas di saat liburan panjang, yang mungkin menjengkelkan bagi kebanyakan orang. Diyakini banyak elit, pejabat dan aparat birokrasi di Indonesia yang memiliki kemampuan sama, bahkan lebih cerdas dan lebih terpuji dibanding Monat. Tetapi jangan-jangan masih banyak pula yang memiliki kualitas sebaliknya terutama terkait dedikasi dan loyalitas yang bersumber pada persepsi dan penyikapannya terhadap tugas.

Kenyataan menyedihkan adalah bila banyak aparat birokrasi mengidap penyakit “*strategic miopia*”, yakni sikap yang senantiasa mengeluh karena mempersepsikan tugas sebagai beban. Pada hal, bagi yang tidak mengidap penyakit tersebut, maka tugas yang dibebankan kepadanya justru dimaknai sebagai peluang, terlebih di masa liburan. Pasti banyak profesi selain intelijen yang juga memiliki kisah sepadan atau bahkan lebih menarik.

Kisah singkat tersebut meskipun ringan, diharapkan dapat menjadi perbandingan dan renungan dalam membangun persepsi positif demi penyikapan yang konstruktif terhadap penugasan atau situasi yang mungkin dirasa kurang menyenangkan, yang biasa dihadapi oleh siapapun dan profesi apapun. Banyak profesi yang menghendaki profesionalnya tidak pernah tidur. Sebut saja media massa, transportasi, pariwisata, perdagangan, keamanan, dan lainnya.

Semakin banyak aparat birokrasi yang tidak pernah tidur dan tidak mengidap penyakit *strategic miophia*, maka penugasan pada musim liburan panjang akan disikapi sebagai berkah. Jika suasana batin kalangan aparat birokrasi sudah demikian, maka utang berupa janji pemerintah akan dapat terbayar lunas karena roda pemerintahan berjalan efektif.

Sebaliknya, jika aparat birokrasi gagal mengejawantahkan filosofi “*state never sleeps*”, dan terjangkit penyakit *strategic miophia*, maka tidak perlu heran bila pada “tahun politik” 2013 mendatang, sinisme yang mengkritisi statemen Presiden SBY tersebut sebagai sekadar upaya pencitraan, akan terdengar semakin nyaring.

\*)Dosen Sekolah Tinggi Intelijen Negara dan penulis dua buku tentang intelijen ([suponosoegirman@gmail.com](mailto:suponosoegirman@gmail.com)). (Dimuat di Jawa Pos, 31 Desember 2012)



BAB

# II

LAYANAN  
PUBLIK

## PROLOG

# USAI TERTUTUP, MULAILAH TERBUKA SAJA



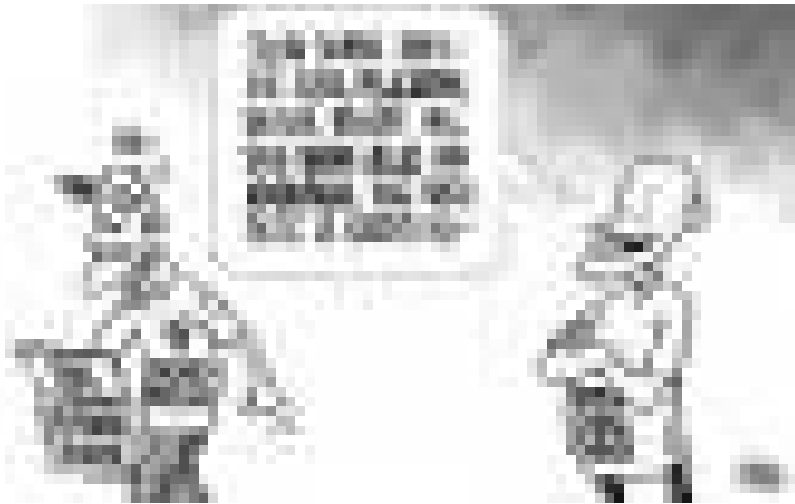
Masyarakat berhak memperoleh informasi atau mengakses informasi yang dikelola oleh negara. Pemerintah telah menyusun peraturan perundangan yang mengatur informasi yang dapat diakses oleh masyarakat. Assegaf dan Khatarina (2005) menjelaskan bahwa suatu informasi dikatakan sebagai informasi publik, apabila informasi yang dikelola oleh negara-selain informasi mengenai pribadi seseorang atau badan hukum privat-bukanlah milik negara, namun milik masyarakat. Akses publik terhadap informasi ini merupakan bagian dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang bertujuan selain membangun pemerintahan akuntabel dan transparan, juga perlu melibatkan masyarakat (partisipasi). Tentu kurang elok, jika informasi sebuah kebijakan yang berdampak pada masyarakat, justru sedari awal tak diketahui oleh masyarakat itu sendiri. Ketertutupan informasi pada gilirannya akan mendorong lembaga negara tidak bersikap profesional, kebal kritik dan anti-pengawasan. Sikap semacam itu sudah pernah ditunjukkan oleh pemerintahan tak demokratis. Oleh karena itu, semangat keterbukaan yang menjadi ciri negara demokratis baru benar-benar bermakna jika warga

masyarakat diantaranya memperoleh akses ke berbagai informasi yang dikategorikan sebagai informasi publik.

Salah satu prinsip yang terkandung dalam *Good Governance* yang berkaitan erat dengan keterbukaan informasi adalah prinsip transparansi. Melalui keterbukaan informasi, diantaranya diharapkan dapat menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan pemerintah dibuat berdasarkan preferensi publik. Berbagai wacana (Solihin, 2006) tentang transparansi yang berkembang menyebutkan, transparansi merupakan langkah guna menciptakan kepercayaan antar pemerintah, dunia usaha dan masyarakat. Melalui penyediaan informasi yang akurat dan memadai, maka kepercayaan akan timbul satu sama lain. Konsekuensi dari transparansi adalah berarti akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintah dan berbagai kebijakan publik. Disebutkan pula, indikator minimal suatu lembaga dapat dikatakan transparan antara lain: ketersediaan informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik. Selain itu, juga perlu adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh dan tepat waktu. Agar bisa memenuhi indikator minimal itu, maka suatu lembaga dapat disebut transparan jika ada peraturan yang menjamin hak untuk mendapatkan informasi; pusat/balai informasi; website; iklan layanan masyarakat, media cetak dan pengumuman.

Masyarakat dan badan usaha tentu sangat diuntungkan dengan adanya transparansi lembaga pemerintah. Sebaliknya, lembaga pemerintah pun sebenarnya menurut Folscher (2000) juga bisa memperoleh keuntungan dari transparansi itu. Seperti, identifikasi dini kekuatan dan kelemahan kebijakan sehingga perubahan-perubahan yang diperlukan dapat dilakukan dengan cepat. Transparansi dapat mengurangi ketidakpastian yang selama ini memberikan kontribusi pada stabilitas fiskal dan makro ekonomi sehingga penyesuaian-penyesuaian di kemudian hari dapat diminimalisasi. Keuntungan lain bagi lembaga pemerintah, meningkatnya akuntabilitas pemerintah, legislatif, media dan dapat melaksanakan fungsi kontrol kepada pemerintah agar lebih baik jika mereka mempunyai informasi mengenai suatu hal, dan dapat mencegah terjadinya korupsi. Transparansi informasi juga dapat meningkatkan kepercayaan kepada pemerintah dan membangun hubungan sosial yang lebih erat, misalnya masyarakat dapat memahami kebijakan pemerintah bahkan mendukung kebijakan tersebut. Khusus bagi dunia usaha, transparansi lembaga pemerintah tentu meningkatkan iklim investasi. Pemahaman yang jelas terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah akan mengundang investor baik dari dalam maupun luar negeri untuk berinvestasi.

Tak boleh dilupakan, terdapat dua aspek dalam prinsip transparansi yang diharapkan dapat berjalan, yakni komunikasi publik oleh pemerintah dan hak masyarakat terhadap akses informasi. Transparansi juga harus seimbang dengan kebutuhan dan kerahasiaan lembaga maupun informasi yang mempengaruhi hak-hak privasi individu. Karena itu, kewajiban akan keterbukaan harus diimbangi



dengan nilai pembatasan, yang mencakup kriteria yang jelas dari para aparat publik tentang jenis informasi apa saja yang mereka berikan, siapa yang bertanggung jawab mempublikasikan informasi, dan kepada siapa informasi tersebut diberikan.

Akses terhadap informasi akan menimbulkan partisipasi dari masyarakat sebagai penerima pelayanan publik. Bappenas mengemukakan definisi partisipasi sebagai prinsip yang menjamin atau menuntut masyarakat harus diberdayakan, diberikan kesempatan dan diikutsertakan untuk berperan dalam proses-proses birokrasi, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Secara teoritis, partisipasi adalah keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*) yang mengandung kesamaan tetapi berbeda pada titik tekannya. *Inclusion* menyangkut siapa saja yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara bagaimana masyarakat terlibat.

Ada ruang bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses pembangunan, terutama kelompok-kelompok masyarakat minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan kelompok-kelompok marjinal. Ada tiga hal penting dari partisipasi. Yakni, setiap warga negara mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pembangunan. Kemudian, semua mempunyai kesempatan untuk mengakses jalannya pembangunan serta mendapatkan semua akses politik, ekonomi, pendidikan, dan sosial budaya. Lalu, setiap elemen masyarakat memiliki hak dalam mengontrol dan mengawasi semua kebijakan, lingkungan kehidupan dan pelaksanaan pembangunan. Namun demikian, partisipasi dapat dilakukan jika ada transparansi. Artinya, harus ada ketersediaan informasi yang cukup, akurat, tepat waktu, tentang kebijakan publik dan proses pembentukannya. Jika informasi tersedia memadai, maka masyarakat bisa terdorong sekaligus ikut mengawasi kebijakan publik yang muncul. Diharapkan, pengawasan itu bisa memberikan hasil yang maksimal bagi masyarakat serta

mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan sebagian kelompok masyarakat saja.

Ada lima indikator partisipasi. Pertama, adanya jaminan hukum dari pemerintah mengenai partisipasi masyarakat. Kedua, adanya forum untuk menampung aspirasi masyarakat yang representatif, jelas dan terbuka. Ketiga, kemampuan masyarakat terlibat dalam proses pembuatan, pelaksanaan dan pengawasan keputusan. Keempat, visi dan pengembangan berdasarkan pada konsensus antara pemerintah dan masyarakat. Kelima, terdapat akses bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat.

Apabila transparansi dan partisipasi yang dilindungi dengan adanya kepastian hukum di badan publik bisa berlangsung dengan baik, maka akuntabilitas aparat badan publik bisa segera timbul. Akuntabilitas menuntut dua hal, yaitu kemampuan menjawab (*answerability*) dan konsekuensi (*consequences*). Komponen tersebut bermula dari responsibilitas, yakni berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan terkait penggunaan wewenangnya. Lalu, kemana sumberdaya telah dipergunakan. Selanjutnya apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumberdaya tersebut. Sejumlah artikel kolom akuntabilitas dan kolom opini yang ada di bagian ini merupakan potret dari dinamika layanan publik.

---

**KARENA NEGARA MAKIN BERGANTUNG KE RAKYAT** Rohman Budijanto ●  
**MENYEMAI OPEN GOV** Rohman Budijanto ● **MENGHINDARI KEBIJAKAN BLT** La  
Ode Ida ● **KARENA RAKYAT BERHAK CEREWET** Rosdiansyah ● **PEMDA JUGA**  
**HARUS TERBUKA** Wawan Sobari ● **PERLU PERTAJAM METODE PEMERIKSAAN**  
Umar Sholahuddin ● **HORE, SKOR AKUNTABILITAS RI TERTINGGI DI ASIA**  
**TENGGERA** Rosdiansyah ● **TERBANTU EVALUATOR GRATIS** Rohman Budijanto  
● **AKUNTABILITAS VERSUS TRIBALISME** Wawan Sobari

---

Program Penguatan Integritas dan Akuntabilitas (SIAP)  
bersama Lembaga-Lembaga Negara

# KARENA NEGARA MAKIN BERGANTUNG KE RAKYAT

*Daya kritis rakyat harus dirayakan. Suara mereka bisa mendorong akuntabilitas penyelenggara negara. Rohman Budijanto dari JPIP menuliskan pemerintah makin tergantung pada setoran pajak rakyat. Menggandeng lembaga-lembaga negara ke daerah-daerah dan mengulas lewat media bisa mengindonesiakan gairah akuntabilitas.*

**S**ALAH satu koreksi penting terhadap rezim otoriter adalah soal akuntabilitas. Setelah mengalami masa panjang pemerintah yang abai terhadap akuntabilitas, seolah-olah itu jadi istilah baru. Padahal, kita sudah lama mengenal kata “tanggung jawab” dan “amanah” yang artinya sejalan dengan akuntabilitas.

Tuntutan akuntabilitas pemerintah ini merupakan arus perubahan yang tak bisa ditolak. Karena, secara kasat mata, pemerintah makin tergantung kepada rakyat. Di zaman Orde Baru pemerintah masih bisa membanggakan “mencari sendiri” pendapatan negara lewat migas. Tapi, pemerintah sekarang sangat tergantung kepada pajak.

APBN 2012 menargetkan pendapatan pajak 1.019,3 triliun (dikoreksi dari target semula Rp 1.032,57 triliun). Sementara kekuatan APBN Rp 1.418,5 triliun. Berarti rakyat secara langsung membiayai negara hampir 72 persen. Peningkatan pajak ini terus membubung dari tahun ke tahun. Pemerintah makin memaksa rakyat mengongkosi kehidupan bernegara.

Menurut paparan Presiden SBY, anggaran sebesar itu dialokasikan untuk belanja kementerian dan lembaga Rp 476,6 triliun, belanja non-kementerian dan lembaga Rp 477,5 triliun, dan transfer ke daerah Rp 464,4 triliun.

Karena keseharian penyelenggaraan negara makin tergantung sokongan rakyat, maka akuntabilitas harus didorong. Bisa dilihat, rakyat makin kritis dan rewel dalam mereaksi kebijakan negara yang dinilai tidak mengabdikan rakyat. Daya

kritis publik itu layak dirayakan. Itulah cara masyarakat “menagih” tanggung jawab kepada negara.

Selain melestarikan yang lama, demokratisasi telah melahirkan sangat banyak lembaga publik yang tugasnya termasuk memperkokoh akuntabilitas. Lembaga-lembaga ada yang independen maupun berada dalam birokrasi negara. Misalnya, KPK, Komisi Yudisial (KY), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), Komisi Kejaksaan (Kojak), Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), Tim Quality Assurance (TQA), dan puluhan lembaga lain.



Lembaga-lembaga lama juga diperkuat demi akuntabilitas, misal Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara (Kemenpan). Pemerintah sendiri menambah tugas kementerian dengan bobot akuntabilitas yang lebih banyak, misal Kementerian Negara Pemberdayaan Aparatur Negara (KemenPAN) yang ditambah tugas “Reformasi Birokrasi”—singkatannya jadi KemenPAN dan RB.

Mereka semua telah bekerja. Tentu tidak semua “terdengar” kerjanya. Ada di antara lembaga itu yang “seksi” untuk pemberitaan media, ada yang tidak. Pemberitaan medialah yang bisa membawa pesan proses dan hasil kerja mereka kepada orang ramai. Misi mereka bisa efektif tercapai apabila ada pengawasan media.

Lembaga yang sangat “seksi” untuk pemberitaan, misalnya, KPK. Nyaris tak ada hari tanpa berita KPK dan pemberantasan korupsi. Kian besar bobot korupsi yang terkuak, kian deras beritanya. Termasuk ketika ada upaya-upaya pengendalian

KPK, rakyat sangat antusias ikut mempengaruhi “jalan cerita”. Ini merupakan sinyal semangat rakyat yang tinggi dalam menuntut penyelenggara negara lebih akuntabel.

Ada juga lembaga yang kerjanya lebih “sunyi”, seperti TQA. Tim ini ditandemkan dan diketuai juga oleh ketua BPKP, Mardiasmo. TQA bertugas memberikan masukan kepada Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional (KPBRN) yang diketuai Wakil Presiden Budiono. TQA berbeda dengan quality control yang berorientasi kepada hasil yang berkualitas. TQA justru memastikan masukan yang klop, sehingga program pemerintah yang dijalankan terfokus kepada sasaran (fit for purpose) dan menghindari kesalahan (right first time).

Tentu telah banyak yang dilakukan lembaga-lembaga, baik yang “seksi” maupun “tidak seksi” secara pemberitaan itu. Pemberitaan telah banyak menjembatani dengan kepentingan dan kesadaran publik. Pendekatan pemberitaan lewat media ini tentu strategis untuk mengundang partisipasi publik untuk turut memperkuat misi akuntabilitas. Apalagi kesadaran bermedia ini kian tak terbendung hingga ke pelosok-pelosok.

Dengan fokus kepada isu peningkatan akuntabilitas, media bisa menjadi partner yang memadai dalamewartakan kinerja aparatur negara. Kampanye media ini menjadi sarana strategis mendakwahkan akuntabilitas. Bentuknya dengan memperkuat kapabilitas jurnalis di berbagai daerah di Indonesia, meningkatkan kepedulian para aktivis lokal dan pemangku kepentingan lain, dan, tak ketinggalan, mengajak kerja sama para birokrat penikmat anggaran.

Lembaga-lemba pusat, dalam hal ini BPK, BPKP, TQA, KemenPAN dan RB, KY, serta UKP4, akan didatangkan ke daerah-daerah dan berbicara dengan para *stake holder* di sana. Untuk itulah program *Strengthen Integrity and Accountability Program* (SIAP) kerja sama *Jawa Pos*, JPIP, dan USAID ini diadakan selama dua tahun mendatang. (\*)

# MENYEMAI OPEN GOV

Oleh: Rohman Budijanto, Direktur JPIP, Surabaya



**T**ERIMA KASIH, pemerintah.” Ini bukan ucapan dari JPIP. Tetapi, inilah kata pembuka gambar hidup di beranda web-site <http://opengovindonesia.org>. Papan maklumat dunia maya milik pemerintah sejak tahun lalu ini mengklaim pemerintah sudah tanggap dan mau menjawab pertanyaan masyarakat.

Berbagai kata keterbukaan, transparansi, akuntabilitas bertebaran sepanjang film berdurasi 2,03 menit itu. Kata-kata yang berjumpalitan itu mencerminkan misi institusi pelopor, yakni UKP4, Bappenas, Kominfo, Kemlu, dan Satgas Mafia Hukum dan Komisi Informasi Pusat (KIP). Basisnya UU Nomor 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Endingnya semua kata berbau demokratisasi itu membentuk kepulauan Indonesia. Cantik. Benar tidaknya pemerintah makin tanggap, terserah penilaian Anda. Tetapi, Indonesia, di mata dunia, memang sangat menggebu mendemokratiskan diri. Negeri kita termasuk pelopor gerakan open government, pemerintah yang terbuka dan tanggap terhadap informasi publik.

Selain Indonesia, pelopor open government di dunia adalah tujuh negara lain, yakni AS, Brazil, Afsel, Norwegia, Meksiko, Filipina, dan Inggris. Kini 43 negara sudah bergabung dalam Open Government Partnership (OGP).

Suasana open government itu klop dengan program yang akan dijalankan JPIP dengan dukungan Jawa Pos dan USAID Indonesia, dalam jangka dua tahun hingga April 2014. Strengthening Integrity and Accountability Program (SIAP) ini merupakan yang kedua. Temanya: Akuntabilitas! Sebelumnya, salah satu pelaksana program SIAP I adalah BPK, yang akan menjadi partner kami dalam SIAP II. Partner lain adalah UKP4, BPKP, Kemen PAN dan RB, KY, dan TQA (Lihat tulisan utama di atas).

Bentuk kegiatan ini merupakan penguatan pola komunikasi lembaga negara dengan media melalui lokakarya peningkatan kemampuan wartawan di Jayapura, Makassar, Samarinda, Pontianak, Banda Aceh, Medan, Padang, Bandung, Jogjakarta, Denpasar, Mataram, dan tak ketinggalan Surabaya. Lokakarya itu menghadirkan para pakar dari lembaga negara partner.

Media bisa mengakses proses dan hasil kerja lembaga-lembaga negara itu. Lembaga partner juga bisa menyebarkan misi akuntabilitas negara. Tentu saja, ini bisa memperkuat praktik otonomi daerah yang bertanggung jawab.

Program menyemaikan bibit-bibit akuntabilitas itu diharapkan berkontribusi kepada Indonesia yang lebih terbuka. Penyelenggara negara tentu kian ramah terhadap keterbukaan ini. Kalau belum, mari kita tagih dan sebarkan praktik-praktik akuntabilitas yang baik lewat media. Dengan demikian, kita layak secara tulus berterima kasih kepada pemerintah.

(Jawa Pos, 25 April 2012)

# MENGHINDARI KEBIJAKAN BLT

Oleh Laode Ida

G agasan pemerintah untuk kembali memberikan santunan langsung kepada para warga miskin di negeri ini dalam wujud bantuan langsung tunai (BLT) sebagai kompensasi temporer atas (akan) naiknya harga BBM (jika ‘dipaksakan’ mulai tanggal 1 April nanti), mengingatkan kita pada pendekatan karitatif (*charity approach*) dalam strategi pengembangan masyarakat yang sebenarnya sudah ditinggalkan bahkan ditolak lantaran bertentangan filosofi dan prinsip pemberdayaan warga (*people empowerment*).

Kebijakan seperti itu merupakan ekspresi nyata dari penyelenggara negara yang terbiasa berpikir instan dengan memposisikan masyarakat sebagai kelompok target yang harus (selalu) disantuni – suatu wujud kebuntuan dalam menemukan alternatif strategis yang lebih produktif. Tampaknya pemerintah merasa sangat khawatir. Di satu sisi merasa “harus” mengikuti tuntutan ekonomi pasar sehingga harus menaikkan harga BBM. Di sisi lain sangat ketakutan akan terjadinya gelombang penolakan massa yang bukan mustahil berimplikasi pada terjadinya instabilitas politik sekaligus akan tergoyongnya kursi penguasa sebelum berakhir periode resmi masa jabatan.

Artikel singkat ini bermaksud memberikan catatan kritis sekaligus mengingatkan pemerintah dan seluruh warga bangsa ini agar menghindari diwujudkan gagasan pemberian BLT itu. Mengapa? **Pertama**, pemberian atau pembiasaan santunan akan berdampak pada masyarakat yang bermentalitas “tangan menengadah” atau akan selalu mengharapkan belai-kasih dari pihak lain. Implikasinya jelas sangat negatif, yakni akan terbangunnya budaya malas, yang dalam jangka panjang niscaya menghambat kreatifitas dan produktifitas sebagian warga bangsa ini. Tepatnya, masyarakat miskin akan tetap diposisikan untuk terus menerus lemah dan tergantung pada pemerintah – suatu kontribusi terbesar negara meniadakan kemandirian bagi sebagian warganya.

Lebih dari itu, pemberian santunan kerap menimbulkan kondisi patologis yang lebih parah bagi kelompok targetnya, lantaran uang tunai yang diterima disalah gunakan seperti untuk membeli dan mengkonsumsi narkoba dan sejenisnya. Bahkan, berdasarkan kesaksian sebagian aktivis perempuan, seperti pernah dicermati oleh Sarah Lery Mboik (sekarang anggota DPD dapil NTT), pemberian BLT pada masa-masa lalu, justru tak jarang menimbulkan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Betapa tidak. Uang diterima oleh laki-laki (suami)

sebagai kepala rumah tangga digunakan untuk minum-minuman beralkohol dan atau main judi. Dan, parahnya lagi, ketika sang istri menanyakan atau meminta uang santunan, sang suami malah balik memarahi dan atau memukulinya.

**Kedua**, pemberian santunan hanyalah merupakan bagian dari terapi kejut (*shock therapy*) bersifat sementara, tidak menjawab permasalahan masyarakat miskin dalam jangka panjang. Bahkan, boleh dikatakan, cara seperti itu sebagai akal-akalan pemerintah untuk memuluskan kebijakannya yang berwatak neo-liberalisme. Pemerintah seolah-olah memperhatikan rakyat, padahal sesungguhnya sedang membuai kelompok marjinal itu untuk tidur nyenyak, agar tak bersikap kritis atau marah pada kelompok elite yang sedang berkuasa yang berkolaborasi dengan kekuatan modal.

Logika empiriknya sangat sederhana untuk mendukung konstataasi di atas. Soalnya, nilai nominal BLT pasti tak akan sebanding atau jauh dari cukup untuk menutupi kebutuhan hidup sehari-hari di tengah akan naiknya berbagai kebutuhan pokok. Malahan, bagi penerima santunan yang juga menggunakan telepon genggam (*HP*), bukan mustahil hanya akan habis dalam sekali atau dua kali mengisi pulsa. Selain itu, pemerintah juga belum atau tidak memiliki skenario yang jelas, apakah setelah usai pemberian santunan (di akhir tahun 2012 atau awal 2013) selanjutnya warga miskin otomatis meningkat pendapatnnya sehingg selanjutnya?.

**Ketiga**, pemberian BLT boleh jadi hanya akan memapankan budaya politik uang (*money politics*) di negeri ini. Soalnya, rakyat tak akan henti-hentinya akan menerima suguhan uang, mulai dari para politisi atau calon pejabat dalam proses pemilihan anggota legislatif, pemilihan presiden/wapres, dan pemilihan kepala daerah (pemilukada), sampai pada santunan bulanan dari rezim yang sedang berkuasa. Ya, begitulah negara yang sedang dikuasai atau dikendalikan oleh para sinterklas, yang sebenarnya hanya merusak mentalitas dan moralitas rakyat miskin secara berkelanjutan.

Kalau kecenderungan seperti itu terus dipertahankan, atau jika kebijakan pemberian BLT terus dipaksakan untuk diwujudkan, maka boleh dikatakan bahwa penyelenggara negara ini sungguh-sungguh mengalami disorientasi, sudah sangat malas berpikir strategis jangka panjang untuk pemberdayaan masyarakatnya. Sebaliknya bersikap sangat fragmatis jangka pendek dengan hanya bagi-bagi uang, mengikuti arus dan siasat 'amoral' dari para politisi dan sebagian pejabat yang terbiasa atau demikian bebas melakukan politik uang.

Tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa pendekatan yang selalu mengedepankan materi untuk merebut dan mempertahankan jabatan tampaknya telah menghilangkan akal sehat dari sebagian pengambil kebijakan dan penguasa di negeri ini. Maklum, total materi yang diakumulasi melalui cara-cara itu pastilah jauh lebih banyak ketimbang uang yang dikucurkan pada rakyat yang memilih.

Apalagi dana BLT berasal dari anggaran negara, tidak menguras uang dari kantong pribadi, sehingga para pengambil kebijakan benar-benar merasa tak ada beban untuk memboroskannya. Toh yang akan merasakan dampak moralitas dan ketak berdayaan jangka panjang adalah di pihak rakyat miskin, sementara penguasanya segera akan berganti pada tahun 2014 mendatang.

Kondisi seperti ini sungguh memprihatinkan, karena merupakan pola-pola penanganan masalah sosial dalam derajat peradaban yang rendah. Padahal, kalau pun kelak toh BBM harus dinaikkan di mana rakyat miskin pastilah akan lebih menderita lagi, maka sebenarnya terdapat segudang pendekatan dan cara pemberdayaan rakyat miskin yang bisa dilakukan dengan tidak memposisikan mereka layaknya “pengemis yang terus tergantung”. Catatlah, misalnya, dengan membuat berbagai proyek padat karya di mana warga miskin bisa bekerja dan bahkan memperoleh imbalan yang jauh lebih banyak ketimbang hanya Rp. 150.000 per bulan.

\*Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI  
(Jawa Pos, 23 Maret 2012)

“ Tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa pendekatan yang selalu mengedepankan materi untuk merebut dan mempertahankan jabatan tampaknya telah menghilangkan akal sehat dari sebagian pengambil kebijakan dan penguasa di negeri ini

Memperkuat Akuntabilitas Horizontal  
dengan Vertikal Kerakyataan

# KARENA RAKYAT BERHAK CEREWET

*Akuntabilitas selama ini terkesan lebih menekankan pemenuhan kewajiban horizontal ke sesama lembaga negara. Pada saat era masyarakat terbuka, akuntabilitas kepada rakyat tak terhindarkan. Mengapa rakyat berhak "cerewet"? Berikut uraian jurnalis JPPI, Rosdiansyah.*

**L**embaga negara, mau tak mau, kini harus terbuka kepada warga masyarakat. Zaman sudah berubah, era telah berganti. Jika dulu betapa sulit mengetahui apa yang dikerjakan lembaga-lembaga negara seperti BPK, dan sejenisnya, kini zaman keterbukaan justru menghendaki lembaga tersebut memberikan informasi kepada masyarakat luas. Tidak boleh lagi ada tertutup atau menutup diri dari keingintahuan masyarakat.

Sebab, rasa ingin tahu itu sendiri sebenarnya merupakan wujud sense of belonging masyarakat kepada lembaga negara. Selama 14 tahun setelah reformasi 1998, perubahan pada ketatanegaraan dan politik pemerintahan sudah berlangsung menuju ke arah lebih baik. Ini ditandai dengan dibentuknya sejumlah lembaga di tingkat negara yang bisa diharapkan menjamin terselenggaranya akuntabilitas bukan saja kepada sesama lembaga negara atau pemerintahan, melainkan juga kepada masyarakat luas.

Pada era keterbukaan ini pula terjadi perubahan orientasi akuntabilitas secara vertikal maupun horizontal. Lembaga seperti Unit Kerja Presiden Bidang Pengendalian dan Pengawasan Pembangunan (UKP4) yang selama ini lebih banyak diketahui memberikan laporan kepada presiden boleh saja diartikan jalur akuntabilitasnya secara vertikal mengarah ke atas.

Padahal, ada dua alasan penting untuk mendorong UKP4 agar juga meretas jalur akuntabilitas ke bawah, yakni ke masyarakat luas. Alasan pertama, UKP4 merupakan lembaga yang dianggarkan dalam APBN. Sedangkan pemasukan APBN, seperti pernah disebut dalam rubrik ini, lebih dari 70 persen berasal dari pajak.

Semakin wajibnya negara bersikap terbuka menunjukkan kinerja juga diungkapkan Ketua MK Prof Dr Mahfud M.D. dalam sebuah seminar di Jogja

baru-baru ini. Wajar saja jika UKP4 kemudian perlu memberikan informasi kepada khalayak luas ihwal apa saja yang telah dilakukan selama ini.

Alasan kedua, jalur akuntabilitas ke masyarakat luas akan menepis semua prasangka pada UKP4 sekaligus memenuhi amanah UU Keterbukaan Informasi Publik. Masyarakat yang kian tahu apa saja yang sudah dikerjakan UKP4 tentu akan meningkat pemahamannya terhadap lembaga satu ini, yang pada gilirannya akan mengikis semua dugaan miring bahwa lembaga tersebut sekadar dekorasi dalam pemerintahan.

Tentu saja UKP4 sendiri membutuhkan media efektif agar akuntabilitas kerja yang dilakukannya bisa tergambar dengan baik ke masyarakat tanpa distorsi. Beberapa waktu lalu Kepala UKP4 Kuntoro Mangkusubroto menyatakan bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sudah meneken Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 54 Tahun 2009 tentang UKP4.

Secara implisit, Perpres 10/2012 ini kian memperkuat tugas serta fungsi UKP4. Melalui Perpres itu UKP4 akan semakin tajam dalam menyoroti kinerja menteri-menteri di kabinet, yang tujuannya tentu mendorong pencapaian sasaran dan prioritas. Kini prioritas itu berjumlah 15 dengan tambahan dua deputi.

Pada situs setkab.go.id disebutkan bunyi pasal 5 ayat b Perpres No 10/2012 bahwa "dalam pelaksanaan tugas dan fungsi, UKP4 juga mendapatkan informasi dan dukungan teknis dari kementerian, lembaga pemerintah non kementerian (LPNK), pemda, dan pihak lain yang terkait".

Lembaga negara lain di bawah presiden yang juga selama ini memperlihatkan titik tekan akuntabilitas secara vertikal adalah Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen PAN & RB).

Berbeda dari UKP4, KemenPAN dan RB yang termasuk di dalam kabinet, merupakan lembaga negara yang menjadi "mitra" Komisi II DPR. Dengan demikian, bisa dikatakan, Kemen PAN dan RB juga mengarahkan akuntabilitasnya kepada lembaga perwakilan rakyat, sebagaimana terlihat ketika dalam rapat dengar pendapat membahas berbagai persoalan.

Paparan yang diberikan Kemen PAN dan RB merupakan bagian dari prosedur akuntabilitas kepada DPR. Dalam bingkai tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), akuntabilitas vertikal dan horizontal dari Kemen PAN dan RB kepada presiden dan DPR merupakan keharusan. Namun, akan menjadi terobosan bermakna jika akuntabilitas juga berjalan vertikal, menerobos jauh ke ba-wah, kepada rakyat.

Lagi-lagi alasan utama perlunya terobosan ini juga disebabkan rakyat berhak tahu apa saja yang sudah dikerjakan Kemen PAN dan RB. Apalagi, masyarakat luas tentu tidak ingin melihat proses reformasi birokrasi yang pada ujungnya

untuk kepentingan rakyat, tidak berhenti sebatas jargon. Nah, penyampaian informasi secara gamblang dan transparan kepada masyarakat luas tentu sangat dibutuhkan Kemen PAN dan RB.

Selain itu, ada lembaga negara yang selama ini lebih mengidentikkan diri dengan pertanggung-jawaban horizontal, yakni kepada DPR. Dengan berbagai istilah prosedural kelembagaan, lembaga negara terkait menunjukkan berbagai ihwal pada DPR yang menurut UU dipandang sebagai representasi aspirasi rakyat.

Karena itu, di era keterbukaan informasi ini sudah selayaknya terjadi situasi yang lebih maju.

Lembaga negara semisal BPK, KPK, BPKP, atau KY perlu diberi ruang untuk memberikan informasi kinerja yang telah dilakukan selama ini langsung kepada rakyat. Situasi ini merupakan perkembangan terbaru dalam era demokrasi serta desentralisasi. Kita semua yakin, mereka telah bekerja keras.

Tetapi, rakyat berhak tahu (*have the right to know*) agar mereka juga punya akses untuk memanfaatkan lembaga-lembaga negara itu. Terlebih di daerah-daerah yang jauh dari Jakarta.\*\*

# PEMDA JUGA HARUS TERBUKA

Oleh : Wawan Sobari (periset JPIP)

JPIP pernah menurunkan laporan khusus hasil survei kinerja akuntabilitas 38 pmda di Jawa Timur. Survei itu dilakukan dengan mewawancarai responden secara langsung selama Mei–Juni 2010. Sebanyak 2.273 responden berusia minimal 17 tahun dipilih secara purposif.

Responden dari kalangan *well-educated* dan *well-informed* yang dipilih mewakili berbagai latar belakang profesi. Yaitu, LSM, asosiasi profesi pendidikan, asosiasi profesi kesehatan, organisasi massa, mahasiswa, pelajar, PNS, dan investor.

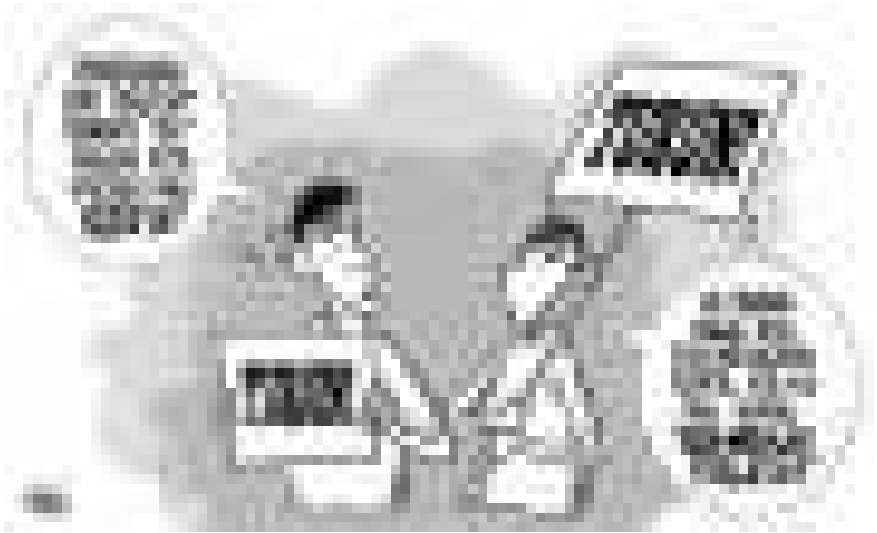
*Open government* (pemerintahan terbuka) memang perlu lebih dikuak di daerah. Sebab, dari temuan pertama, masyarakat masih sulit mendapatkan informasi kebijakan daerah yang telah ditetapkan. Jumlah responden yang tidak setuju terhadap kemudahan mendapat informasi kebijakan daerah lebih banyak daripada responden yang menyatakan setuju.

Bahkan, bila diakumulasikan sekalipun, tendensi jawaban tidak setuju (52,7 persen) lebih besar daripada setuju (47,3 persen). Kondisi tersebut ironis dengan prinsip bahwa regulasi daerah yang telah ditetapkan mutlak menjadi hak publik untuk mendapatkannya.

Karena itu, regulasi tersebut merupakan aturan yang mengikat publik dan pmda sebagai penerima manfaat dan/atau yang terkena dampak kebijakan itu. Bahkan, akses informasi rancangan dan pembahasan kebijakan daerah lebih sulit didapat masyarakat. Sebanyak 60,9 persen akumulasi responden menyatakan tidak setuju terhadap pernyataan ter sebut. Sisa nya, 39,1 persen secara akumulatif menjawab setuju dan sangat setuju.

Kedua, mendapat informasi tentang APBD kabupaten dan kota di Jawa Timur sama sulitnya dengan upaya mendapat informasi rancangan kebijakan daerah. Sebanyak 59,5 persen responden menyatakan tidak setuju atas kemudahan mendapat informasi APBD. Sementara itu, responden yang menjawab setuju sebesar 36,1 persen.

Bila diakumulasi, tendensi jawaban tidak setuju mencapai 62,5 persen. Artinya, APBD masih merupakan dokumen rahasia bagi sebagian besar daerah dan tidak semua warga bisa mengetahui isinya. Padahal, dokumen APBD yang dimaksud adalah dokumen yang telah menjadi perda dan wajib diketahui publik. Ketiga, ada kabar gembira terkait upaya pemberantasan KKN di daerah.



Sebanyak 48,2 persen responden setuju bahwa terdapat peningkatan pemberantasan KKN di daerah. Sementara itu, 10,7 persen sangat setuju dengan pernyataan tersebut. Responden yang tidak setuju 34,4 persen dan sangat tidak setuju 6,7 persen.

Data hasil survei itu bertolak belakang dengan pernyataan minimnya inovasi dalam upaya-upaya sanitasi birokrasi. Namun, responden menilai masih dalam batas wajar dan menjadi bekal harapan bagi upaya terus-menerus mendorong pemerintahan daerah yang bersih (*good local government*).

(Jawa Pos, 3 Mei 2012)

Catatan Kritis Opini WTP BPK dan Akuntabilitas APBD Jatim

# PERLU PERTAJAM METODE PEMERIKSAAN

Oleh: Umar Sholahudin\*)

UNTUK kali kedua, Pemerintah Provinsi Jawa Timur mendapatkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang diumumkan belum lama ini. Sebagaimana kita ketahui, Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jatim Tahun Anggaran 2011 hasilnya Opini WTP atau *Unqualified Opinion*.

Opini tahun 2011 ini sama dengan dengan hasil LHP tahun anggaran 2010 yang juga beropini WTP. Tentu saja, ini patut kita apresiasi. Sebab, selain predikatnya sangat tinggi, kualifikasi penilaian seperti ini sangat jarang dijumpai untuk laporan keuangan lembaga pemerintahan. Sejak tahun 2004 sampai 2011, baru dua kali ini laporan keuangan Pemprov Jatim mendapatkan predikat sebaik itu. Ini setidaknya menjadi salah satu indikator positif, bahwa terlihat ada perbaikan dalam manajemen pengelolaan keuangan daerah Pemprov Jawa Timur.

## CATATAN KRITIS

Namun demikian, bukan berarti laporan keuangan tersebut memiliki kesempurnaan dari semua aspek dan tanpa celah dan kritik. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK, bukannya tanpa kelemahan. LHP BKP tersebut patut kita cermati dan kritisi secara lebih objektif dan proporsional. Ada beberapa catatan kritis atas LHPBPK tersebut yang kemudian berbuah WTP.

*Pertama*, dilihat dari sisi objek atau sampling yang dipakai BPK bisa dinilai kurang representatif. Dalam laporan BPK ini, lebih banyak didasarkan pada laporan dari SKPD rumah sakit-rumah sakit yang dalam laporan BPK dalam kondisi baik. Atas dasar inilah LHP BPK untuk pelaksanaan APBD Provinsi Jawa Timur berbuah WTP. Dalam konteks ini, sampel rumah sakit yang digunakan BPK kurang representatif untuk dijadikan penilaian secara umum. Bagaimana dengan SKPD-SKPD lainnya?, atau apakah juga BPK mempertimbangkan laporan dari Inspektorat daerah atau data dari BPKP?.

*Kedua*, pemeriksaan BPK menggunakan metode uji petik atau sampling. Metode ini sangat berpotensi menimbulkan “politik kepentingan” dan bias

pemeriksaan. Bahkan menimbulkan distorsi pemeriksaan. Bisa saja BPK menerima bahan pemeriksanaan atau SKPD atau Pemprov Jatim yang sudah disiapkan sebelumnya dalam kondisi “baik”.

Perlu dicatat juga, yang diuji petik hanya sebagian kecil SKPD. Padahal ada puluhan SKPD di bawah lingkungan pemerintah propinsi. Sudah bukan rahasia lagi, setiap pemerintah daerah berkeinginan dan bahkan berambisi agar LHP BKP berbuah WTP, karena dengan WTP, akan mendapat insentif dari pemerintah pusat melalui DAK atau DAU atau bagi hasil. Harus ada proses yang transparan, sehingga terhindar dari kecurigaan kongkalikong antara pemeriksa dan yang diperiksa.

*Ketiga*, LHP BPK tersebut lebih didasarkan pada bukti atau laporan yang bersifat formal-prosedural. Aspek materiil cenderung dikesampingkan. Dalam konteks ini, yang penting dikedepankan adalah jika semua laporan formalnya (baca: laporan keuangan) memenuhi syarat, maka sudah dianggap beres. Tidak mempertanyakan dan menyelidiki lebih lanjut, apa benar terjadi trasaksi keuangan seperti yang tertera dalam laporan formal tersebut?

Jika ada dugaan penyimpangan anggaran yang nilainya tidak signifikan dalam satu SKPD, dalam pandangan BPK dianggap tidak material, dan itu tidak jadi pertimbangan dalam memberikan hasil WTP. Misal, dalam satu SKPD total anggarannya sebesar Rp 1 miliar, ada penyimpangan sebesar Rp 5-10 juta, maka penyimpangan tersebut dianggap “tidak material”. Nilainya terlalu kecil jika dibanding total anggarannya. Itu baru satu SKPD. Jika terjadi penyimpangan “tidak material” tersebut terjadi di banyak SKPD, maka seharusnya LHP bisa menilai sifat penyimpangannya “material”.



Rasa ingin tahu itu sendiri sebenarnya merupakan wujud sense of belonging masyarakat kepada lembaga negara”.

Dalam konteks ini, BPK hanya memeriksa aspek formal-prosedural saja, tidak sampai pada aspek materiilnya. Karena itu, tentunya perlu dilanjut dengan pemeriksaan yang bersifat investigatif. Sehingga nantinya bisa diketahui jika terjadi penyimpangan, apakah laporan keuangannya itu “material atau tidak material”. Jika pemeriksaannya tidak investigatif, maka sangat mungkin hasil opini “WTP” hanya semu dan bisa bias.

## AUDIT INVESTIGATIF

Sekali lagi, kita harus mencermati dan menilai laporan hasil BPK atas pelaksanaan APBD tahun anggaran 2011 secara lebih objektif dan proporsional, sehingga kita tidak terjebak pada “kebanggaan yang berlebihan”. Hasil WTP bukan berarti laporan keuangannya “bersih”. Karena itu, ke depan perlu ada pemeriksaan yang lebih menyeluruh atas bahan-bahan laporan yang ada di lingkungan pemerintahan Provinsi Jawa Timur, baik yang bersifat formal maupun material.

APBD adalah uang rakyat. Meminjam pernyataan Presiden SBY, uang berapapun jumlah rupiahnya, harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Akuntabilitas harus dijaga. Jangan mengatakan, jika terjadi penyimpangan anggaran yang sifatnya tidak signifikan dari segi jumlah, kemudian dianggap “tidak material” atau dianggap biasa saja. Pengabaian seperti ini akan menimbulkan preseden buruk; penyimpangan anggaran atau korupsi yang jumlahnya kecil dianggap sesuatu yang biasa.

Selain itu, BPK perlu mengubah metode pemeriksaan, yang tidak hanya menggunakan uji petik atau sampling yang bisa dicurigai sarat kepentingan politik. BPK tidak hanya memeriksa aspek formal-proseduralnya saja, tapi juga aspek materialnya. Tak cukuplah jangka 30 hari memeriksa keuangan di pemda. Sebaiknya, BPK tidak hanya sekedar memeriksa, tapi juga harus dilanjut dengan pemeriksaan yang mendalam dan menyeluruh atau audit investigatif. Sehingga hasilnya akan lebih objektif dan bisa dipertanggungjawabkan ke masyarakat dengan meminimalkan pertanyaan.

\*) Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surabaya.  
(Jawa Pos, 20 Juni 2012)

Membaca Laporan Freedom House 2012 yang Baru Dirilis

# HORE, SKOR AKUNTABILITAS RI TERTINGGI DI ASIA TENGGARA

*Upaya pembangunan akuntabilitas di Indonesia mencatat hasil lumayan. Hasil pengkajian Freedom House yang dirilis Senin lalu (17/9/2012) menunjukkan adanya tren positif. Namun, masih banyak agenda yang harus dituntaskan. Berikut ulasan ROSDIANSYAH, jurnalis JPIP.*

Laporan ini bisa menyemangati upaya reformasi birokrasi. Lembaga *think tank* AS yang prestisius, Freedom House, memublikasikan hasil penelitian 2012 itu di situs [www.freedom-house.org](http://www.freedom-house.org). Cakupannya terkait dengan akuntabilitas, aturan hukum, kebebasan sipil, antikorupsi, dan skor transparansi. Masing-masing dinilai dengan skor 0–7. Skor 7 diberikan jika sebuah negara menunjukkan per forma terbaik. Freedom House menyoroti 75 sektor, an-tara lain sektor politik, penanaman modal, dan ekonomi.

Khusus untuk skor akuntabilitas, Indonesia mengalami kenaikan tahun 2012 jika dibandingkan dengan 2010, dari 3,54 menjadi 4,22. Meski masih berada di bawah garis standar minimal 5, kenaikan skor sebesar 0,68 itu jelas menunjukkan adanya peningkatan akuntabilitas di mata publik. Entah kebetulan atau tidak, dorongan untuk reformasi birokrasi dan perbaikan kinerja lembaga negara yang berujung peningkatan akuntabilitas memang sudah menjadi agenda penting Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Reformasi Birokrasi (RB) sejak 2009.

Skor Indonesia sebenarnya pernah nyaris mencapai angka 5, tepatnya pada 2006, kala melesat di angka 4,70. Laporan khusus untuk Indonesia yang ditulis asisten guru besar Universitas Northern Illinois, AS, Michael Buehler itu juga menyebutkan perubahan kelembagaan politik dan demokrasi di Indonesia.

Tampak kemajuan sejak 2009. Antara lain, kekerasan selama pemilihan legislatif dan presiden jarang terjadi. Pemilihan umum berlangsung lancar walau ada riak di sana-sini.

Dalam 19 paragraf bertajuk akuntabilitas dan suara publik pada laporan tentang Indonesia, Freedom House menegaskan bahwa proses Pemilu 2009 di Indonesia lebih akuntabel dan transparan jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Berbagai lembaga negara ikut serta mengawal proses pemilu itu, antara lain KPU, Bawaslu, dan PPATK. Meskipun, secara kritis lembaga riset berbasis di Washington DC dan New York itu juga menyoroti berbagai isu mutakhir. Misalnya, rendahnya akuntabilitas horizontal antar lembaga negara pada tingkat nasional dan lokal meski sudah ada pemi-sahan tegas antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Menariknya, di kawasan Asia Tenggara skor Indonesia untuk akuntabilitas tahun ini merupakan yang tertinggi. Malaysia hanya meraih skor 3,29. Skor negeri jiran itu berada pada jarak 0,83 di bawah Indonesia.

Bahkan, jika dibandingkan dengan skor Indonesia pada 2010, capaian Malaysia masih berjarak 0,25 di bawah negeri ini pada 2012. Sementara itu, dua negara lain dari kawasan Asia Tenggara yang juga dinilai Freedom House adalah Kamboja dan Vietnam. Negeri Angkor Wat, yakni Kamboja, memperoleh skor akuntabilitas 2,59, sedangkan Vietnam bertengger di skor 1,15. Jika dibandingkan dengan perolehan skor akuntabilitas tiga negara Asia Tenggara lainnya, Vietnam jelas berada di peringkat terbawah tahun ini.

Negeri itu sangat tertutup terhadap akses informasi publik. Posisi Vietnam tersebut terus terpuruk jauh di bawah perolehan 2010 yang mencatatkan angka 1,48 dan skor 2006 yang sebesar 1,63. Pada 2010 ternyata negeri kecil Timor Leste malah meraih skor tertinggi, yakni 4,30.

Negara termuda itu relatif mengembangkan kebebasan untuk pengawasan publik, misalnya NGO dan partisipasi publik. Unggahnya sedikit, ketat pula. Jarak skor akuntabilitas Indonesia dengan Timor Leste 0,76 pada 2010. Kala itu Indonesia berada di bawah Timor Leste.

Namun, pada 2006 skor akuntabilitas Indonesia justru tertinggi di antara lima negara yang diteliti Freedom House. Bahkan, angka itu jauh lebih tinggi daripada milik Timor Leste yang hanya 3,83.

Jika dipukul rata, di antara tujuh negara Asia Tenggara yang kerap diteliti Freedom House dalam kurun enam tahun, ternyata skor akuntabilitas rata-rata Indonesia hanya selisih 0,07 di bawah Filipina yang meraih 4,22. Bedanya, selama enam tahun itu, Filipina hanya diteliti dua kali oleh Freedom House.

Secara keseluruhan, tahun ini hasil penelitian Freedom House itu jelas menyiratkan adanya upaya-upaya nyata peningkatan akuntabilitas di Indonesia. Apabila hasil penelitian tersebut dijadikan rujukan, selayaknya pemerintah, baik di pusat maupun daerah, bisa melahirkan kebijakan-kebijakan yang lebih akuntabel.



Sejumlah indonesianis kondang telah ikut membantu penelitian itu. Mereka adalah Hans Antlov, Marcus Mietzner, Sebastian Pompe, Jeffrey Winters, dan Matthew Winters.

Siapa bilang upaya pembangunan akuntabilitas kita tak ada hasil? Memang, seperti dikatakan Wamen PAN dan RB Eko Prasjo, hasil upaya reformasi birokrasi tak bisa langsung kentara (*tangible*). Berarti harus telaten dan rela bekerja dalam kesunyian demi kemaslahatan bangsa. (jpip)

# TERBANTU EVALUATOR GRATIS

Oleh : Rohman Budijanto (Direktur JPIP, Surabaya)

**A**Apun penilaian Freedom Forum atas integritas pemerintahan Indonesia, itu baik adanya. Makin banyak yang mengamati dan menilai, seharusnya pemerintah makin merasa pekerjaannya untuk memperbaiki birokrasi tak sia-sia. Meski tak kelihatan lompatannya, ada keyakinan terjadi reformasi di pemerintahan

yang terus-menerus. Seperti yang dicatat juga oleh Siti Zuhro, dalam pidato pengukuhan sebagai profesor, atas kemajuan re-formasi dan akuntabilitas birokrasi di Jatim (Jawa Pos, Opini, 22/9/2012).

JPIP sendiri terus-menerus sejak didirikan pada 2001 mengapresiasi inovasi dalam birokrasi, terutama perbaikan pelayanan publik. Tahun ini, dalam Otonomi Award Ke-11 pada 6 Oktober nanti, kriteria reformasi birokrasi itu juga masih menjadi penilaian penting. Bagaimanapun, birokrasi harus didorong menjadi mesin utama untuk menggerakkan per-kembangan masyarakat. Pelayanan birokrasi yang membaik pasti juga membawa semangat di bidang lain, misalnya, pertumbuhan ekonomi.

Para "relawan" yang menjadi pengawal reformasi birokrasi dari luar panggung, seperti Freedom Forum, ikut berkontribusi agar perbaikan terus berlangsung. Apalagi, lembaga yang berbasis di Amerika Serikat itu mengamati secara berkala.

Lebih penting juga memperbandingkan dengan negeri-ne-geri lain. Dilihat dari pemaparan tahun 2012, angka Indone-sia tidak jelek-jelek amat. Meskipun, angka itu belum melam-pau standar minimal 5 (rentangnya 0-7).

Yang dilakukan Freedom Forum dan LSM-LSM lain yang rajin merilis rapor reformasi birokrasi dan good governance perlu dianggap sebagai kontribusi gratis atas pengawasan pembangu-nan. Pemeringkatan dan penilaian berkala tersebut akan memudahkan kita melihat tren governance Indonesia menurun atau naik. Karena yang menilai orang luar, anggap saja itu lebih independen. Karena itu, mutu datanya pantas disambut sebagai sumbangan untuk menyemangati reformasi.

Kebetulan, rilis Freedom Forum tersebut tak begitu menim-bulkan kehebo-han. Beda dari rilis Transparency International tentang korupsi. Biasanya, rilis tentang isu "seksi" itu menjadi ulasan yang panjang lebar di media dan jejaring sosial. Namun, isu reformasi birokrasi memang lebih "kering" . Reformasi birokrasi memang merupakan ikhtiar panjang.

(Jawa Pos, 23 September 2012)

# KORUPSI DALAM SISTEM MAPAN

Oleh: Arif Afandi\*



**S**ISTEM yang sudah mapan dan matang tidak menjamin bersih skandal korupsi. Hal ini terjadi di Amerika Serikat, yang 2012 lalu berada di ranking 19 indeks Transparency International (Indonesia 118). Negara yang menjadi rujukan dunia di dalam kematangan sistem politik ini masih juga kebobolan dengan beberapa kasus penyimpangan keuangan negara, baik di tingkat lokal, negara bagian, maupun pemerintahan federal. Padahal, berbagai sistem pengawasan telah diciptakan secara berlapis-lapis.

Korupsi harus tetap dianggap sebagai sebuah penyimpangan. Karena itu, berbagai langkah pencegahan dan penindakan perlu terus dilakukan. Pesan yang perlu digarisbawahi dari kenyataan tersebut adalah: sistem yang baik saja belum cukup bisa mengendalikan kecenderungan perilaku korup. Apalagi sistem yang belum mapan dan matang.

Pertanyaannya kemudian, bagaimana agar korupsi bisa ditekan seminimal mungkin? Cukupkah kita mengandalkan KPK dan penegak hukum lain? Siapa yang bisa ikut membongkar korupsi?

## TERUNGKAP TAK SENGAJA

Model korupsi berjamaah yang pernah ngetren di awal era reformasi di Indonesia ternyata juga bisa terjadi di Amerika. Salah satu kasus yang amat terkenal adalah skandal korupsi berjamaah di kota Bell, salah satu kota di county Los Angeles. Kasus ini menjadi sangat populer karena terungkap berdasarkan hasil investigasi media dan menghasilkan hadiah Pulitzer, penghargaan tertinggi karya jurnalistik, untuk dua wartawan *Los Angeles Times*.

Kasus ini melibatkan sejumlah anggota dewan kota, wali kota dan wakilnya, serta manajer kota atau di Indonesia setingkat sekretaris kota. Mereka secara berjamaah me-mark up gaji mereka secara berlipat-lipat. Misalnya, gaji seorang anggota dewan kota yang bekerja secara paroh waktu di Amerika umumnya USD 400 atau setara dengan Rp 3.840.000 per bulan atau Rp 46.080.000 per tahun, menjadi USD 100.000 atau setara dengan Rp 960 juta (dengan kurs USD 1 = Rp 9600) per tahun. Di AS, anggota dewan kota tidak bekerja penuh.

Sedangkan wali kota, wakil wali kota, dan city manajer kota Bell me-mark up gaji mereka lebih gila-gilaan. Mereka menerima gaji antara 400 - 750 ribu US Dollar. Yang lebih fantastik lagi adalah kelakuan mantan city manajer (semacam Sekkota) Bell City Robert Rizzo. Dari hasil memark-up gaji dan korupsi, ia berhasil mengumpulkan kekayaan USD 6,7 juta atau Rp 64 milyar lebih. Asistennya juga melakukan hal yang sama, namun dengan jumlah yang lebih sedikit dibanding dia.

Mark up gaji secara berjamaah ini menjadi sangat menarik karena di luar keputusan gaji para pejabat di Amerika. Sekadar diketahui, gaji para petinggi pemerintahan kota di AS rata-rata tidak sampai USD 100. Bahkan, presiden Amerika Serikat hanya menerima gaji USD 400 per tahun atau setara Rp 3,84 milyar. Yang menarik lagi, korupsi secara berjamaah ini berlangsung sampai hampir lima tahun. Terungkap “secara tanpa sengaja” hasil investigasi dua wartawan *LA Times*.

Bagaimana korupsi berjamaah di Bell City ini bisa terjadi tanpa terdeteksi sistem mereka? Menurut Jeff Gottlieb dan Ruben Vives --wartawan yang mendapat penghargaan Pulitzer karena membongkar skandal ini-- mereka bisa melakukan hal itu dengan memanfaatkan momentum perubahan manajemen kota. Barangkali, situasinya seperti awal desentralisasi diterapkan di Indonesia tahun 2001. Saat itu, kasus korupsi berjamaah juga marak di kota dan kabupaten.

Di AS, sebuah kota bisa mengajukan perubahan untuk menjadi kota dengan otonomi khusus atau yang disebut dengan City Charter. Caranya dengan melakukan referendum. Nah, untuk ini, ara pemimpin kota tersebut menggelar referendum di hari libur yang diikuti hanya 350 warga. Hasil referendum yang dimanipulasi inilah yang menjadi dasar mereka mendapatkan status otonomi khusus.

Selain korupsi berjamaah, korupsi model menjual kursi kosong di parlemen juga terjadi di AS. Gubernur Negara Bagian Illinois Rod Blagojevich telah divonis penjara 14 tahun karena berbagai tuduhan kasus korupsi. Di antaranya adalah “menjual” kursi senat yang telah ditinggalkan Barack Obama setelah terpilih menjadi presiden AS periode pertama, empat tahun lalu. Dalam sistem AS, gubernur yang menentukan pengganti senator yang kosong.

## MEMATANGKAN SISTEM

Kenyataan di atas membuktikan bahwa pencegahan dan pemberantasan korupsi tidak hanya dapat mengandalkan sistem dan lembaga-lembaga formal. Dibutuhkan peran serta masyarakat untuk ikut serta mengawasi dan mengontrol jalannya pemerintahan. Kekuasaan yang ada pada kelompok dan individu tetap saja mempunyai peluang untuk disimpangkan. Kekuasaan tanpa ada kontrol dari pemberi legitimasi kekuasaan sangat mungkin untuk diselewengkan. Bahkan pada negara dan sistem yang sudah begitu matang sekali pun.

Model korupsi tidak mengenal sistem politik tertutup maupun terbuka. hanya saja, dalam sistem yang terbuka, tindak pidana korupsi lebih gampang terkuak karena kontrol masyarakat yang kuat. Namun, dalam sistem yang demokratis pun akan membuka peluang terjadinya korupsi selama tingkat partisipasi masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan lemah. Karena itu, pemberantasan korupsi diperlukan adanya sistem yang demokratis dengan tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi.

Kedua, tentu saja, dibutuhkan sistem penegakan hukum yang kuat dan bersih. Dibutuhkan *vacuum cleaner* alias penyedot debu dan kotoran untuk membuat lantai kita lebih bersih.

Ketiga, jika lembaga hukum, lembaga politik, dan sistem pemerintahan kita belum matang, maka media menjadi tiang penyangga utama. Di AS, pemberantasan korupsi sangat mengandalkan peran media. Bahkan, ada lembaga masyarakat nonprofit yang mendedikasikan secara khusus mendidik wartawan untuk melakukan investigasi terhadap kasus-kasus korupsi. Akan menjadi masalah jika media juga menjadi bagian dari lembaga yang korup.

\*) *Presdir Wira Jatim Group, baru saja berkunjung ke AS mendalami goverment and business accountability.*  
(Jawa Pos, 8 Januari 2013)

# AKUNTABILITAS VERSUS TRIBALISME

OLEH WAWAN SOBARI\*

**S**ECARA konstitusional sejatinya Indonesia telah memasuki era negara moderen sejak kali pertama UUD 1945 berlaku 67 tahun lalu. Konstitusi telah memuat format modernitas yang menggariskan para pemimpin pemerintahan dan parlemen dipilih secara demokratis. Konstitusi memutus mata rantai kekuasaan berdinasti ala kerajaan. Namun konstitusi majal terhadap absolutisme kekuasaan sebelum era reformasi.

Amandemen konstitusi pada era reformasi membatasi periode kekuasaan kepala negara dan pemerintahan. Pun, amandemen telah melahirkan sejumlah koreksi atas malinterpretasi dan malpraktik kekuasaan era sebelumnya. Termasuk koreksi terhadap ketidakberdayaan lembaga legislatif.

Namun, konstitusi yang telah mengalami perbaikan belum tentu diikuti praktik dan kinerja politik dan pemerintahan yang moderen. Alasannya karena politik dan pemerintahan belum menjunjung akuntabilitas sebagai salah satu filosofi tatanan politik moderen satu negara.

Menurut Fukuyama (2011), dua indikator kunci pemerintahan yang akuntabel, yaitu, pertama, para pembuat kebijakan (pemimpin) bertanggung jawab kepada rakyatnya. Kedua, mereka menempatkan kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi dan golongannya.

Kontras terhadap format pemerintahan moderen yang akuntabel, yakni pemerintahan yang dikelola secara tribalistik. Dalam format seperti ini, kepercayaan terhadap pemimpin diukur berdasar kemampuannya memberikan bermacam sumber daya (uang, kebutuhan pokok, proyek, infrastruktur) kepada kelompoknya secara eksklusif. Mirip peran kepala suku kepada kelompoknya.

Pun, rakyatnya akan memilih pemimpin bukan karena pertimbangan program dan manfaat jangka panjang. Melainkan karena kekuatan pemimpin yang bisa mendistribusikan sumber daya untuk kelompoknya. Untuk kasus itu, Fukuyama (2011) berkaca dari praktik pemerintahan negara-negara Melanesia, terutama Papua Nugini dan Kepulauan Solomon.

Maka, sistem pemerintahan yang tribalisme seperti itu tidak mudah mengakui prinsip-prinsip barang publik dalam mendistribusikan sumber daya (anggaran). Terjadi praktik manipulasi barang publik menjadi barang privat demi meraih tujuan-tujuan individu dan kelompok.

Kronologi Kasus korupsi pembangunan *sport center* Hambalang (*Jawa Pos*, 23/2) mempertontonkan perilaku tersebut. Kepentingan untuk mencari rente individual dan kelompok menjadi bagian dari proses pengambilan kebijakan. Alokasi anggaran menjadi ajang intervensi dan distribusi rente bukan untuk pemenuhan kepentingan publik.

Dugaan kasus gratifikasi kebijakan impor sapi merupakan variasi lain praktik pemerintahan yang tribalistik. Partai politik menjadi instrumen dalam kapitalisasi kepentingan kelompok. Menteri yang berasal dari partai politik menjadi pintu masuk intervensi kebijakan yang menguntungkan individu dan kelompok secara ekonomi dan politik.



Model korupsi tidak mengenal sistem politik tertutup maupun terbuka. hanya saja, dalam sistem yang terbuka, tindak pidana korupsi lebih gampang terkuak karena kontrol masyarakat yang kuat

Sebagaimana diungkap Ketua Harian Dewan Hortikultura Nasional Benny Kusbini bahwa pengaruh orang-orang partai dalam pengambilan kebijakan di kementerian merupakan hal biasa. Bukan hanya di Kementerian Pertanian. Kementerian dan partai lain pun terbiasa melakukan intervensi kebijakan yang disinyalir menguntungkan kekuatan politik tertentu (*Jawa Pos*, 3/2).

Intervensi tersebut bisa menjadi penyebab tingginya harga komoditas atau penurunan kualitas infrastruktur atau penyebab kerugian negara. Kepentingan publik terabaikan. Sementara itu, tantangan terhadap akuntabilitas pemerintahan lainnya datang dari sistem pemilu legislatif yang juga tribalistik. Sistem perwakilan semi distrik yang menggunakan daerah pemilihan menimbulkan orientasi sempit para wakil rakyat terpilih. Mereka cenderung lebih memprioritaskan pemenuhan janji konstituen di wilayah yang diwakilinya.

Mencuatnya debat mengenai alokasi dana aspirasi untuk tiap anggota DPR tiga tahun lalu menunjukkan kecenderungan itu. Usulan yang mendapat reaksi

negatif dari akal sehat publik itu bertentangan dengan prinsip akuntabilitas pemerintahan.

Bagi-bagi dana pembangunan tiap dapil tidak berbeda dengan praktik pemerintahan tribalistik. Para wakil rakyat berupaya keras membagi insentif alokasikan dana pembangunan tertentu kepada konstituen agar tetap dipilih. Alhasil, wujud tanggung jawab sebagai wakil rakyat terpilih tereduksi lewat distribusi insentif material.

Pun, ukuran kompetensi kinerja dan prestasi sebagai wakil rakyat menjadi terabaikan. Publik tidak lagi mempertimbangkan kinerja para legislator. Terutama dalam meningkatkan kemanfaatan publik atas setiap UU yang dibuat maupun dalam penetapan alokasi anggaran.

Bila saat itu kebijakan tersebut diteruskan maka ada tiga prinsip akuntabilitas alokasi APBN sebagai barang publik yang dilanggar. Yaitu, prinsip inklusivitas, non-rivalitas, dan non-penolakan dalam pemanfaatan APBN sebagai barang publik.

Meski demikian, pemerintah justru dinilai terus mengalami kemajuan dalam akuntabilitas pengelolaan uang negara. Setiap tahun hasil audit laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP) menunjukkan perbaikan opini yang diberikan BPK. Di antaranya terindikasikan oleh bertambahnya jumlah kementerian dan lembaga (KL) yang memperoleh predikat wajar tanpa pengecualian (WTP).

Hingga tahun 2011 sudah 84 persen KL yang mendapat opini WTP. Makanya, BPK memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP/*qualified opinion*) terhadap LKPP Tahun 2011.

Penjelasan dari fakta bertentangan itu bahwa ukuran akuntabilitas formal masih mendapat tantangan. Di antaranya penyimpangan dalam praktik pengambilan dan implementasi kebijakan. Sehingga, klaim sebagai negara moderen sejatinya masih banyak persoalan.

Sebagai catatan akhir, praktik-praktik politik era tribalisme yang kerap mewarnai praktik pemerintahan saat ini sungguh berkonsekuensi cukup berat. Karena makna akuntabilitas pemerintahan menjadi terdistorsi sangat tajam. Akuntabilitas pemerintahan akhirnya secara eksklusif hanya ditujukan kepada para pendukung fanatik pemanfaat transaksi barang publik.

*\*Peneliti The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi, kandidat doktor ilmu politik Flinders University.  
(Jawa Pos, 27 Februari 2013)*

BAB

# IV

ANTI  
KORUPSI

## PROLOG

# BERANI ANTI KORUPSI ITU AKUNTABEL

Salah-satu prinsip pencegahan korupsi adalah akuntabilitas. Prinsip ini sudah dikenal lama, meski baru kini mulai menjadi indikator pada kinerja pemerintahan dan DPR. Utamanya menyangkut penggunaan anggaran dan realisasinya, antara perencanaan dan penganggaran. Keduanya harus terukur, transparan serta bisa dipertanggungjawabkan. Celah koruptif bukan saja bisa timbul saat penganggaran, melainkan di kala perencanaan pun celah itu bisa muncul. Tentu saja para aparatur lembaga negara harus ekstra hati-hati dalam kedua hal tersebut. Namun, jangan karena takut salah perencanaan atau penganggaran yang berakibat dituding korupsi, lalu kehati-hatian ini menjadikan aparatur lembaga negara tak berbuat apa-apa bagi masyarakat. Dalih ekstra hati-hati ini kerap dikemukakan pembuat kebijakan baik di tingkat pusat atau daerah. Mereka khawatir kebijakannya kelak dituding korupsi, lalu enggan merencanakan program kerja apalagi menganggarkannya. Perilaku ini tentu saja tak bijak, sebab masyarakat tetap menunggu program-program pemanfaatan dari pemerintah.

Menghadapi siasat bersikap pasif ala aparatur lembaga negara itu, KPK sudah berulang kali menegaskan di berbagai kesempatan. Perencanaan dan penganggaran asalkan sesuai koridor aturan yang berlaku dan punya dasar yang kuat, tentu melahirkan kebijakan yang akuntabel. Kebijakan ini bisa menghindarkan aparatur negara dari perilaku koruptif. Perilaku tak elok yang mengakibatkan citra lembaga bobrok. Sejauh pengamatan terhadap lembaga-lembaga negara yang tergabung dalam program Akuntabilitas SIAP II, terlihat lembaga negara partner program selalu menegaskan komitmen anti-korupsi itu. Wujud penegakan ini bisa bermacam cara, semisal penandatanganan pakta integritas atau menggulirkan zona integritas di internal lembaga negara. Situs lembaga negara pun terbuka untuk umum. Siapa saja bisa mengakses ke situs itu tanpa perlu 'login'. Masyarakat luas yang mengakses ke situs bisa mengetahui apa saja yang telah dikerjakan oleh lembaga negara tersebut.

Transparansi ke publik tentu langkah baik. Patut didukung, agar juga ditiru oleh lembaga negara manapun. Tapi, terbuka tanpa kejujuran pasti memicu kecurigaan publik. Apalagi, biang korupsi itu dari sikap tidak jujur. Publik yang kian cerdas tentu cepat bercuriga manakala ada informasi yang tak jujur. Sepiawai apapun menutupi ketidakjujuran, cepat atau lambat baunya pasti tercium. Maka, kejujuran serta kewajaran menjadi bagian dari pencegahan korupsi. Lembaga-lembaga negara perlu mengembangkan budaya jujur serta berperilaku wajar. Kebiasaan menghambur-hamburkan anggaran harus diakhiri.

Di lain pihak, penggunaan anggaran yang wajar tentu harus tetap didorong. Baik Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) maupun Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sudah punya cara jitu menelusuri kewajaran penggunaan anggaran. Auditor BPK atau BPKP tak main-main dalam soal ini. Sebab, di dalam kewajaran penggunaan anggaran itu selalu ada alasan kuat. Tanpa dasar yang kokoh, maka indikasi perilaku korupsi bisa cepat diketahui. Berbagai kasus penggunaan anggaran tak wajar belakangan ini ujungnya adalah tindakan korupsi.

Banyak yang meyakini, korupsi di negeri ini sudah merambah ke mana-mana. Sepanjang tahun 2012 dan 2013, media mengekspos para koruptor berlatarbelakang oknum anggota dewan, pengurus parpol dan pejabat pemerintahan. Mereka ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan berbagai sangkaan. Jika melihat latar-belakang para tersangka korupsi itu, maka segera diketahui bahwa mereka ini bukan orang sembarangan. Apalagi bukan sembarang anggaran yang dikorupsi. Itu anggaran yang semestinya bisa digunakan mendongkrak kesejahteraan publik. Tapi, karena mereka tak jujur maka layak bila dilabeli pejabat tak akuntabel. Para tersangka korupsi tak mungkin jujur pada publik, sebab pikiran serta perasaan mereka hanyalah untuk diri sendiri atau kelompoknya. Korupsi bagi mereka merupakan jalan pintas jadi kaya dan eksis. Coba perhatikan kebiasaan sehari-hari para tersangka korupsi itu. Tampak sekali mereka selalu ingin mencari cara cepat dapat uang melimpah, tak perlu pusing disorot publik. Yang penting, pikir mereka, cepat kaya langgeng berkuasa.

Empat abad lalu, filsuf Rene Descartes pernah berujar, *Cogito Ergo Sum* (Saya berpikir, maka saya Ada). Eksistensi seseorang muncul karena ia berpikir, menggunakan akal sehat. Berkat akal yang sehat ini, peradaban dan kebudayaan umat manusia tumbuh berkembang. Namun, bagi para koruptor, yang berlaku adalah ungkapan '*Corrupta Ergo Sum*' (Saya mengkorupsi, maka saya Ada). Eksistensi diukur dari sejauhmana kekayaan ditumpuk dari modus korupsi. Koruptor menggunakan akal bulus, bukan akal sehat. Bagi koruptor, keberadaannya ditentukan hasil korupsi, yang digunakan untuk memperkaya diri sendiri maupun orang lain. Jangan bicara soal membangun peradaban apalagi kebudayaan, pada koruptor. Bagi mereka ini, menjarah anggaran publik atau menerima uang sogokan tentu lebih menarik ketimbang bincang soal peradaban atau kebudayaan. Coba simak saat tender lelang di instansi pemerintahan. Sudah jadi rahasia umum, proses ini sering penuh rekayasa. Acap pula rekayasa ini melibatkan pejabat publik atau anggota dewan. Praktek kongkalikong ini seakan sudah melembaga. Untuk memberantasnya, dibutuhkan keterlibatan publik lebih intensif.

Yang tak kalah menariknya adalah kian banyak istilah tertentu untuk menyamarkan praktek korupsi. Misalnya, sebutan 'apel Washington' untuk uang dolar, sedangkan 'apel Malang' untuk rupiah. Para koruptor rupanya sadar kalau alat komunikasi mereka gampang disadap. Oleh karena itu, mereka tak akan mau menyebut jelas apa yang diinginkan, jika menggunakan telepon

genggam. Bagi aparat penegak hukum, perilaku koruptor ini bukan hambatan dalam pemberantasan korupsi. Hasil audit BPK atau BPKP bisa menjadi rujukan utama dalam upaya pemberantasan tersebut. Dari aspek pencegahan korupsi, lembaga negara semacam KemenPAN-RB, UKP4 dan TQA selama ini telah berperan dalam menggerakkan budaya integritas. Budaya yang menjunjung tinggi martabat birokrasi, diantaranya untuk tidak berpikir aneh-aneh apalagi menciptakan istilah-istilah eksklusif demi menyembunyikan niat koruptif. Langkah-langkah pembenahan internal birokrasi juga menjadi bagian dari pencegahan korupsi ini. Sejak 2010, tekad KemenPAN-RB dan TQA sudah bulat untuk menciptakan martabat dan marwah birokrasi agar legitimasi dari publik kian kokoh. Diharapkan kelak, publik ikut merasakan hasil dari tekad ini.

Sehingga reformasi birokrasi dan penciptaan zona integritas bukan sekadar konsep di atas kertas. Melainkan konsep yang menemukan momentum tepat ketika gelegar anti-korupsi bergaung dimana-mana saat ini. Begitu pula dengan penciptaan zona integritas di dalam pemerintahan pusat dan daerah. Zona ini tentu bukan sekadar pemanis dari reformasi birokrasi, melainkan memang ditegaskan sebagai zona untuk mendorong peningkatan layanan publik. Birokrasi yang kian akuntabel bebas korupsi akan memperlancar layanan publik. Warga masyarakat terlayani dengan baik, tak perlu menyogok atau menyuap. Bahkan hal ini semakin dipertegas di ranah hukum setelah KY dibentuk beberapa tahun silam. Layanan kepada para pencari keadilan wajib bebas korupsi. Tak ada kompromi dalam soal ini. Apalagi KY sudah mendorong reformasi peradilan agar lebih diperhatikan oleh lembaga-lembaga penegakan hukum. Reformasi ini juga seharusnya mudah dipahami oleh para penegak hukum, khususnya para hakim. Bersikaplah anti-sogok, anti-suap dan anti-korup secara nyata, maka mereka sudah bisa disebut sebagai hakim reformis.

Kehadiran ORI dan KIP kian memperkuat semangat anti-korupsi birokrasi dan masyarakat. Keluhan masyarakat atas layanan birokrasi bukan perkara sepele dan tidak bisa disepelekan. Apalagi jika keluhan itu soal pungutan atas layanan, maka jelas perlu diusut. Tak boleh dibiarkan. ORI tentu bersikap sangat tegas pada oknum birokrasi yang masih 'aji mumpung' ini. Boleh dikata, pendampingan ORI pada masyarakat bertujuan agar birokrasi mawas diri tak terjebak modus korupsi. Bahkan sekadar meminta informasi ke birokrasi pun, kadang tidak gratis. Meski informasi itu kategori terbuka untuk publik. Kehadiran KIP tentu ikut mengawal keterbukaan informasi tersebut. Bila KIP sudah menetapkan sebuah informasi masuk kategori terbuka, maka tidak boleh ada pungutan apapun kepada pihak yang membutuhkan informasi terkait. Prinsip ini penting untuk mencegah berbagai upaya pungutan atas sebuah informasi dari birokrasi.

Sejumlah kolom Akuntabilitas dan kolom Opini yang pernah termuat dalam koran Jawa Pos berikut ini merupakan gambaran dinamika anti-korupsi. Potret dinamika ini juga menjadi bagian dari perjalanan mendorong akuntabilitas lembaga negara.

---

**AKUNTABILITAS PROMOSI KORUPTOR** Richo Andi Wibowo ● **KORUPSI DALAM SISTEM MAPAN** Arif Afandi ● **LAKUKAN LEWAT KEPAILITAN** M Hadi Shubhan ● **SAWERAN KPK UNTUK LEGISLATOR SAJALAH...** Rohman Budijanto ● **AGAMA DAN KAPOK LOMBOK KORUPSI** Tom Saptaatmaja ● **USTAD, KIAI, PESANTREN DAN KORUPSI AL QURAN** Samsudin Adlawi ● **AKPOL 'MENINGGALKAN' KORUPSI** Reza Indragiri Amriel ● **CICAK DAN KOTA BUAYA** Rohman Budijanto ● **MOU DALAM POLEMIK KPK-POLRI** Agustinus Simanjuntak ● **ANATOMI DUGAAN KORUPSI SI TERBAIK** Reza Indragiri Amriel ● **TEKOR MORAL PENGADILAN TIPIKOR** Achmad Fauzi ● **TAK SENTUH INFORMALITAS YANG MERAJALELA** Wawan Sobari ● **OMBUDSMAN BERWENANG PANGGIL KPK** Kukuh S Wibowo ● **OPINI BPK MEMBAIK BELANJA MALAH SERET** Wawan Sobari ● **JATIM NOMOR WAHID, TAPI ACEH TELADAN** Rohman Budijanto ● **SETELAH DANA USUT KORUPSI POLRI SETARA KPK** Herie Purwanto ● **TAHUN VIVERE PERICOLOSO PD** Airlangga Pribadi ● **REFORMASI MEMAKAN ANAK SENDIRI** Airlangga Pribadi

---

Pintu bagi Tekat Presiden SBY Memiskinkan Koruptor

# LAKUKAN LEWAT KEPAILITAN

Oleh : M. Hadi Shubhan\*



**C**UKUP menarik pernyataan Presiden SBY yang mengatakan setuju atas upaya hakim untuk memiskinkan para koruptor dengan menyita semua harta benda koruptor (*JPNN*, 3 Maret 2012). Meskipun ide ini brilian, akan tetapi terkendala banyak hal dalam aspek hukum yang berlaku pada peradilan tipikor. Namun demikian ada solusi, yaitu dengan memailitkan para pelaku tindak pidana korupsi.

Dalam peradilan tipikor, kendala yang utama untuk menyita harta koruptor adalah karena banyak harta koruptor yang sudah dicuci menjadi atas nama isteri dan anak serta orang/ perusahaan kepercayaannya. Karena berpindah tangan atau beratas nama ke pihak lain, hakim dan jaksa tipikor tidak bisa menyitanya. Kasus Nazaruddin membuktikan kendala ini, karena hasil korupsi itu hampir semuanya diatasnamakan isterinya, serta perusahaan-perusahaannya.

Kendala lain, harta yang dapat disita adalah yang berkait dengan perkara yang sedang diperiksa hakim. Sedangkan harta lain, meski hasil korupsi uang negara, karena tidak sedang diperiksa perkaranya, tentu tidak dapat disita. Tentunya jaksa penuntut umum akan kesulitan membuktikan hasil korupsi dibelikan aset tertentu. Bukti kendala ini, perintah hakim tipikor baru-baru ini yang mengembalikan uang yang disita KPK karena tidak berkait dengan kasus yang sedang diperiksa.

Kendala yang terakhir adalah penindak-lanjutan (eksekusi) atas harta-harta yang disita untuk dilikuidasi dan uang hasil likuidasi disetorkan ke kas negara. Banyak harta-harta koruptor sitaan hakim, tetapi sampai saat ini belum berwujud uang dan belum disetorkan ke kas negara. Bukti kendala ini adalah banyak koruptor BLBI yang lalu yang sudah dihukum secara *in absentia*, tetapi hartanya masih utuh belum dilikuidasi.

## PINTU KEPAILITAN

Kendala-kendala di atas dapat diatasi dengan menggunakan hukum kepailitan. Pengajuan kepailitan terhadap koruptor tersebut dilakukan oleh kejaksaan, yang bertindak untuk dan atas nama negara, dengan landasan demi kepentingan umum. Kewenangan institusi kejaksaan ini secara *expressis verbis* (secara tegas, Red.) disebutkan oleh UU No. 37/ 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Dalam pasal 2 ayat (2) UU tersebut ditegaskan, bahwa permohonan kepailitan dapat diajukan oleh kejaksaan untuk kepentingan umum.

Dalam UU kepailitan tersebut, menjelaskan cakupan kepentingan umum yang seluas-luasnya. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan luas. Misalnya, debitor melarikan diri, debitor menggelapkan bagian dari kekayaannya, debitor mempunyai utang kepada BUMN atau badan usaha lain yang menghimpun dana dari masyarakat, debitor tidak beritikad baik atau tidak kooperatif dalam menyelesaikan masalah utang piutang yang telah jatuh tempo, atau dalam hal lainnya menurut kejaksaan merupakan kepentingan umum.

Akibat hukum dari kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan debitor pailit. Pengurusan dan pembersihannya dilakukan oleh kurator di bawah pengawasan hakim pengawas. Kepailitan ini bukan masuk dalam acara pidana melainkan acara bidang keperdataan. Karena keperdataan, tujuan akhir dari proses ini adalah berkaitan dengan nilai finansial atau uang; dan tidak berkaitan dengan kepidanaan seperti kurungan atau penjara.

Jika dalam di pengadilan tipikor ada kendala untuk menjangkau harta koruptor yang sudah dialihkan menjadi atas nama isteri, anak, perusahaannya,

maka dalam kepailitan dapat diatasi dengan upaya hukum *actio pauliana*. Gugat *actio pauliana* adalah gugatan yang meminta kepada pengadilan untuk membatalkan perbuatan hukum yang dilakukan oleh debitor pailit (para koruptor) sebelum adanya putusan pailit, karena perbuatan tersebut dianggap merugikan harta pailit. Dengan gugat *actio pauliana* ini maka harta yang sudah beralih dari tangan koruptor kepada anak, isteri, dan perusahaannya dapat ditarik kembali dan dimasukkan dalam *budel* kepailitan (*bankrupt estate*).

Demikian pula, jika dalam vonis pengadilan tipikor tidak dapat menjangkau harta koruptor yang tidak berkait dengan kasus yang sedang diperiksa, maka tidak demikian dalam kepailitan. Dengan adanya vonis kepailitan terhadap koruptor, maka seluruh harta kekayaan koruptor dalam status sita. Sita akibat putusan pailit adalah sita demi hukum dan mencakup semua harta (*public attachment* atau *gerechtelijke beslag*).

Dengan vonis kepailitan ini, maka koruptor tersebut sudah tidak diperbolehkan lagi menyentuh semua harta kekayaannya. Harta kekayaan akan diurus dan dibereskan oleh kurator dan hasil pemberesan oleh kurator tersebut akan dimasukkan ke kas negara sejumlah semua kerugian negara atas semua tindakan koruptor tersebut.

Proses eksekusi harta pailit lebih cepat dan transparan, karena seluruh pencairannya oleh kurator. Kuratornya tidak hanya terbatas Balai Harta Peninggalan (BHP) saja, tetapi kurator swasta yang terdiri dari para advokat-advokat papan atas yang bisa dianggap lebih profesional. Kurator ini yang nantinya bertugas untuk mencairkan harta pailit melalui lelang umum serta hasil dari seluruh pencairan *budel* pailit akan didistribusikan kepada kreditornya, termasuk negara dalam hal kasus korupsi ini.

Dalam pada itu, kepailitan juga bisa menjadi terapi kejut (*shock therapy*) bagi para koruptor untuk tidak coba-coba menjarah uang rakyat. Karena seluruh hartanya dan perusahaannya bisa disita untuk dijadikan harta pailit. Dan dengan instrumen kepailitan, maka kejaksaaan bisa membusungkan dada seraya berkata pada koruptor: Korupsilah kau, maka kau akan kumiskinkan!

Setelah ada cara pemiskinan koruptor lewat pintu kepailitan, beranikah SBY memerintahkan Kejaksaaan Agung menggunakan pintu itu?

\*Dosen fakultas hukum bidang hukum kepailitan, dan sekretaris  
Universitas Airlangga.  
(Jawa Pos, 6 Maret 2012)

# SAWERAN KPK UNTUK LEGISLATOR SAJALAH...

Oleh: Rohman Budijanto\*)

**H**AMPIR seragam opini terkait gerakan pengumpulan saweran untuk gedung KPK. Gerakan ini dimaknai sebagai kemarahan rakyat kepada orang-orang di DPR. Orang-orang yang resmi disebut wakil rakyat itu dianggap tak peka, bahkan bertingkah mencurigakan. Saweran itu lebih sebagai protes daripada bersungguh-sungguh mengumpulkan uang sekian puluh miliar untuk mendirikan gedung KPK yang baru.

Lagipula, sudah ada kerepotan legalitas. KPK tak mungkin menerima langsung saweran masyarakat, karena dinilai sebagai gratifikasi alias korupsi juga. Solusi penasihat KPK Abdulah Hehamahua, agar uang itu dipakai LSM untuk kampanye antikorupsi, jelas tak klop dengan tujuan awal gerakan ini. Tujuannya mengegalkan pembangunan gedung.

Mari fokus ke problem utama, yakni tanda bintang di APBN, penyebab tersanderanya duit gedung KPK. Kita upayakan agar uang saweran itu bisa menghapus tanda bintang itu. Memang, hakikatnya APBN itu uang rakyat. Uang kita semua dari aneka pajak. Tetapi, pengeluarannya telanjur kita berikan kewenangan kepada DPR dan pemerintah. Karena pemerintah sudah oke, kita tinggal meyakinkan kepada wakil kita agar tetap mewakili aspirasi kita, bukan aspirasi “masa depan” mereka sendiri.

## DEBAT TAK SEIMBANG

Rasanya semua argumen sudah dikemukakan agar legislator melepas tanda bintang itu. Intinya, rakyat sedang kesal dengan korupsi, dan ingin memberikan fasilitas yang memadai bagi KPK, lembaga antikorupsi yang paling serius sepanjang 67 tahun republik ini. Tapi, kita tahu, semua argumen itu tak bisa mengubah sikap anggota DPR.

Rakyat hanya punya argumen. Tapi, DPR punya argumen plus kuasa. Bahkan, kalau tak punya argumen pun pemilik kuasa akan menang. Kuasa itu memang dari rakyat, tapi sudah telanjur kita berikan kepada para wakil yang kini duduk di Senayan. Yah, rasanya ini memang seperti orang memberikan surat kuasa kepada orang lain agar menguruskan kepentingannya, tapi ternyata si penerima kuasa tak menjalankan kuasanya sesuai keinginan pemberi kuasa. Apa boleh buat?

Kalau lewat bahasa argumen buntu, coba kita cari “bahasa” lain. Sebaiknya uang hasil saweran untuk gedung KPK itu digunakan untuk para legislator. Melihat pengalaman, “bahasa fulus” ini lumayan ampuh. Sudah terungkap banyak oleh KPK tentang penggunaan “bahasa fulus” ini untuk melenyapkan segala “bintang” atau untuk meraih tujuan di DPR.

Yang mutakhir kasus dugaan korupsi pengadaan musaf Alquran oleh tersangka Zulkarnaen Djabar (legislator Golkar). Yang paling heboh kasus percaloan Wisma Atlet yang merenggut kehormatan M Nazaruddin dan Angelina Sondakh (Demokrat). Juga ada percaloan anggaran oleh tersangka Wa Ode Nurhayati (legislator PAN). Kasus suap ramai-ramai juga ada, yakni terkait pemilihan Miranda Gultom sebagai deputi senior gubernur BI (melibatkan sekomplotan legislator lintas partai). Perlu diingat juga kasus korupsi Badan Pengawas Tenaga Nuklir atau Bapeten (melibatkan legislator PAN Noor Adenan Razak). Itu beberapa contoh betapa “bahasa fulus” sangat fasih dilafalkan kaum legislator.

Tak hanya di pusat, di daerah sangat banyak legislator yang sangat fasih mengucapkan “bahasa” uang dan banyak pula yang berkuak di pengadilan. Banyak pula legislator yang terserempet dugaan korupsi yang diheber media, yang belum sampai ke pengadilan. Tentu saja di bawah permukaan diperkirakan masih banyak wakil rakyat yang tetap menggunakan “bahasa uang” dalam memandatkan amanah rakyat.

## SAWERAN SUBSIDI DEWAN

Siapa tahu, mereka tak punya waktu membahas anggaran gedung KPK itu karena jam kerja di gedung DPR habis untuk membahas kepentingan rakyat yang “lebih penting”. Maka, perlu kita sewakan hotel yang mewah, agar mereka lebih tenang membahas anggaran KPK. Kalau mereka harus lembur di luar jam kerja atau hari libur, biar kita saweran menanggung “uang lembur” sidang itu. Kasihan bukan kalau para wakil rakyat itu tak diberi “uang lembur”?

Siapa tahu, mereka juga ditarget oleh partainya untuk menyumbang. Nah, uang saweran itu kita gunakan untuk menyumbang partai atas nama si legislator. Meskipun kebanyakan hanya buka kantornya setiap lima tahun di sekitar musim pemilu, rupanya partai tetap sangat butuh banyak uang. Entah untuk apa, kita memang belum tahu karena tak ada laporan pertanggungjawabannya yang memadai.

Siapa tahu pula mereka butuh studi banding untuk menghilangkan tanda bintang anggaran gedung KPK. Dengan uang saweran, kita kirim para legislator itu untuk studi banding. Silakan memilih. Ke Hongkong, Monako, Makau, Las Vegas... terserah. Kita belikan tiket kelas bisnis dan hotel bintang lima di negara-negara tujuan. Kalau perlu, biar mereka lebih tenang dalam studi band-



ing, kita belikan tiket pula untuk keluarganya. Kita hargai rasa sayang mereka pada keluarga (alangkah mengharukan, saking sayangnya ada anak kandung diajak korupsi).

Anggaran studi banding DPR memang cukup banyak dan tak pernah ada tanda bintang, tetapi siapa tahu butuh lebih banyak? Kasihan kan kalau legislator kita kurang wawasan internasional tentang menghapus tanda bintang untuk pemberantasan korupsi? Bagaimanapun mereka telanjur kita ber beban berat di pundak dan di pikirannya untuk bekerja keras merealisasikan aspirasi kita.

Bukankah UML (upah minimum legislator) sudah Rp 51,5 juta per bulan plus berbagai fasilitas? Iya, benar. Tapi kan masih kurang? Buktinya banyak yang masih “mengerjai” APBN. Maka, mari kita beri subsidi agar mereka lebih sejahtera. Kalau mereka sejahtera, kita akan bangga karena kesejahteraan itu setidaknya mewakili rakyat yang belum sejahtera.

Yuk, saweran untuk legislator agar mau membebaskan dana gedung KPK dari sandera bintang.

*\*)Senior editor Jawa Pos, direktur eksekutif JPIP  
(Jawa Pos, 1 Juni 2012)*

# AGAMA DAN KAPOK LOMBOK KORUPSI

Oleh Tom Saptaatmaja\*)

**M**emikirkan korupsi di negeri yang mayoritas umatnya mengaku bertuhan dan beragama, memang meresahkan kita yang masih memiliki hati nurani. Yang terbaru, kita resah dengan kasus korupsi pengadaan Qur'an. Kebetulan terkait kasus ini,, baru saja penulis memandu talkshownya di Surabaya, dengan narasumber pemimpin Ponpes Tebu Ireng KH Salahuddin Wahid, pengurus PD sekaligus cendekiawan muslim Ulil Abshar Abdalla dan Pengacara senior Trimoelja D Soerjadi (3/7).

Pertama-tama, dengan terungkapnya kasus pengadaan Qur'an, harus dimengerti kasus ini tidak ada kaitannya dengan agama Islam. Korupsi bisa terjadi di manapun. Dalam Gereja juga terjadi korupsi, sebagaimana ditulis George Junus Aditjondro. Maka perlu dibedakan antara agama yang tidak bisa dinodai korupsi dan pemeluknya yang nota bene manusia, yang bisa saja tidak suci dan korupsi. Korupsi bisa di ranah apapun..

## ATEIS TAK KORUPSI

Memang meresahkan memikirkan, mengapa di negeri yang nyaris 100% warganya percaya Tuhan, justru tinggi korupsinya. Sedangkan di negeri yang mayoritas warganya tidak percaya Tuhan (ateis) justru tak ada korupsi. Dalam talkshow, Gus Solah menunjuk Denmark, yang 80% warganya ateis, tapi tak ada korupsi. Lalu Tiongkok, yang ideologi penguasanya komunis, malah ada hukum yang tegas terhadap koruptor, yakni dihukum mati di depan publik. Akibatnya koruptor di Tiongkok menjadi jera atau "kapok".

Keresahan kita coba dijawab Ulil. Menurut pengusung Islam Liberal itu, memberikan tali asih, ucapan terimakasih atau gratifikasi merupakan bagian dari peradaban kita. Demokrasi dengan nilai-nilainya, menganggap hal-hal seperti itu sebagai tindak korupsi, terlebih bila yang memberikan tali asih, ucapan terimakasih atau gratifikasi adalah birokrat atau pejabat pemerintah. Yang perlu ditanamkan ke depan, agar orang tidak memberikan tali asih, ucapan terimakasih atau gratifikasi dari uang negara. Di sinilah letak kesulitannya.

Maka ketika orang menjadi pejabat negara, dia harus membuat jarak tegas dan bisa membedakan mana uang pribadi dan mana uang negara, karena batasan korupsi dalam demokrasi modern selalu menekankan unsur kerugian

negara. Terkait ini, Trimoelja mengisahkan pengakuan seorang hakim yang pergi haji dengan uang dari orang yang tengah berperkara di pengadilan. Jelas si hakim, tidak mampu mengambil jarak serta menyalahgunakan jabatannya. Kita tentu juga masih ingat istilah "habidin", yakni haji dengan biaya dinas.

Anehnya, para koruptor yang pergi haji seolah merasa sudah mendapatkan pengampunan dosa dari Tuhan. Tobat di Tanah Suci, lalu kumat di negri sendiri (haji "tomat"). Atau kadang mereka tak sempat pergi haji atau ziarah ke tempat kelahiran Yesus (seperti kasus sumbangan dari hasil korupsi oleh politikus PDIP Engelina Pattiasina ke jemaat ziarah ke Israel, Red). Tapi, cukup banyak koruptor yang merasa mendapat pengampunan dosa, lewat tindakan karitatif, seperti menyantuni anak yatim atau menyumbang pembangunan tempat ibadah. Ada mekanisme pencucian uang, seolah Tuhan sendiri bisa disuap. Jadi beragama oke, korupsi juga oke. Kenapa demikian?



Rakyat hanya punya argumen. Tapi, DPR punya argumen plus kuasa. Bahkan, kalau tak punya argumen pun pemilik kuasa akan menang”.

#### PENTINGNYA KEADILAN

Konon motif beragama orang Indonesia itu sekedar mencari kesahduan atau romantisme beragama bagi diri sendiri. Beragama dilepaskan dari konteks sosial. Padahal, Tuhan menurunkan agama-agama bukan untuk satu orang. Aspek sosialnya ada. Terkait ini, di semua agama, ada ajaran tentang keadilan. Ada banyak ayat di Injil atau Qur'an yang menekankan pentingnya keadilan.

Sayangnya, pesan keadilan itu sudah dicoret atau ditiadakan oleh umat beragama di sini. Hukum Tuhan dalam Kitab Suci sudah tidak dipedulikan lagi. Orang hanya mengejar kesucian dan kekayaan bagi diri sendiri. "Yang penting aku suci, aku kaya sendiri. Persetan dengan yang lain!". Maka mengembat atau mencuri uang negara (korupsi), terus dilakukan. Para koruptor justru mewariskan tabiat jahatnya pada yang lebih muda sehingga ada regenerasi koruptor.

Padahal korupsi sesungguhnya sangat bertentangan dengan spirit keadilan. Coba bayangkan! Bukankah triliunan uang negara yang dikorup, sebenarnya bisa dimanfaatkan untuk mengentaskan kaum miskin, memberi gizi pada anak

malnutrisi, memberi bea siswa bagi mahasiswa dari keluarga miskin, membangun ribuan gedung sekolah yang nyaris ambruk atau memperbaiki jalan rusak dan fasilitas umum lainnya?

Meski sudah ada fatwa agar jenasah koruptor tidak didoakan atau harta hasil korupsinya disita negara, semua akan tetap sia-sia, jika aparat hukum kita tidak berani menegakkan keadilan. Hukuman yang ringan, di bawah lima tahun, tak akan pernah menimbulkan efek jera. Meski gedung KPK baru diperlukan, tapi sesungguhnya yang lebih diperlukan adalah gebrakan KPK untuk menjatuhkan vonis hukuman berat sehingga membuat jera para koruptor atau calon koruptor. Selama divonis beberapa tahun (paling banter hanya lima tahun), para koruptor hanya akan “kapok lombok”. Seperti orang yang seakan merasa kapok saat kepedasan makan lombok, esoknya tetap makan sambal.

Maka penegakan hukum adalah kunci utama. Bukan tanggungjawab tokoh agama atau umat beragama untuk menegakan hukum melawan korupsi. Agama hanya bertanggungjawab memberi peringatan atau inspirasi agar orang jangan korupsi, jangan mencuri. Tapi polisi, jaksa, hakim atau aparat hukum kita, termasuk KPK yang seharusnya menghukum berat para koruptor. Namun bila di dunia para koruptor tak dihukum berat, mereka kelak tak akan lolos dari hukum Tuhan.

\*) Tom Saptaatmaja, produser pemberitaan Sindo radio, Surabaya  
(Jawa Pos, 6 Juli 2012)

# USTAD, KIAI, PESANTREN, DAN KORUPSI ALQURAN

Oleh: Samsudin Adlawi\*

**G**ERONIMO. Tahun kemarin, nama satu kata itu sangat populer di seantero dunia. Ya, Geronimo dicatut oleh pasukan khusus antiteror AS, SEAL Team Six (ST6) sebagai kata sandi dalam menggerebek pemimpin Al Qaidah, Usamah bin Laden. Geronimo ternyata "bertuah". Penggerebekan pada 1 Mei 2011, pukul 01.00 dini hari waktu Pakistan itu sukses besar. Usamah tewas dalam persembunyiannya di sebuah gedung di Kota Abbottabad, Pakistan.

Siapa sebenarnya Geronimo? Dia dikenal sebagai hero keturunan Amerika-Indian, Geronimo adalah pimpinan suku Indian, Chiricahua Apache, yang berperang melawan meksiko dan AS pada 1851-1900. Tak ayal, penyebutan pimpinan masa lalu itu untuk menyebut Usamah bin Laden sempat menyulut protes. Terutama dari kalangan Indian. Sebanyak 500 ribu Indian Amerika yang diwakili Keith Harper (anggota organisasi Cherokee Nation) pun melakukan *class action*. Mereka menggugat pemerintah AS senilai USD 3,4 miliar.

Masih banyak lagi sandi yang dipakai dalam misi-misi khusus dalam peperangan. Tidak hanya oleh AS, tapi oleh hampir semua negara. Sesuai namanya, sandi adalah kata atau pesan rahasia. Biasanya, hanya bisa dipahami oleh tim yang terlibat dalam sebuah operasi. Di luar anggota tim tidak ada yang (boleh) tahu. Sekali bocor, operasi yang akan dilancarkan bisa gagal total.

Biasanya, nama sandi disesuaikan dengan target. Penggunaan sandi Geronimo, misalnya. Nama pejuang yang pernah memerangi AS itu dianggap selevel dengan Usamah bin Laden. Kesamaannya, setidaknya, pada kadar fobia yang ditebarkannya terhadap warga Paman Sam. Kedua nama besar tersebut sama-sama telah sukses menjadi 'hantu' bagi bangsa AS. Keduanya berhasil membuat rakyat Amerika dan pemerintahannya menjadi bangsa yang paranoid.

Begitu pun penggunaan sandi yang dilakukan oleh aparat TNI maupun Polri dalam melakukan operasi khusus. Mulai operasi memberantas pengacau keamanan hingga operasi penyergapan jaringan narkoba.

Dalam perkembangannya, penggunaan kata sandi kini tidak lagi dimonopoli kalangan militer dan polisi. Para koruptor juga mulai menggunakan kata

sandi untuk mengamankan pencuriannya. Untuk mengamuflasekan operasi korupsi, para koruptor memakai sandi-sandi tertentu dalam berkomunikasi. Sama dengan di militer, pemilihan kata sandi dalam korupsi juga disesuaikan dengan sasarannya. Selain agar tidak diketahui oleh orang kebanyakan, penggunaan kata sandi dalam korupsi dimaksudkan untuk menghilangkan jejak tindak pidana korupsi.

Tentu publik masih ingat dengan kata "apel washington" dan "apel malang". Ya, dua jenis apel itu mengemuka dalam kasus suap wisma atlet. Tepatnya, dalam pembicaraan antara Mindo Rosalina Manulang dan Angelina Sondakh. Menurut Rosa, saat bersaksi untuk terdakwa kasus dugaan suap wisma atlet, Muhammad Nazaruddin, di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta (16/1/2012), istilah "apel Malang" berarti "rupiah". Sedangkan "apel Washington" berarti "dollar AS". Sedangkan dua sandi lainnya, yakni "pelumas" berarti "uang" dan "semangka" menunjukkan "permintaan dana".

Sebelum ada penjelasan dari Rosa, masyarakat dan terutama media dibuat sibuk memecahkan arti empat kata sandi tersebut. Canggih nian istilah yang dipakai. Lebih canggih lagi, tentunya, oknum yang menggunakannya.

Belum hilang benar ingatan akan geger "apel malang" dan "apel washington", kepala kita kembali diguncang oleh kata dan sandi dalam kasus dugaan suap. Bahkan, kali ini lebih berani. Lebih gila. Sandinya tidak main-main. Memakai kata yang selama ini disakralkan, khususnya oleh umat Islam. Yakni, "kiai", "ustad", dan "pesantren". Tiga kata itu sangat dihormati karena menjadi episentrum pengajaran ilmu-ilmu Islam. Ketiganya termasuk pilar tegaknya bangunan Islam.

"Kiai" adalah sebutan lain bagi *'aalim* atau *ulama*. Tapi, dalam Islam, ia dikenal tidak semata sebagai orang yang mumpuni dalam ilmu agama, melainkan juga kebanyakan memangku pondok pesantren.

Sedangkan "ustad" merupakan bahasa Arab yang berarti guru. Umumnya dipakai untuk memanggil guru dalam sekolah-sekolah Islam. Selain di pesantren, kata "ustad" digunakan dalam dunia pendidikan Islam, mulai MI (madrasah ibtidaiyah) hingga perguruan tinggi. Status sosial ustad di bawah kiai. Di pesantren, ustad sering menjadi kepanjangan tangan/orang kepercayaan kiai, khususnya dalam mengajarkan sejumlah kitab.

Adapun "pesantren" adalah tempat menimba ilmu bagi para santri kepada seorang/beberapa kiai yang mengasuhnya.

Sandi "kiai", "ustad", dan "pesantren" muncul dalam kasus dugaan suap penggandaan kitab suci Alquran di Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama. Seperti diketahui, KPK telah menetapkan politikus Golkar Zurkarnaen Djabar bersama anaknya Dendy Prasetya.



Dalam komunikasi Dendy dengan sahabatnya yang terekam penyidik komisi antirasuah KPK, terungkap sandi "kiai", "ustad", dan "pesantren" untuk menyebut para penerima dana hasil permainan proyek penggandaan Alquran.

Belakangan diketahui, "kiai" menunjuk pada politikus di Senayan, "ustad" dipakai untuk menyebut pejabat Kementerian Agama, dan "pesantren" untuk parati politik.

Benar tidaknya penggunaan tiga sandi itu dan peruntukannya masih menunggu perkembangan hasil pemeriksaan KPK terhadap para tersangka dan saksi. Jika benar adanya penggunaan sandi "kiai", "ustad", dan "pesantren", kita akan kesulitan mencari istilah yang tepat untuk menghujat para pelakunya. Sebab, ketika mendengar mereka mengorupsi proyek penggandaan Alquran dada kita serasa akan pecah menahan emosi. Ternyata sandi permalingan mereka juga merendahkan keluhuran kiai, ustad, dan pesantren.

*\*) Wartawan Jawa Pos yang menerbitkan beberapa buku puisi.  
(Jawa Pos, 9 Juli 2012)*

# AKPOL "MENINGGALKAN" KORUPSI

Oleh: Reza Indragiri Amriel\*)

**S**AYA pernah berkesempatan menjadi salah seorang pemateri utama di acara temu ilmiah yang diselenggarakan oleh sebuah asosiasi ilmuwan dan praktisi. Akademisi Kepolisian (Akpól) di Jawa Tengah berperan sebagai tuan rumahnya. Saya merasa tersanjung, mengingat topik yang akan saya presentasikan di Akpól tersebut adalah mengenai korupsi di kepolisian.

Ini bukan kali pertama saya diundang ke Akpól. Sebelumnya, gubernur Akpól (sebelum Irjen Djoko Susilo) juga mengundang saya untuk memaparkan temuan riset saya. Inti riset itu mengkritisi kebijakan penerimaan taruna Akpól dari lulusan sarjana strata satu. Saya membangun keyakinan bahwa sang gubernur memiliki kesungguhan untuk memperluas cakrawala para taruna kepolisian dengan memasukkan hasil studi-studi empiris ke dalam perkuliahan.

Pak Gubernur Akpól menyimak presentasi saya tentang perekrutan polisi, hingga usai. Sekian banyak stafnya pun tampak ikut menulis sambil memandangi *slide* demi *slide* yang saya tayangkan. Senang sekali melihat tidak hanya para taruna, para pejabat Akpól juga hadir dalam sesi tunggal itu.

Situasi berbeda ketika saya ke Akpól membawakan materi tentang korupsi polisi. Gubernur Akpól berhalangan hadir. Tapi para pejabat lainnya tetap hadir. Apalagi saat pembicara kunci, Prof. Adrianus Meliala, dan ketua asosiasi, Prof. Yusti Probowati, berbicara bergantian di podium, kursi-kursi pejabat teras Akpól masih penuh terisi. Kedua profesor berbicara tentang tema nonkorupsi, tetapi terkait hukum.

Giliran presentasi saya tiba. Ketika itu pembawa acara belum selesai menyebutkan nama saya dan seorang kolega yang juga tampil pada sesi yang sama. Saya mempersiapkan diri, ambil ancang-ancang maju ke kursi pemateri. "Keajaiban" terjadi: "barisan bintang" keluar orbit, "rangkaian melati" ikut keluar ruangan.

Dalam standar etika universal, sangat pantas jika pembicara merasa tak nyaman manakala orang-orang angkat kaki ketika ia baru akan mulai bicara. Padahal, harap diingat, pembicara hadir karena diminta dan telah dipersilakan untuk bicara.

## PEMOLISIAN MEMANGSA

Kejadian itu langsung membuat saya risau. Tapi, yang lebih merisaukan adalah saat saya mencoba meraba-rasakan isi kepala para taruna. Mereka baru saja memperoleh setidaknya dua pelajaran tak elok.

Pertama, bahwa penghormatan diberikan oleh para senior mereka bukan berdasarkan kemandirian, melainkan dikerdilkan berdasarkan jabatan. Itu yang membuat para bintang dan melati langsung angkat kaki begitu nama-nama besar digantikan oleh akademikus biasa seperti saya.

Penghormatan juga baru dihaturkan setelah ada komando atasan untuk itu. Mirip robot, walau robot sejatinya tak menghormati manusia secara sukarela. Itu karena robot tidak dilengkapi dengan onderdil bernama hati. Beda, seharusnya, dengan polisi.

Kejadian itu saya asosiasikan sebagai potret otentik tentang bagaimana polisi mendapatkan posisi uniknya di hati publik. Wajar kalau masyarakat acap bertanya, atas nama fungsi luhur yang dimilikinya, siapa sesungguhnya dilindungi, dilayani, dan diayomi polisi? Pantas saja, walau sudah digaungkan dari satu Kapolri ke Kapolri berikutnya, realisasi *community policing* atau perpolisian masyarakat (polmas) masih jauh panggang dari api.

Pelajaran kedua, berkaitan dengan substansi presentasi. Saat ruang seminar itu akan membahas ihwal perilaku koruptif personel polisi, para petinggi Akpol memilih untuk undur diri. Ini saya maknakan kurangnya kepedulian para bintang dan melati di kawah candradimuka Polri akan tema yang secara global disebut sebagai salah satu wujud pemolisian yang memangsa (*predatory policing*) itu. Salah satunya, ya korupsi di internal kepolisian.

Saya teringat sekian banyak penelitian yang menyimpulkan bahwa personel polisi bersentuhan dengan *occupational deviance* (penyimpangan kerja) sejak penugasan pertama kali. Temuan lain, proses degradasi moral personel polisi didorong oleh para senior mereka sendiri. Lewat jiwa korsa yang busuk, korupsi bahkan dijadikan sebagai mekanisme sosialisasi itu sendiri. Jiwa korsa yang sama pula yang menumbuhkan *code of silence* (semacam sumpah “omerta”) sebagai bahasa organisasi untuk saling menutupi penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan rekan-rekan profesi.

Perginya para bintang dan melati dari ruang seminar, seperti yang saya lukiskan di atas, adalah miniatur relasi senior-junior itu. Para taruna melihat langsung betapa kancangnya resistensi, termasuk penyepelean, terhadap topik yang secara faktual dinilai banyak kalangan sudah menjadi masalah kronis Polri. Padahal masyarakat sudah amat muak dengan perilaku korupsi.

Berangkat dari situ, saya percaya diri menyimpulkan tidak ada bahasan tentang korupsi di tubuh kepolisian dalam kurikulum Akpol. Padahal, logika sederhana; jika disepakati bahwa personel polisi rentan terhadap korupsi, maka seharusnya

ada muatan yang signifikan bagi para taruna agar sejak sedini mungkin tertempa untuk melawan kerentanan tersebut. Termasuk dengan menjadikan topik korupsi polisi tersebut sebagai bahasan akademis mereka.

Satu lagi, di salah satu lembaga pendidikan Polri, berulang kali saya tekankan bahwa unit diklat dan unit sumber daya manusia seharusnya menjadi jangkar reformasi kepolisian. Itu hanya bisa diwujudkan apabila persepsi terhadap diklat diubah, yakni menjadi lembaga prestisius yang berisikan para punggawa terbaik polisi sebagai tenaga pendidiknya. Lembaga diklat kepolisian mestinya tidak menjelma sebagai tempat "parkir" bagi personel yang bermasalah ataupun sebagai ruang terapi guna mencegah agar calon pensiunan tidak mengalami sindroma pascakuasa.

Namun saya bergidik ketika menyimak warta bahwa gubernur Akademi Kepolisian saat ini akan diangkut KPK karena diduga tersangkut korupsi. Saya bertanya dalam hati, apa kriteria Polri untuk mengangkat perwira tinggi yang satu itu sebagai orang nomor satu di Akpol. Karena akan pensiun? Atau tanpa kriteria apapun?

Apapun itu, bisa jadi kini saya menemukan satu bahan tambahan untuk mempercantik presentasi saya tentang korupsi personel polisi. Materi ekstra ini, mudah-mudahan, lebih *powerful* untuk memaksa barisan bintang agar tidak terlalu cepat keluar orbit dan para melati tidak prematur layu sebelum mekar. Setidaknya di Akpol sana.

\*)Dosen psikologi forensik Universitas Bina Nusantara (Binus).  
(Jawa Pos, 2 Agustus 2012)

# CICAK DAN KOTA BUAYA

Oleh: Rohman Budijanto\*)

**L**OGO Kota Surabaya sangat unik, simpel, dan tidak klise. *Sura* (hiu) dan *baya* (buaya) bertarung dengan median tugu pahlawan. Perisainya pun unik, tidak berbentuk klasik rata di atas lancip di bawah, tapi perisai segi enam mirip perisai Dayak yang distilir. Logo yang ditetapkan DPRD Sementara Kota Besar Surabaya pada 1955 itu tak ada tulisan macam-macam.

Logo daerah yang juga mengandung “*boyo*” (ejaan lama “*bojo*”) adalah logo Kota Kediri. Bedanya, lambang ini gambarnya lebih banyak. Selain gambar perisai, ada macan putih lambang Sri Aji Jayabaya, raja masa silam yang paling top di sana (di Surabaya jadi nama terminal angkot). Juga ada gambar Buto Locoyo (patih Jayabaya) yang meringis garang, bunga melati, Dewi Kilisuci. Ada juga sayap berbulu 17 dan 8, serta ekor berbulu 4 dan 5 (adaptasi dari Garuda Pancasila). Dan di bawahnya ada pita bertuliskan *Djojo Ing Bojo* (sukses dari marabahaya). Ternyata *bojo* di Kediri bukan buaya.

Bedanya lagi, di logo Kota Kediri ada padi kapas melingkar. Ini obsesi umum masyarakat kita tentang sandang pangan. Tapi, logo Kota Surabaya tak memberati logonya dengan mencantumkan itu. Logo Kabupaten Sidoarjo, yang “mempertarungkan” bandeng dan udang, tetap memerlukan bingkai padi kapas. Sebenarnya bandeng dan udang bentuknya aslinya tak setara, tak seperti hiu dan buaya. Berarti ada dua kemungkinan di logo Sidoarjo itu: bandengnya sangat kecil, atau udangnya sangat besar.

Suka-sukalah orang bikin logo. Untuk Surabaya, logo ini mengabadikan sebuah pertarungan dua makhluk air berahang (*jaw*) kuat dan bergigi banyak. Konon pertarungan sampai mati itu berlangsung di Kali Mas. Kalau hiu kalah sebenarnya wajar, karena habitatnya di air asin dengan salinitas (kadar garam) tinggi. Sampai sekarang kadang-kadang masih ada hiu terdampar di Kenjeran. Sedangkan buaya liar sudah lama punah dari tanah Surabaya, kini tinggal jadi lucu-lucuan di kebun binatang. Kalau ada buaya mati, bukan karena bertarung dengan *sura* (hiu), tetapi sudah tua atau salah urus.

Aneh juga, meski hiu mungkin lebih banyak daripada buaya di perairan Surabaya, kota ini telanjur dijuluki Kota Buaya, bukan Kota Sura. Mungkin saja ada yang pernah terkecoh dengan julukan itu, karena tak menemukan buaya di Surabaya. Ini memang beda dengan julukan Kota Tahu, Kota Bandeng, Kota Kerupuk, Kota Udang, Kota Bordir atau lainnya yang menunjukkan produk khas daerah itu.

Mungkin saja Kota Buaya juga “memproduksi” buaya, tapi tidak harfiah. Yakni para buaya darat yang berkeliaran di lokasi *infamous* yang hingga sekarang tak kunjung ditutup itu. Merujuk Sitok Srengenge dalam tulisan di *Jawa Pos* edisi Minggu, kemarin, istilah buaya darat muncul karena kasus buaya jantan lepas dari penangkaran di Sorongayit, Jember, tahun 1971 dan ditemukan ternyata berada di daratan bersama seorang... eh seekor buaya betina. Apakah lambannya penutupan lokalisasi perzinahan di Surabaya ini karena ingin mempertahankan pijakan makna “Kota Buaya”? Tentu tidak. Salut untuk Pakde Karwo yang terus membersihkan Jatim, termasuk Surabaya, dari memfasilitasi buaya darat jantan dan betina.

Karena makna “Kota Buaya” itu tinggal bermakna historis atau mitologis, maka tak ada yang mengaitkan Kota Surabaya dengan pertarungan “cicak versus buaya” yang kini menghangat lagi. Saya yakin, meski bangga jadi arek Kota Buaya, tetapi warga kota ini pasti lebih banyak mendukung “cicak” dalam pemberantasan buaya korupsi. Bagaimanapun keberadaan sang cicak KPK adalah wujud pemberantasan korupsi paling serius sepanjang sejarah republik ini. Kemerdekaan republik ini turut ditegakkan oleh heroisme arek-arek Kota Buaya.

Arek-arek Kota Buaya ini juga pasti tak mau diidentikkan dengan buaya kantor yang rakus makan uang rakyat, tampak garang dengan aneka gigi kewenangan dan kekuasaan, tapi pintar mencitrakan diri dengan tetesan “air mata”-nya yang palsu. Orang Kota Buaya yang berakal sehat pasti lebih kagum dengan cicak yang memakan nyamuk-nyamuk pengisap darah rakyat. Cicak dan buaya memang sama-sama reptil, tapi yang prorakyat jelas cicak. Tak heran suaranya pun jadi ekspresi kekaguman ck...ck... ck...

Makna buayanya Kota Buaya adalah seperti empat puluh buaya yang mengantarkan rakit Joko Tingkir ke seberang. Orang-orang Kota Buaya termasuk yang semangat menggotong akal sehat demi pemerintahan yang lebih bersih. Banyak inovasi *good governance* dari Surabaya, termasuk pengadaan via elektronik (*e-procurement*) dan pemberantasan buaya mini (calo) di kantor-kantor pemerintah, yang menjadi model nasional. Memang, berbagai inovasi belum sepenuhnya melenyapkan buaya kantor. Ketika ini cicak berani menyerbu sarang buaya, tentu harus didukung.

Apa boleh buat, istilah buaya hampir selalu identik dengan kenegatifan. Tapi arek Kota Buaya tentu tak keberatan dengan istilah *buaya keroncong*. Ini mungkin mirip karakter arek Surabaya yang memainkan “musik” dengan improvisasi sendiri-sendiri, tapi tetap berirama. Sayangnya musik yang orisinal Indonesia ini sudah makin terpinggir. Dan, istilah ini dikaitkan pula dengan ketidaknyamanan di perut lapar. Bukankah tak ada istilah “perut ndangdutan” atau “perut ngejazz” atau “perut ngerock”, tapi “perut keroncongan”.

\*)Senior editor *Jawa Pos*.  
(*Jawa Pos*, 6 Agustus 2012)

# MOU DALAM POLEMIK KPK-POLRI

Oleh: Augustinus Simanjuntak\*)

DALAM teori kontrak atau lazimnya dalam praktik bisnis, *memorandum of understanding* (MoU) atau nota kesepahaman hanyalah kesepakatan awal atau pembuka suatu hubungan kemitraan di antara para pihak yang bakal mengadakan ragam kerja-sama atau transaksi yang saling menguntungkan. Menurut Munir Fuady, MoU akan diikuti dan dijabarkan ke dalam perjanjian yang mengaturnya secara detail. Karena itu, MoU hanya berisi hal-hal pokok saja.

Artinya, MoU baru mempunyai kekuatan mengikat setelah dituangkan ke dalam kontrak. Bahkan menurut *Black's Law Dictionary*, MoU merupakan dasar penyusunan kontrak di masa mendatang, baik secara tertulis maupun secara lisan. Jadi, MoU bukanlah kontrak yang sudah mengikat atau memaksa para pihak untuk menjalankan hak dan kewajiban secara hukum, melainkan hanya ikatan moral saja.

Jika para pihak ternyata mengalami kesulitan dalam menjalankan MoU maka MoU itu masih bisa dibatalkan atau batal dengan sendirinya. Karena itu, MoU jarang dijadikan sebagai dasar tuntutan hak atau bukti dalam melakukan gugatan ke pengadilan. Hakim pun tidak bisa menjadikan MoU sebagai dasar untuk memutus perkara. Sebab, MoU belum memuat hak dan kewajiban para pihak secara hukum. Misalnya; MoU belum mengatur soal harga, jumlah objek transaksi, sistem pembayaran, dan sanksi apabila dilanggar.

Jika suatu kesepakatan sudah memuat nilai transaksi, hak dan kewajiban para pihak, serta sanksi bagi pihak yang melanggarnya maka jenis kesepakatan tersebut bukan lagi MoU, melainkan kontrak bisnis yang sudah mengikat secara hukum. Karena itu, MoU lazimnya dibuat dalam bentuk kesepakatan di bawah tangan (tidak perlu melibatkan notaris) dan penandatanganannya pun bersifat seremonial. MoU belum berwujud pengikatan seperti yang diatur dalam KUH Perdata atau *Burgerlijk Wetboek* (BW). Dengan kata lain, MoU itu di luar pengaturan BW namun tetap berkarakter perdata.

Dengan demikian, MoU bisa saja dibuat untuk kepentingan publik, tetapi tidak bisa masuk ke ranah hukum publik, apalagi hukum pidana. Artinya, MoU itu dibuat dalam rangka memenuhi atau mengadakan kebutuhan sarana dan pra-sarana publik. Dengan demikian, hukum pidana tidak bisa diatur dengan

MoU. Juga, pembagian tugas dan wewenang KPK, kejaksaan, dan kepolisian tidak bisa ditentukan berdasarkan MoU, tetapi harus berdasarkan undang-undang.

Tiga instansi tersebut bisa saja membuat MoU, tetapi isinya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang mengatur wewenang mereka. MoU itu bersifat perdata dan hanya merupakan dasar bagi kontrak-kontrak kerja-sama yang konkrit di antara mereka. Bahkan, berdasar pasal 1320 BW, setiap kesepakatan para pihak harus memiliki kausa yang halal (sesuai dengan undang-undang). Karena itu, substansi MoU antar institusi penegak hukum, terutama pengusutan korupsi, seharusnya hanya terkait dengan kerja-sama yang bersifat perdata saja, bukan masalah pembagian wewenang yang bersifat publik.

Jadi, MoU antara KPK, kejaksaan, dan Polri semestinya bertujuan untuk menunjang pelaksanaan tugas masing-masing. Misalnya; kerja sama penyediaan sarana-prasarana penindakan korupsi, teknologi penemuan alat-alat bukti, pengembangan sumber daya manusia (SDM), dan tukar-menukar informasi yang penting dalam mengusut kasus-kasus korupsi. Jadi, sungguh aneh jika substansi kewewenangan tiga lembaga penegak hukum yang sudah diatur dalam undang-undang justru dikacaukan oleh MoU.

Hal inilah yang terjadi pada kasus dugaan korupsi simulator SIM Korlantas Polri. Pihak Polri mengklaim bahwa penyelidikan kasus simulator SIM sudah dilakukan berdasar Sprinlid /55/V/2012/Tipidkor (21 Mei 2012). Polri telah melakukan interogasi dan pengambilan keterangan dari 33 saksi yang dinilai tahu tentang pengadaan simulator SIM. Di sisi lain, KPK menyatakan telah lebih dulu menyelidik kasus ini sejak 20 Januari 2012 dan menaikkannya ke tahap penyidikan tanggal 27 Juli 2012. Dalam kasus ini, Polri menilai KPK telah melanggar MoU yang dibuat 29 Maret 2012 oleh KPK, Polri, dan Kejaksaan.

Memang, pasal 8 MoU tersebut mengatakan: Pertama, jika para pihak melakukan penyelidikan pada sasaran yang sama, untuk menghindari duplikasi penyelidikan maka penentuan instansi yang wajib menindaklanjuti penyelidikan adalah instansi yang lebih dahulu mengeluarkan surat perintah penyelidikan atau atas kesepakatan para pihak.

Kedua, penyelidikan oleh kejaksaan dan Polri diberitahu ke KPK, dan perkembangannya diberitahu ke KPK paling lama tiga bulan sekali. Ketiga, KPK menerima rekapitulasi penyampaian bulanan atas kegiatan penyelidikan oleh kejaksaan dan Polri. Keempat, penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi oleh salah satu pihak dapat dialihkan ke pihak lain sesuai ketentuan, dengan didahului gelar perkara yang dihadiri oleh para pihak dan pelaksanaannya dituangkan dalam berita acara.

Padahal, menurut pasal 50 UU Nomor 30/2002 tentang KPK, jika tindak pidana korupsi terjadi dan KPK belum melakukan penyidikan, sedangkan



perkara tersebut telah disidik oleh kepolisian atau kejaksaan maka instansi tersebut wajib memberitahu KPK paling lambat 14 hari kerja terhitung sejak tanggal dimulainya penyidikan. Lalu, menurut UU KPK, penyidikan oleh kepolisian atau kejaksaan wajib dikoordinasikan secara terus-menerus dengan KPK. Bahkan, jika KPK sudah mulai menyidik perkara itu maka kepolisian atau kejaksaan tidak berwenang lagi melakukan penyidikan.

Dan, jika penyidikan dilakukan secara bersamaan oleh tiga instansi maka penyidikan oleh kepolisian atau kejaksaan tersebut segera dihentikan. Artinya, undang-undang sebenarnya memberi wewenang yang lebih besar kepada KPK dalam mengusut kasus-kasus korupsi. Jadi, MoU yang sudah menyalahi pasal 1320 BW itu tidak bisa lagi dijadikan sebagai dasar penyelesaian polemik antara KPK dengan Polri. MoU itu tidak boleh mengalahkan undang-undang.

\*)Dosen Aspek Hukum Program Manajemen Bisnis FE Universitas Kristen Petra.  
(Jawa Pos, 8 Agustus 2012)

# ANATOMI DUGAAN KORUPSI SI TERBAIK

Oleh: Reza Indragiri Amriel\*)

**R**UMUS psikologinya sudah jelas: perilaku adalah fungsi dari individu dan lingkungan. Dalam konteks perilaku koruptif berarti aksi busuk itu merupakan hasil interaksi diri pelaku dengan pengaruh lingkungan. Lebih spesifik, jika korupsi dilakukan oleh polisi, maka lingkungan dimaksud adalah organisasi kepolisian.

Dihubungkan dengan Irjen Djoko Susilo, perwira tinggi Polri yang akan dididuk KPK dengan tuduhan pelaku korupsi simulator SIM, rumus psikologis di atas dapat diuraikan sebagai berikut.

Dimulai dari dimensi pribadinya. Andai dia (dan komplotannya) kelak terbukti korupsi, ada banyak unsur psikologis yang patut dicermati. Salah satunya adalah terkait profil DS yang, menurut kabar, merupakan lulusan terbaik salah satu jenjang pendidikan Polri.

Pantas dipertanyakan, apabila lulusan terbaik saja sedemikian koruptif, apalagi para lulusan yang berkualitas ala kadarnya. Salah satu teori tentang perilaku koruptif menjelaskan bahwa korupsi merupakan kompensasi individu dengan kompetensi kerja yang buruk. Kapasitas profesional yang tidak memadai mengakibatkan stagnan, bahkan mundurnya, karir si pekerja. Perjalanan karir seperti itu berimbas pada kian buruknya kemampuan individu dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Korupsi pun jadi jalan pintas menyimpang untuk mengatasinya.

Penalaran di atas dapat berlaku bagi personel-personel yang lulus dengan kualitas medioker ataupun rendah. Namun karena DS disebut-sebut sebagai lulusan terbaik, teori tadi justru terbantahkan. Itu seandainya dapat dipastikan bahwa lembaga pendidikan (lemdik) Polri memiliki tolok ukur dan mekanisme penilaian yang jelas, dan DS merupakan keluaran dari tolok ukur dan mekanisme tersebut. Sebaliknya, apabila standar penilaian lemdik Polri dapat 'diimprovisasi' sekehendak hati, maka legitimasi atas kualitas terbaik yang dimiliki DS itu bisa digugat.

Ketika persoalan (dugaan) korupsi simulator SIM ini dibawa ke perspektif empiris yang lebih luas, faktanya adalah seluruh kajian tentang korupsi kepolisian sudah sampai pada simpulan bahwa semua organisasi kepolisian niscaya terjangkiti korupsi. Dengan kata lain, korupsi sudah menjadi tabiat banyak personel polisi. Jika itu dijadikan pijakan, maka tidak lagi relevan untuk mempertanyakan ada tidaknya korupsi di institusi Polri. Sama tidak masuk

akalnya dengan menampilkan reaksi defensif, yaitu mengklaim bahwa Polri bersih dari bentuk pemolisian memangsa (*predatory policing*) ini. Fokus yang tepat adalah seberapa besar takaran korupsi Polri dan bagaimana mengatasinya.

Bertitik tolak dari situ, saya tidak begitu yakin bahwa DS, si lulusan terbaik, menjadi personel korup akibat dominannya faktor pribadi. Faktor situasi atau lingkungan, saya duga kuat, lebih besar pengaruhnya terhadap personel polisi dari yang semula berpotensi positif menjadi beraktualisasi negatif. Kalaupun faktor individu DS, secara spekulatif, adalah manifestasi luar biasa *toxic*-nya institusi tempatnya bekerja.

Jadi, jika nantinya terbukti korupsi, apakah DS bisa digolongkan sebagai individu yang tidak punya integritas? Ya, tapi belum tentu sesederhana itu. Dengan asumsi DS awalnya adalah orang baik, dia takluk oleh tekanan organisasi. Dengan pemahaman seperti itu, kian kuat argumentasi bahwa bahasan tentang korupsi polisi sebaiknya tidak sebatas berkulat pada diri pelaku kejahatan (*offender*), tapi harus ke kejahatan (*offence*) korupsi itu juga. Dan karena kejahatan korps sudah menjadi fenomena kronis-sistemik, maka Polri berpotensi menjadi objek perombakan pada berbagai sisinya. Meminjam istilah Kapolri, Jenderal Timur Pradopo, bukan lagi "grebek serse" yang patut dijadikan program primadona, tapi "grebek korupsi internal" yang tak bisa ditunda.

## MANA MATERI ANTIKORUPSI?

Karena yang menjadi sasaran "perang puputan" terhadap korupsi polisi adalah kejahatan dan lembaganya, bukan sebatas pelaku individual, maka saya memandang kasus dugaan korupsi simulator sebaiknya ditangani KPK. Alasannya adalah kendala yang mencakup realita sistem serta realita psikologis-kultural yang tipikal menjadi ciri organisasi kepolisian.

Dari segi sistem, pertama, saya tidak percaya Polri memiliki data tentang korupsi internal. Dasarnya adalah hingga saat saya menulis artikel ini, saya tidak menemukan informasi tentang hal tersebut pada laman resmi Profesi dan Pengamanan (Propam) Polri. Demikian pula laman resmi Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas). Ketiadaan data tersebut tampaknya mencerminkan mentradisinya *code of silence*.

Kedua, saya mempertanyakan muatan kurikulum lemdik Polri. Adakah materi tentang korupsi kepolisian di dalamnya? Ketiga, Polri tidak memiliki *success rate* yang meyakinkan dalam menangani korupsi apalagi (dugaan) korupsi internal. *Success rate* yang rendah menjadi gambaran buruknya tingkat kesegeraan dan keajegan kerja Polri dalam pemberantasan korupsi, padahal keduanya merupakan kunci penjeratan sekaligus penangkalan (*deterrence effect*).

Sedangkan dari segi psikologis-kultural, pertama, pengalaman korupsi telah dilakukan sejak personel menjalani masa penugasan pertama. Kedua, bergulirnya siklus Mollen (*Mollen cycle*), yakni penyelia (atasan) langsung



menjadi pihak pertama yang menciptakan kondisi bagi dilakukannya korupsi. Ketiga, mendarah-dagingnya persekongkolan tutup mulut atau *code of silence*.

Sembari menegaskan KPK sebagai pihak yang lebih saya andalkan untuk mengusut tuntas (dugaan) korupsi simulator SIM, saya melihat ada dua tantangan yang perlu diatasi. Utamanya, saya belum menemukan adanya preseden bahwa di negara-negara lain korupsi kepolisian berhasil ditekan jika hanya dilakukan oleh pihak eksternal.

Selain itu, yang sangat penting diwaspadai adalah efek susulan pertarungan KPK versus Polri ini terhadap *morale* personel, baik aparat KPK maupun personel Polri. Khususnya aparat Polri yang sehari-hari kontak langsung dengan masyarakat.

Jelas, orang nomor satu di republik ini perlu lebih sigap dan tegas bersikap: jangan hanya responsif menangkis isu-isu yang eksplisit menyebut namanya. Kepemimpinan yang lembek membuat ia turut bertanggung jawab terhadap kian kolapsnya kepercayaan masyarakat terhadap Polri, akibat konflik penanganan kasus simulator SIM ini! Dan, ingat, sang presiden adalah lulusan Akabri Angkatan Darat terbaik.

*\*)Dosen psikologi forensik Universitas Bina Nusantara.  
(Jawa Pos, 22 Agustus 2012)*

# TEKOR MORAL PENGADILAN TIPIKOR

Oleh: Achmad Fauzi\*)

**I**SU sangit merebaknya jual beli hukum dan degradasi integritas oknum pengadil di pengadilan Tipikor menggiring opini publik pada satu rumusan masalah: benarkah pengadilan Tipikor mengalami pembusukan? Aroma memuakkan semakin tajam tercium tatkala Indonesia Corruption Watch (ICW) dalam penelusurannya menemukan rekam jejak 84 hakim Tipikor yang terindikasi melanggar kode etik dan pedoman perilaku hakim. Bentuk pelanggaran tersebut terklasifikasi dalam tiga aspek dan telah dilaporkan secara tertulis kepada MA maupun Komisi Yudisial (KY) untuk ditindak(lanjuti).

Pertama, aspek administratif. Bentuk pelanggaran ini berupa kelalaian belum menyerahkan laporan dan mengumumkan harta kekayaannya selaku pejabat negara. Padahal kewajiban itu diatur dalam UU 28/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN; UU 30/2002 tentang KPK; dan Keputusan KPK Nomor: KEP. 07/KPK/02/2005 tentang Tata Cara Pendaftaran, Pemeriksaan dan Pengumuman Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara. Kelalaian ataupun unsur kesengajaan tersebut memungkinkan kepemilikan harta kekayaan secara tidak wajar di luar kontrol KPK.

Kedua, aspek integritas yang buruk karena hakim bertemu dengan pengacara yang berperkara, hakim *ad hoc* masih membuka praktik kepengacaraan, hakim karier menyidangkan perkara di luar kasus korupsi, serta hakim *ad hoc* memiliki kedekatan dengan partai politik tertentu karena bekas anggota DPRD.

Bertemu dengan pihak berperkara di luar proses persidangan menurut kode etik menjadi pantangan yang harus dihindari oleh hakim. Dalam hubungan secara langsung maupun tak langsung dengan anggota profesi hukum lain, hakim wajib menghindari situasi yang dapat menimbulkan kecurigaan atau keberpihakan. Terlebih bekerja ganda membuka praktik kepengacaraan, tentu harus dihindari karena di samping merusak independensi, rawan permainan perkara dan konflik kepentingan, hakim juga dilarang keras bekerja menjalankan fungsi layaknya seorang advokat.

Ketiga, menyangkut aspek kualitas putusan hakim Tipikor yang ditengarai kurang cermat, pasif di persidangan namun aktif di luar persidangan, serta gemar mengobral vonis bebas atau vonis ringan. Menanggapi persoalan vonis bebas, saya tidak memiliki tendensi untuk menghakimi putusan-putusan yang belakangan ini

cenderung membebaskan koruptor. Karena berdasarkan prinsip universal, hasil kerja profesional hakim tak boleh direcoki otoritas non-yudisial serta menuntut ketelitian dan kecermatan untuk menaikkan status seseorang dari terdakwa menjadi terpidana. Namun masalahnya, kajian terhadap vonis bebas semakin terbuka dan membuka peluang pertanyaan publik terkait kredibilitas dan integritas hakim yang mengadili.

Hingga sekarang terdapat 71 vonis bebas pengadilan Tipikor daerah menjadi sorotan. Untuk Pengadilan Tipikor Surabaya saja, sejak dibentuk pada tahun 2010 sudah 28 perkara yang divonis bebas di antara 254 perkara yang disidangkan (*Jawa Pos*, 24/8). Tak ada yang keliru jika vonis bebas menjadi salah satu variabel batu uji dalam mengukur kredibilitas dan integritas hakim Tipikor. Buktinya praduga lama atas integritas Kartini Julianna Marpaung yang kerap mengobrol vonis bebas di Pengadilan Tipikor Semarang menjadi kenyataan ketika KPK menangkap tangan dirinya menerima suap dari pihak berperkara.

Melihat ketiga temuan ICW tersebut, mendesak bagi MA dan KY untuk memperketat pengawasan dan penyelidikan hakim-hakim nakal dengan melibatkan unsur LSM dan masyarakat. Pelanggaran yang terbukti, katakanlah menerima suap dari pihak berperkara, tidak sekadar terancam pemecatan, tetapi juga sanksi pidana sehingga memberikan efek jera dan pelajaran penting dalam konteks pemberantasan korupsi di masa mendatang. Hakim-hakim bermasalah yang direkomendasikan ICW, meski tidak bersifat generalisasi, selayaknya direspons sebagai kritik membangun agar pengadilan Tipikor tidak mengalami pembusukan karena tekor moral dari dalam.

Masyarakat juga diharapkan semakin kritis dan memanfaatkan ruang keterbukaan lembaga peradilan untuk memantau kinerja hakim. Apalagi desakan pendirian jejaring KY di daerah sebagaimana amanat UU KY sangat membantu masyarakat dalam memantau dan melaporkan oknum hakim yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan mengurangi timbangan keadilan.

Pada saat bersamaan atmosfer keterbukaan pengadilan Tipikor terus ditingkatkan. Sepanjang tidak ada transparansi, selama itu pula keadilan tidak akan tegak. Hanya dengan keterbukaanlah kontrol terhadap segala ketidakadilan dapat dilakukan. Keterbukaan adalah ruh keadilan. Keterbukaan membuat hakim “diadili” saat ia mengadili. ICJ (*International Commission of Justice*) yang berpusat di Geneva mengklasifikasikan jual beli hukum sebagai *judicial corruption* sehingga wajib diperangi. Perbuatan tekor moral ini pada dasarnya bermula dari terpeliharanya budaya tertutupan sehingga publik sulit mengontrol secara langsung etos kerja aparatur hukum. Filsuf Inggris, Jeremy Bentham, mengatakan bahwa dalam setiap budaya tertutupan selalu ada kepentingan jahat yang menungganginya.

## PUTUS GENERASI

Tak ada yang lebih radikal daripada keharusan memotong regenerasi hakim korup. Tujuannya supaya pengadilan Tipikor kini dan mendatang tidak diisi oleh pengadil bermental rakus, terpedaya materi dan tidak peka pada keadilan masyarakat. Bentuk potong generasi dapat dilakukan melalui mekanisme pengetatan sistem rekrutmen. Hingga kini proses seleksi calon hakim *ad hoc* Tipikor masih berlangsung. Tentu secara administratif tak jarang ada rekayasa data diri yang diserahkan ke MA.

Profil umum dan temuan awal penelusuran rekam jejak 89 calon hakim *ad hoc* tipikor (tingkat pertama dan banding) yang dilakukan oleh ICW bersama dengan *Indonesia Legal Roundtable* (ILR) diperoleh data bahwa mayoritas pendaftar didominasi oleh advokat/konsultan hukum. Celakanya, sedikitnya 7 calon pernah menjadi kuasa hukum tersangka/terdakwa kasus korupsi.

Tanpa bermaksud memukul rata, namun hal ini perlu ditimbang ulang mengingat rekam jejak hakim *ad hoc* Tipikor yang selama ini banyak mengobral vonis bebas berlatarbelakang kuasa hukum kasus korupsi. Apalagi dalam kode etik diatur larangan hakim mengadili suatu perkara apabila pernah menangani hal-hal yang berhubungan dengan para pihak yang diadili saat menjalankan profesi lain sebelum menjadi hakim. Hanya dengan demikian pembusukan sistematis pengadilan Tipikor dapat terhindarkan.

\*)Hakim Pengadilan Agama Kotabaru, Kalimantan Selatan dan penulis  
buku "Pergulatan Hukum di Negeri Wani Piro"  
(Jawa Pos, 13 September 2012)

Problem Krusial RUU Pilkada yang Luput dari Perdebatan

# TAK SENTUH INFORMALITAS YANG MERAJALELA

*Pembahasan RUU Pilkada sudah ditabuh. Sayangnya, diskusi publik baru membahas hal-hal operasional. Sementara itu, persoalan krusial yang selama ini membayangi kurang mendapat perhatian, yakni informalitas. Berikut ulasan Wawan Sobari, periset JPIP yang sedang riset disertasi doktor pada Flinders University, Australia, soal informalitas politik.*

**D**EBAT yang mengemuka masih itu-itu saja. Di antaranya, mengenai pelaksanaan pilkada serentak, pemilihan gubernur oleh DPRD, dan usul gubernur ditunjuk.

Selain itu, muncul pula kritisisme terhadap usul pemerintah untuk memisahkan pemilihan kepala daerah dan wakilnya. Baru saja Munas NU merekomendasikan pilkada di kabupaten/kota dikembalikan ke DPRD, sementara di tingkat provinsi tetap pilkada langsung.

Perdebatan itu sehat-sehat saja. Namun, banyak kalangan yang justru kurang serius men-diskusikan persoalan penting menyangkut tata kelola pilkada yang baik dan akuntabel. Yakni, terkait usul pelanggaran pilkada dan sanksinya. Padahal, banyak konflik pilkada yang berujung pada situasi chaos di daerah atau perkara sengketa pilkada yang menyita biaya dan tenaga.

Komisi II DPR masih memberikan kesempatan kepada semua kalangan untuk mengirimkan saran dan masukan. Maka, tidak ada salahnya bagi publik memberikan kritik untuk menyempurnakan RUU itu hingga waktu pengesahannya.

Karena demokratisasi di Indonesia bersifat prosedural, cenderung spontan, dan tumbuh tidak dibarengi kemapanan ekonomi dan sosial, pilkada lahir seperti buah yang belum matang. Proses-proses instan para kon-testan pilkada lebih sering kita jumpai. Tidak jarang ditemukan perbedaan peraturan pemilu dan kemampuan implementasinya.

Secara sederhana, pelaksanaan pilkada banyak diwarnai fakta-fakta informalitas. Yaitu, berupa aktivitas, aktor, saluran, dan kesepakatan informal yang menyetir proses pembuatan kebijakan di daerah. Informalitas menempuh penggunaan kekuasaan dalam mengendalikan pembuatan kebijakan. Tujuannya, kebijakan berpihak kepada aktor dan kepentingan tertentu secara eksklusif.

Bahaya informalitas muncul saat kepentingan individual lebih diakomodasi daripada aspirasi publik. Informalitas bisa merusak tatanan kepercayaan politik. Terutama, saat para aktor pemerintah dan nonpemerintah berkolaborasi memperjuangkan kepentingan sempit demi memperoleh keuntungan individu atau kelompok. Maka, keluaran dan dampak kebijakan yang semestinya dinikmati sebagai barang publik pada kenyataannya hanya bisa diakses dan dinikmati kalangan terbatas.

Hal itulah yang justru kurang di-antisipasi dalam rencana pengaturan pilkada yang tengah dibahas. Beberapa titik lemah tampak dalam pengaturan kampanye, pelanggaran pidana, dan sanksinya.

Dalam mengatur kampanye, RUU itu sulit keluar dari perspektif formal mengenai kampanye sebagai salah satu tahapan resmi pilkada.

Rancangan pasal 86 tentang pelaksanaan kampanye secara eksplisit mendefinisikan kampanye dengan sangat terbatas oleh tim kampanye pasangan calon. Fakta di lapangan menunjukkan, selama ini kolega calon di luar tim kampanye ikut terlibat mempromosikan calon. Mereka melakukannya dengan target dan tujuan tertentu yang bisa dikalkulasikan bersama calon bila menang dalam pilkada. Maka, kita sering melihat alat peraga promosi bakal calon sudah beredar di ruang-ruang publik jauh-jauh hari sebelum pilkada. Inisiatif upaya tersebut belum tentu berasal dari dan dilakukan tim bakal calon.

Sementara itu, rancangan pasal mengenai larangan dalam kampanye terkait penggunaan anggaran dan fasilitas pemerintah hanya menguntungkan incumbent. Meski rencana penundaan dan pelaksanaan pilkada serentak sangat mungkin dilaksanakan.

Namun, sejak jauh-jauh hari sebelum pilkada, incumbent atau keluarganya bisa ikut memboncengi program-program daerah, provinsi, dan nasional untuk mendongkrak tingkat popularitas dan penerimaan masyarakat.

Alhasil, tidak jarang ditemui dalam kurun dua tahun menjelang habisnya masa jabatan, para incumbent atau keluarganya mengarahkan program-program daerah supaya sesuai dengan target pilkada. Apalagi kalau ada keinginan meneruskan jabatan kepada kerabat atau suami atau istri.

Pun, larangan pelibatan pejabat daerah, PNS, kepala desa, dan perangkat desa sulit dihindari. Fakta selama ini, transaksi kebijakan di antara incumbent dan birokrasi, termasuk kepala desa dan perangkatnya, sulit dideteksi penyeleng-

gara atau pengawas pilkada. Apalagi bila praktik tran-saksi dilakukan sebelum masa kampanye atau "curi start".

Nasib pengaturan dana kampanye setali tiga uang. RUU Pilkada tidak mampu mengatur sumbangan yang tidak dilaporkan. Bisa saja seorang pengusaha membagikan atau memasang atribut pengenalan bakal calon atas inisiatif sendiri. Konsekuensinya, dana yang dikeluarkan untuk hal tersebut sulit terjangkau auditor.

Padahal, sang kepala daerah terpilih bisa saja terjerat utang besar dan mengganggu akuntabilitas pemerintahan. Menyangkut pelanggaran pidana, kelemahan RUU Pilkada, antara lain, terletak pada penye butan politik uang. Bila yang dimaksud politik uang terbatas pada pemberian uang tunai kepada calon pemilih untuk memengaruhi pilihannya, pasal itu akan mudah dikelabui.

Sebaiknya, penyebutan politik uang diganti dengan istilah yang lebih luas "atau materi lainnya" sebagaimana disebutkan dalam rancangan pasal 97.

Maka, para pemutus RUU Pilkada perlu lebih dalam lagi mengkaji berbagai potensi dan praktik informalitas yang mungkin muncul menyertai pilkada. Terutama menyangkut incumbent atau keluarganya. Bila RUU terbatas mengat ur pilkada, UU atau peraturan lainnya mesti mengantisipasi informalitas.

*(Jawa Pos, 2 Oktober 2012)*

Melongok Upaya Pencegahan Korupsi demi Peningkatan Pelayanan Publik

# OMBUDSMAN BERWENANG PANGGIL KPK

*Pemberantasan korupsi sangat seksi kalau berupa penindakan, pemenjaraan, seperti menetapkan status tersangka Menteri Andi Mallarangeng. Untuk pencegahan, lebih sepi dari hiruk-pikuk media. Bagaimana lembaga seperti KPK dan ORI mencegah korupsi dan meningkatkan akuntabilitas? Berikut laporan Kukuh S.W. dari JPIP.*



**I**bnu Tricahyo meminta waktu khusus dua menit untuk menerangkan apa itu Ombudsman Republik Indonesia (ORI) saat gilirannya berbicara pemberantasan korupsi oleh ORI. Komisioner ORI ini merasa lembaganya yang berdiri sejak 2008 itu belum terlalu dikenal publik.

Istilah "ombudsman" memang agak berat di telinga Indonesia. Padahal, seperti halnya lembaga "seksi", seperti KPK atau PPATK, lembaga ini juga didirikan dengan dasar undang-undang, UU Nomor 37/2008 atau diputuskan pula oleh wakil rakyat.

Ibnu lalu mencontohkan ke-wenangan lembaganya. "Kalau ada keluhan, misalnya KPK dianggap tebang pilih, kami bisa memanggil KPK untuk minta penjelasan," katanya saat seminar Pemberantasan Korupsi dan Peningkatan Pelayanan Publik di Hotel Sahid Surabaya belum lama ini.

Selanjutnya, ORI mengawal untuk memastikan tak ada diskriminasi dalam penegakan hukum. Memang kewenangan ORI tidak sampai eksekutorial. Lembaga ini, setelah menerima pengaduan, bisa merekomendasikan perbaikan, termasuk melaporkan ke presiden. Kewenangan ombudsman sendiri bisa menjangkau semua lembaga yang memakai APBN/APBD. Sekalipun dianggap lembaga superboby, KPK termasuk dalam yurisdiksi ORI.

ORI diberi kewenangan melakukan pencegahan. Terutama dari sistem administrasi, agar lebih akuntabel. "Korupsi biasanya berawal dari maladministrasi," kata Ibnu yang juga dosen FH Universitas Brawijaya ini. Dalam seminar yang dihelat FH Universitas Trunojoyo Madura (UTM) itu, Syahdu Winda dari Litbang KPK menyebut, selain menindak pelaku seperti yang sudah diberitakan, KPK terus-menerus mencegah korupsi.

KPK berusaha mengubah zona korupsi menjadi zona integritas. Buku saku Memahami untuk Membasmi Korupsi yang disebar KPK menyebut korupsi ada 30 jenis.

Klasifikasinya, merugikan negara, penggelapan dalam jabatan, suap-menyuap, perbuatan curang, benturan kepentingan, dan gratifikasi. Pencegahan bertujuan membuat sistem agar tidak terjebak praktik-praktik korupsi.

KPK mendampingi lembaga pemerintahan untuk membuat sistem agar bisa menghindarkan dari korupsi. Sebagai contoh, Litbang KPK melakukan intervensi dalam Kemenkominfo. Pada 2009 skor Survei Integritas (SI)-nya merah, 5,66 (kurang dari angka lulus 6). Kemudian, dilakukan kajian sistem pada 2010 dan diberikan saran perbaikan.

Pelaksanaan perbaikan itu dipantau KPK. Dengan pendampingan itu, skornya melejit jadi 7,43. Untuk kontinuitas, pemantauan dilakukan setiap tahun.

Contoh lain di Kementerian Perindustrian. SI pada 2009 baru pada tahap sedikit di atas lulus, yakni 6,05. Kemudian masalahnya dikaji dan diberikan saran perbaikan, serta dipantau saat aksi implementasi sampai 2012. Skor SI pada 2011 jadi 7,51. Selain mengintervensi langsung dan mendampingi perbaikan, Litbang KPK menerapkan trigger mechanism. Perbaikannya dilakukan dengan inisiatif instansi yang bersangkutan dengan pelaporan ke KPK.

Contohnya, saat ini dilakukan di Pemkot Metro, Lampung. Pada 2011, skor SI-nya 3,15. Tapi, kondisi ini tak membuat Pemko Metro loyo. Mereka malah berinisiatif untuk perbaikan. Mereka membenahi pelayanan publik itu meliputi SOP (standard of operating procedure), lingkungan kerja, dan SDM. KPK juga mengeluarkan rapor dengan mengukur indeks PIAK (penilaian inisiatif antikorupsi) secara sampel. Ini bisa dilihat pada grafis.

Upaya pencegahan korupsi oleh KPK juga dilakukan lewat pelaporan harta kekayaan pejabat, dan penerimaan laporan serta menetapkan status gratifikasi. KPK juga menerapkan prosedur ini kepada internal KPK sendiri secara ketat.

Tak heran ketika menerima souvenir bersama pembicara lain berupa kotak seukuran kardus supermi yang dibungkus kertas kado dari panitia, Syahdu tampak kikuk. "Ini harus dilaporkan untuk menentukan gratifikasi atau tidak," kata perempuan berjilbab itu.

Souvenir itu ternyata kerajinan khas Madura berupa rombongan soto mini di dalam kaca. Dosen senior FH UTM Dr Deni S.B. Yuherawan menyebut, korupsi jauh lebih luas daripada tindak pidana korupsi yang menjadi kewenangan KPK. Kewenangan lembaga lain, seperti ORI, berada pada korupsi di luar yang ditangani KPK. "Ini jadi problema ontologis," katanya merujuk pada filsafat hukum.

Akibatnya, kedua lembaga tidak mempunyai koherensi yang kuat. Masing-masing jalan dengan prosedurnya sendiri. Mestinya, kata Deni, ada perumusan yang lebih konsisten dan komprehensif. "Mereka mestinya saling mendukung," kata dosen yang pernah belajar di Utrecht, Belanda itu.

Untuk memperkuat pijakan hukum, Deni meminta pemberantasan korupsi harus menggunakan dasar filosofis dan logika hukum yang baik. Dia mencontohkan, dalam BUMN yang berbentuk perseroan terbatas sudah dipisahkan antara keuangan negara dan keuangan perusahaan. Artinya, uang BUMN sebenarnya bukan lagi uang negara, tapi uang perusahaan.

Dalam penindakan korupsi, keuangan BUMN tetap dimasukkan dalam keuangan negara. Tentu saja ini akan menyulitkan pengelolaan BUMN sebagai perusahaan yang normal, karena bisa dengan gampang dituduh merugikan negara, yang menjadi salah satu unsur korupsi. "Mestinya ini dipisahkan," katanya.

(Jawa Pos, 12 Desember 2012)

## Fenomena Paradoksal dalam Evaluasi Akuntabilitas Belanja Negara

# OPINI BPK MEMBAIK, BELANJA MALAH SERET

*Menjelang akhir 2012, kinerja pemerintah kembali disorot. Persentase penyerapan anggaran tidak memenuhi target hingga akuntabilitas belanja negara dipertanyakan. Apa masalah yang menyumbat seretnya pengeluaran APBN? Berikut ulasan Wawan Sobari, periset The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP).*

**F**orum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) memberikan label "pemalas" terhadap enam kementerian berkinerja buruk dalam membelanjakan APBN. Enam kementerian itu, yakni Kemenpera, Kemenpora, Kementerian ESDM, Kementerian PDT, Kemenbudpar, serta Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, baru merealisasikan kurang dari 20 persen APBNP yang harus dibelanjakan hingga akhir Juni 2012 (Jawa Pos, 24/12/2012).

Ketidaktercapaian target penyerapan anggaran tidak terjadi tahun ini saja. Hasil studi Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kemenkeu menunjukkan hal serupa. Dalam kurun lima tahun (2006–2010), tujuh kementerian negara/lembaga (KL) yang memperoleh alokasi anggaran terbesar membelanjakan APBN cukup seret sampai semester I dalam rentang waktu itu. Kemendikbud, Kemenhan, Kemen PU, Kepolisian, Kemenkes, Kemenhub, dan Kemenkeu rata-rata menyerap anggaran 28,44 persen hingga setiap semester pertama 2006–2010.

Apalagi, pengeluaran pemerintah tersebut lebih banyak dialokasikan untuk belanja barang daripada belanja modal. Capaian tersebut tentu sangat disayangkan, mengingat besarnya peran belanja modal sebagai stimulus pertumbuhan ekonomi. Menurut perhitungan BKF, setiap gerojokan belanja infrastruktur per Rp 10 triliun akan mengerek pertumbuhan ekonomi 0,1 persen.

Ironisnya, Tim Evaluasi Percepatan Penyerapan Anggaran (TEPPA) membeberkan temuan yang relatif sama untuk tiga tahun sebelumnya. Lembaga yang dihuni tim dari UKP4, Kemenkeu, serta BPKP tersebut memaparkan bahwa capaian penyerapan anggaran terus menurun selama 2009–2011. Akhir 2009, capaian belanja pemerintah masih mencapai 91,8 persen.

Pada waktu yang sama tahun lalu, angka tersebut turun hingga 87 persen. Bahkan, hingga kuartal ketiga, penyerapan anggaran masih kurang dari 50 persen. Merujuk data TEPPA, selama kuartal terakhir 2011, pemerintah membelanjakan hampir 40 persen anggaran. Jumlah belanja yang masif dalam kurun relatif singkat itu tentu tidak tepat bila ingin memperoleh kualitas belanja yang bagus.

Menariknya, hasil bertolak belakang terlihat dalam hasil audit laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP) oleh BPK. Setiap tahun hasil audit menunjukkan perbaikan opini yang diberikan BPK. Salah satunya diindikasikan dengan bertambahnya jumlah KL yang memperoleh predikat wajar tanpa pengecualian (WTP), perolehan tertinggi dalam opini BPK.

Di antara 80-an KL yang diaudit kali pertama pada 2006, hanya enam institusi yang mendapat opini WTP. Setahun kemudian, angka tersebut naik berlipat menjadi 16 KL dengan laporan keuangan berpredikat WTP. Hingga 2011, sudah 67 KL yang diganjar WTP atau sekitar 84 persen dari KL. Alhasil, BPK memberikan opini wajar dengan pengecualian (WDP/qualified opinion) terhadap LKPP 2011.

Dalam bahasa sederhana, predikat WTP mengindikasikan KL telah mampu menyajikan dan mengungkapkan laporan keuangan secara wajar dalam semua hal secara riil. Pun, informasi keuangan dalam laporan keuangan bisa diandalkan. Bila dikaitkan, secara logis dua fakta bertolak belakang antara tren penurunan penyerapan anggaran dan perbaikan opini laporan keuangan KL tersebut bisa dijelaskan.

Yakni, kementerian negara dan lembaga menjadi semakin berhati-hati dalam mengeksekusi program dan mengalokasikan anggaran. Atau, dalam pengungkapan yang berbeda, penyerapan anggaran rendah karena meningkatnya peran audit laporan keuangan, sehingga menimbulkan "rasa takut" dari pengguna dan pengelola anggaran.

Berdasar temuan Ditjen Perbendaharaan Kemenkeu, pengguna anggaran tidak selamanya bisa disalahkan terkait rendahnya serapan anggaran. Sejumlah faktor lain menjadi penyebab. Misalnya, kebijakan pemerintah yang cukup ketat dalam pengelolaan keuangan negara.

Selain itu, secara institusional, lemahnya perencanaan dan koordinasi menjadi kendala klasik. Bahkan, kebiasaan menunda pekerjaan menumpuk pada akhir masa kegiatan ditengarai berkontribusi terhadap seretnya belanja pemerintah.

Sementara itu, BPK dalam kacamata sebagai lembaga audit menilai pengadaan barang dan jasa sebagai sumber masalah. Proses pengadaan yang bermasalah bisa menimbulkan lambatnya penyerapan anggaran. Juga, hasil pemeriksaan terhadap penggunaan anggaran akan bermasalah.

Sementara itu, dari sisi akuntabilitas penggunaan uang negara, fakta dan argumen tersebut sulit diterima, mengingat cukup krusialnya peran belanja publik. Di satu sisi, pengguna anggaran mesti taat prosedur dan peraturan sebagai wujud akuntabilitas. Di sisi lain, yang lebih penting adalah kecepatan penggunaan anggaran untuk kemaslahatan publik.

Karena itu, akuntabilitas otentik dari penggunaan anggaran berhubungan dengan bagaimana duit negara digunakan setepat-tepatnya untuk kemanfaatan rakyat. Publik jangan dipaksa menunggu untuk mendapat nilai guna dari uang negara hanya karena prosedur dan aturan yang terlalu rumit. Atau, yang lebih buruk, rakyat dipaksa menanti karena ada agenda serta kepentingan gelap para penguasa formal dan informal yang bersekongkol mendistorsi anggaran publik.

Karena itu, perlu dievaluasi peran audit bila justru menghasilkan pola belanja yang menumpuk pada akhir tahun anggaran. Juga, faktor-faktor penyumbat lainnya perlu diperangi, termasuk perilaku korup dan tidak transparan aparat negara dan non-negara.

Berdasar fakta dan argumen itu, langkah-langkah penyelesaian berbasis regulasi tidak akan cukup mengurangi persoalan seretnya belanja publik. Pemerintah dan publik perlu mengidentifikasi alternatif non kebijakan untuk memacu penyerapan anggaran yang sesuai target dan memenuhi aspek akuntabilitas otentik.\*\*

# JATIM NOMOR WAHID, TAPI ACEH TELADAN



**P**ersis dengan seretnya pengeluaran publik kementerian negara dan lembaga (KL), pemerintah provinsi mengalami kemacetan dalam membelanjakan uang rakyat. Berdasar data yang dirilis tim evaluasi percepatan penyerapan anggaran (TEPPA), hingga triwulan ketiga (Agustus) 2012, rata-rata penyerapan anggaran 33 provinsi baru mencapai 41,30 persen.

Di antara seluruh provinsi, Jawa Timur diganjar paling moncer oleh TEPPA dalam hal membelanjakan APBD. Hingga Agustus 2012, Jatim telah merealisasikan 70 persen APBD. Tidak ada deviasi (perbedaan) antara target dan realisasi belanja (0 persen).

Untuk 2012, kekuatan APBD Jawa Timur Rp 15,153 triliun. Dari nilai tersebut, 62,27 persen digunakan untuk belanja tidak langsung (belanja pegawai dan bantuan). Sisanya sebesar Rp 5,717 triliun dialokasikan untuk belanja langsung dan 83,04 persen di antaranya dipakai untuk belanja barang dan jasa serta belanja modal.

Provinsi Jatim termasuk yang meraih WTP (wajar tanpa perkecualian) dari BPK untuk 2010 dan 2011. Untuk tahun anggaran 2012, baru akan keluar

pertengahan tahun depan. Sementara itu, DKI Jakarta dan Provinsi Gorontalo mendapat rapor biru karena telah memenuhi target realisasi. Dalam periode yang sama, masing-masing provinsi telah memenuhi target realisasi anggaran 33 persen dan 66 persen. Capaian lainnya, Aceh dan Jawa Tengah mendapat rapor hijau karena realisasi anggarannya masing-masing terpaut 2 dan 5 persen dari target.

Sedangkan, Papua dan Bali terkategori sebagai provinsi paling malas belanja. Hingga Agustus 2012, provinsi ini baru merealisasikan 30 persen dari 71 persen target realisasi APBD. Provinsi Bali terpaut 35 persen dari target realisasi APBD.

TEPPA mengategorikan rapor penyerapan anggaran provinsi berdasar kelengkapan laporan yang terdiri atas laporan keuangan, fisik, dan strategis. Kemudian, target dan realisasi anggaran. Terakhir, pemantauan proses pengadaan.

Berdasar indikator tersebut, sembilan provinsi dinyatakan telah melengkapi seluruh laporan, 16 provinsi terkategori kurang lengkap, dan delapan provinsi sisa dinyatakan tidak memiliki laporan. Kedelapan provinsi dengan rapor merah tersebut Jambi, Lampung, Maluku Utara, Banten, Bangka Belitung, Kepulauan Riau, Papua Barat, dan Sulawesi Barat.

TEPPA memang menahbiskan Jawa Timur sebagai provinsi dengan serapan anggaran terbaik hingga triwulan III 2012. Tetapi, lembaga yang dikomandani UKP4 itu justru memilih Aceh sebagai yang bisa diteladani (*role model*) oleh provinsi lainnya. (jpip)

(Jawa Pos, 28 Desember 2012)

# SETELAH DANA USUT KORUPSI POLRI SETARA KPK

Oleh: Herie Purwanto\*

**D**I tengah sorotan persoalan korupsi yang menimpa sejumlah perwira di lembaga kepolisian, DPR telah menyetujui penambahan anggaran untuk kepolisian dalam menangani kasus-kasus korupsi. Kapolri Jenderal Timur Pradopo dalam jumpa pers akhir tahun mengatakan, jumlah penambahan anggaran yang diatur dalam APBN 2012 itu setara dengan yang diterima KPK.

Direktur Tindak Pidana Korupsi Badan Reserse Mabes Polri (Bareskrim) Polri Brigjen Polisi Nur Ali mengungkapkan, Polri tahun ini mendapat anggaran penyidikan korupsi sebesar Rp 250 miliar. Penyidikan perkara dialokasikan Rp208 juta, naik Rp 39 juta perkara dari tahun lalu Rp 169 juta. Anggaran tersebut berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia. (*Jawa Pos*, 21 Januari).

Brigjen Nur Ali menyebut Polri menyelesaikan 660 kasus korupsi pada 2012. Target tahun 2013 adalah menuntaskan 616 kasus.

Dengan kenaikan anggaran ini, anggaran penyidikan tindak pidana korupsi oleh penyidik Polri di seluruh wilayah Indonesia (sampai ke tingkat satuan Polres) setara dengan anggaran penyidikan korupsi yang diterima KPK.

Tentu saja ini menjadi angin segar bagi jajaran penyidik tipikor Polri. Hal ini sekaligus menjadi jawaban pemerintah atas alasan ketidakmaksimalan Polri dalam memberantas korupsi selama ini. Dengan penambahan anggaran ini, Polri tidak bisa lagi mengelak atau beralih kekurangan anggaran dalam pemberantasan tipikor.

Tuntutan penambahan anggaran ini sejak awal disuarakan pimpinan lembaga kepolisian, untuk apa yang mereka sebut sebagai memaksimalkan kinerja mereka dalam menangani kasus-kasus korupsi. Sebab, penanganan korupsi memang membutuhkan waktu yang lama, dua hingga tiga tahun. Bahkan, beberapa kasus korupsi kakap sampai lima tahun belum tuntas.

Bagi penyidik Polri yang ditugaskan sebagai penyidik tindak pidana korupsi akan dihadapkan pada beberapa tantangan. Pertama, penyidikan tindak pidana korupsi sebagai tindak pidana khusus membutuhkan kemampuan (*skill*)

tersendiri. Kemampuan tidak hanya menyangkut taktik dan teknis penyidikan, namun juga harus bisa menempatkan diri dalam *modern investigation*.

Kejahatan korupsi ibaratnya memiliki dunia tersendiri, berbeda dengan dunia kejahatan yang sifatnya tradisional atau konvensional. Orang-orang yang terlibat dalam kejahatan korupsi merupakan kalangan terdidik, menguasai regulasi dan mempunyai atau berada di lingkaran kekuasaan. *Skill* atau kemampuan sebagai penyidik korupsi terbentuk melalui proses, bukan dengan tiba-tiba pascapendidikan atau pelatihan-pelatihan.

Kedua, meningkatnya anggaran penyidikan korupsi hingga satuan kepolisian tingkat polres, memberi satu tantangan psikologis untuk lebih berani mengungkap kasus korupsi yang dilakukan oleh bupati atau wali kota. Selama ini, beban psikologis diatasi dengan pelimpahan perkara di tingkat Polda. Dengan beban target minimal dua perkara di tiap Polres, maka kebijakan pelimpahan ini perlu dikaji ulang. Sebab, bila masing-masing Polres di tahun 2013 melakukan penyidikan korupsi kepala daerah, tentu Polda akan kewalahan.

Sehingga solusinya adalah tetap memberikan kewenangan kepada penyidik polres untuk menyidik perkara korupsi kepala daerah yang terjadi di wilayahnya, tanpa harus melimpahkan ke Polda. Alasan psikologis karena Kapolres berada dalam satu Forum Komunikasi Daerah atau dulu dikenal Muspida, harus dikesampingkan.

Ketiga, peluang untuk lebih memaksimalkan kinerja dalam pemberantasan korupsi, selain tambahan anggaran itu dikuatkan dengan telah dianulirnya oleh MA keharusan izin presiden untuk memeriksa kepala daerah yang diduga terlibat dalam tindak pidana. Selama ini, berlarut-larutnya penanganan korupsi yang menyangkut kepala daerah terbentur pada masalah izin.

Jadi, di tahun 2013 ini, tidak ada lagi alasan bagi Polri untuk tidak maksimal dalam pemberantasan korupsi. Alasan klise yang selama ini dijadikan dalih, yaitu minimnya anggaran dan izin presiden bagi pemeriksaan kepala daerah, sudah tidak relevan lagi.

Masyarakat tentunya menunggu bentuk keseriusan kinerja Polri dalam pemberantasan korupsi. Komitmen yang sering diucapkan petinggi Polri, menjadi sebuah janji yang harus ditepati. Dan yang lebih penting, ibarat hendak membersihkan kamar orang lain, sebaiknya membersihkan kamar sendiri lebih dulu. Polri harus bersih dari budaya korupsi. Harus ada beda tegas antara aparat dan koruptor yang diusut.

Bila ini mampu dilaksanakan, niscaya citra Polri akan berkibar di tahun 2013 ini. Itu yang dicita-citakan korps kepolisian dan masyarakat, bukan?

*\*Ajun komisaris polisi, juga dosen Fakultas Hukum Universitas Pekalongan atau Unikal.  
(Jawa Pos, 23 Januari 2013)*

# TAHUN VIVERE PERICOLOSO PD

Oleh: Airlangga Pribadi Kusman\*

**A**LMARHUM KH Abdurrahman Wahid, sang presiden filsuf, pada saat memberikan pengajian di rumahnya Ciganjur pernah memberikan penjelasan tentang makna “vivere pericoloso”. Kata itu menjadi bagian dari pidato kenegaraan terkenal Bung Karno, Tahun Vivere Pericoloso atau Tavip, pada 17 Agustus 1964. Menurut Gus Dur, “vivere pericoloso” artinya adalah orang-orang yang bekerja di dekat tungku perapian yang besar. Peran mereka sangat penting bagi masyarakat namun mereka selalu berada dalam kondisi bahaya, salah melangkah maka nyawa taruhannya.

Metafor Soekarno ini agaknya menjelaskan apa yang terjadi dalam dinamika politik di Partai Demokrat atau PD saat ini. Setelah pengumuman Saiful Mujani Research Center yang salah satunya memprediksikan turunnya suara PD di tengah kepuasan terhadap pemerintah SBY, survei ini kemudian menjadi berita yang ikut memberi bumbu, atau malah dijadikan alasan, bagi konflik internal PD.

Dalam kondisi demikian, SBY sebagai pemimpin penentu PD, sebagai ketua dewan pembina, tengah dituntut perannya sebagai seorang filsuf raja. Perannya sebagai penentu utama dalam konflik di tubuh partai tengah ditunggu-tunggu untuk memberi respons cepat namun seksama bagi PD, bahtera politik yang membawanya menjadi pusat di dalam pusaran kekuasaan Indonesia. Karena, bisa jadi, turunnya elektabilitas PD ini juga akibat gaya *slow-motion* dari Presiden SBY, yang secara perlahan mengikis harapan yang selama ini digantungkan baik oleh konstituen maupun publik.

Kondisi yang dihadapi oleh PD saat ini memang berada dalam keadaan yang genting, setiap petinggi partai ibarat bekerja dalam tungku perapian. Salah melangkah sedikit maka terbakarlah konsekuensinya. Dalam kondisi demikian nahkoda utama partai tersebut yaitu Presiden SBY itu sendiri diharapkan untuk menjadi dirigen yang bijak menghadapi kemelut didalam partainya.

Dia dihadapkan pada tantangan besar dalam partai politik yang selanjutnya akan menjadi warisan politik yang akan dikenang dalam sejarah politik Indonesia. Apabila langkahnya tepat, maka akhir kekuasaannya akan menjadi pijakan penting dan contoh bagaimana seorang pemimpin menyelesaikan kemelut, namun sebaliknya apabila tidak, maka ia hanya akan dikenal sebagai politisi yang membiarkan bahtera politiknya hancur lebur di akhir masa kepemimpinannya.

Tantangan di depan mata adalah bagaimana dalam waktu satu tahun sampai 2014, PD mampu melakukan konsolidasi politik yang solid sehingga ia tetap menjadi kekuatan nomor satu dalam pemilu. Memang ini bukan perkara mudah, mengingat performa partai saat ini disibukkan oleh konflik internal, dihantam oleh kasus dugaan beberapa kader terlibat korupsi dan performa partai dalam beberapa momen pilkada yang kurang meyakinkan. Menghadapi persoalan di atas, maka PD setidaknya harus menyiapkan diri dengan waktu yang singkat memperbaiki mesin politik dari partai pemenang pemilu 2009 ini.

Setidaknya berhadapan dengan persoalan di atas maka ada tiga hal yang patut untuk dipertimbangkan oleh Presiden SBY dan jajaran petinggi dan kader partai mempersiapkan diri menuju momen 2014. Tiga hal tersebut adalah, pertama, saatnya membangun konsolidasi politik internal yang solid. Yakni mengintegrasikan lini eksekutif, legislatif, dan basis partai politik sebagai pilar utama kekuatan yang memenangkan Presiden SBY pada 2009. Resolusi konflik politik yang memanas sebagai bagian dari dinamika politik diinternal dalam tubuh PD harus segera ditemukan.



Akuntabilitas otentik dari penggunaan anggaran berhubungan dengan bagaimana duit negara digunakan setepat-tepatnya untuk kemanfaatan rakyat”.

Setiap pihak-pihak dan aktor strategis yang berkonflik dalam parti sudah seharusnya sadar, bahwa dalam kondisi genting seperti ini bukan saatnya untuk melakukan pertarungan di antara faksi. Ini adalah saat yang mendesak untuk duduk bersama satu meja dan membicarakan bagaimana memperkuat kembali kinerja partai dalam waktu satu tahun. Terlalu mepet waktu untuk saling menyingkirkan.

Kedua, terkait dengan agenda anti-korupsi yang menjadi agenda penting dalam reformasi ekonomi politik kita. Dalam struktur politik predadoris yang begitu kental saat ini agenda anti-korupsi menjadi agenda mendesak untuk merehabilitasi republik. Namun demikian urgensi dari wacana anti-korupsi ini jangan sampai tertunggangi menjadi bagian dari kepentingan politisi dari satu faksi politik untuk menghantam faksi yang lainnya.

Dari titik ini, maka independensi dan otoritas KPK alam menyelesaikan kasus-kasus korupsi yang menyandera PD seperti kasus Hambalang menjadi penting untuk dicermati. Jangan sampai kader yang belum terbukti atau dijadikan tersangka oleh KPK kemudian mendapatkan stigma politik sebagai pelaku korupsi yang justru disalahgunakan oleh kader-kader PD itu sendiri. Kesalahan untuk mengambil tindakan dengan menghantam kader yang belum terbukti bersalah di tengah urgensi untuk konsolidasi politik menuju 2014 akan berujung pada bunuh diri politik bagi partai tersebut.

Ketiga, kembalikan kepercayaan publik terhadap PD. Ini saatnya PD menyadari bahwa setelah selesainya kepemimpinan Presiden SBY 2014, PD tidak lagi dapat bergantung pada kepemimpinan figur beserta kharismanya. PD harus menjelma menjadi partai politik modern. Pondasi ideologisnya harus ditata, organ kadernya harus ditempa untuk mendekatkan diri kepada akar rumput, serta manajemen konfliknya harus dibangun agar dinamika konflik di kalangan kader tidak menjelma menjadi pertarungan tidak sehat yang menghancurkan partai itu sendiri.

Pada momen “vivere pericoloso” ini, maka kebijakan seorang pemimpin, kedewasaan kader dan pelembagaan politik akan diuji. Rakyat melihat bagaimana mereka membangun solusi cerdas saat berhadapan dengan tantangan selama 1-2 tahun ke depan yang genting.

\*) Dosen Departemen Politik Fisip Universitas Airlangga, kandidat PhD  
Asia Research Center Murdoch University (angga2k@yahoo.com)  
(Jawa Pos, 6 Februari 2013)

# AKUNTABILITAS PROMOSI KORUPTOR

Oleh Richo Andi Wibowo\*)

**P**UBLIK kembali dikejutkan oleh berita yang terkait dengan korupsi. Beberapa waktu lalu, mantan Sekretaris Daerah Kabupaten Bintan Azirwan diangkat menjadi kepala dinas kelautan dan perikanan oleh gubernur Kepulauan Riau (Kepri).

Padahal, Azirwan adalah bekas terpidana korupsi yang divonis penjara 2,5 tahun. Dia dinyatakan bersalah karena menyuap anggota Komisi IV DPR Al Amin Nasution dalam kasus alih fungsi hutan lindung 2008 (Detiknews.com, 12/10/2012).

Meski dikedam, Gubernur Kepri M. Sani tidak mengacuhkan kritik publik tersebut. Celaknya lagi, pemerintah pusat berusaha cuci tangan atas kejadian tersebut. Mendagri Gamawan Fauzi mengatakan bahwa PNS yang pernah dipidana terkait kasus korupsi boleh menjadi pejabat karena sampai sekarang belum ada aturan yang melarang hal itu.

## SESAT DAN MENYESATKAN

Sikap M. Sani dan pernyataan Gamawan itu perlu dipandang sebagai sikap yang sesat apabila ditinjau dari sisi hukum positif, teori akuntabilitas, serta perasaan keadilan masyarakat.

Ditinjau dari sisi hukum, Azirwan seharusnya telah kehilangan haknya untuk diangkat menjadi pejabat Pemprov, bahkan PNS. Sebab, dia telah terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang ancaman hukumannya empat tahun atau lebih. Pasal 23 UU 43/1999 ayat (4a) berbunyi: Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat, karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang, ancaman hukumannya 4 (empat) tahun atau lebih. Ancaman hukuman kasus suap Azirwan adalah lima tahun penjara (pasal 5 ayat 1a UU 31/1999 jo UU 20/2001).

Ditinjau dari teori akuntabilitas, tindakan gubernur dalam mengangkat Azirwan juga dipandang sebagai tindakan yang tidak akuntabel meski tidak ada peraturan yang dilanggar. Teori modern accountability menilai ketepatan

tindakan pemerintah tidak hanya dalam lingkup sempit semata seperti *legal accountability* ataupun *financial accountability*, namun juga *public accountability*.

Konsep ini memandang bahwa pemerintah dapat dianggap akuntabel jika masyarakat menerima keputusan/ tindakan pemerintah (Bovens, 2008). Dalam kasus Azirwan ini, penolakan keras terjadi. Hal ini mengindikasikan bahwa keputusan pengangkatan tersebut tidak akuntabel.

Ditinjau dari perasaan keadilan publik, terlihat jelas bahwa kepatutan, kepatutan, dan akal sehat (*common sense*) masyarakat terluka ketika melihat koruptor justru diberi jabatan strategis di lingkungan pemprov.



Bahaya informalitas muncul saat kepentingan individual lebih diakomodasi daripada aspirasi publik. Informalitas bisa merusak tatanan kepercayaan politik”.

Sekalipun perasaan hukum masyarakat bukanlah hukum positif yang memiliki daya paksa, hal ini adalah ”ruh” pembentuk aneka peraturan hukum. Maka dari itu, eksistensinya dalam membaca, memahami dan menjalankan peraturan, tidak boleh diabaikan (Rasjidi dan Rasjidi, 2007).

Selain sesat, tindakan gubernur dan sikap Mendagri di atas juga dapat dianggap menyesatkan. Hal ini mengingat tindakan dan sikap mereka dapat mengganggu kesadaran publik dalam bernalar hukum.

Kembali ke kasus Azirwan di atas, sikap gubernur yang justru mengangkat Azirwan sebagai kepala dinas berseberangan dengan posisi publik selama ini. Keputusan ini akan membingungkan(menyesatkan) masyarakat dalam memandang korupsi: jika korupsi memang perbuatan tercela, lalu mengapa koruptor justru diberi jabatan?

## INISIASI KE DEPAN

Pemprov dan pemerintah pusat perlu berjalan beriringan guna menyelesaikan dan mencegah permasalahan ini semakin membesar di kemudian hari. Karena itu, pemprov perlu menghormati dan mengindahkan kritik rakyat terhadap keputusan gubernur di atas. Kritik tersebut perlu dipandang sebagai proses partisipasi masyarakat.

Menurut sudut pandang *good governance*, apabila partisipasi tidak diindahkan, legitimasi pemerintah di mata rakyat akan tergerus. Akibatnya, pemprov akan menghadapi krisis kepercayaan dari masyarakat (G.H. Addink, 2012).

Lebih dari itu, pengabaian terhadap aspirasi masyarakat di atas dapat membawa pemprov untuk berurusan dengan hukum. LSM dapat menggugat keabsahan surat keputusan pengangkatan Azirwan di hadapan PTUN dengan alasan keputusan tersebut melanggar hukum dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik atau AUPB (pasal 53 ayat (2) UU 9/2004).

Pemerintah pusat juga tidak boleh berpangku tangan apalagi lepas libat. Mendagri perlu mengarahkan gubernur sebagai kepanjangan pemerintah pusat di daerah. Karena merasa ada "kekosongan hukum" tidaklah boleh menjadi justifikasi bagi Mendagri untuk mengakui (bahkan mendukung) keputusan yang dipandang oleh masyarakat sebagai keputusan bermasalah.

Dalam bahasa Satjipto Rahardjo, peraturan perundangan selalu memiliki cacat sejak lahir sehingga akan terus ditemukan aneka kekurangan di sana sini. Karena itu, celah hukum (*loop hole*) yang ada bukan untuk dikeluarkan atau minta masyarakat maklum. Celah hukum tersebut perlu "ditambal" oleh Kemedagri dengan cara mengeluarkan kebijakan/peraturan hukum (*made law*) yang memastikan agar kejadian serupa tidak terulang.

Pejabat eksekutif memang mendapatkan kewenangan istimewa. Selain menjalankan peraturan perundangundangan, – dalam batas batas tertentu – lembaga eksekutif dapat menjalankan fungsi legislatif (membuat hukum) serta fungsi yudikatif (mengevaluasi pelaksanaan hukum). Privilese ini diberikan untuk memastikan bahwa tidak boleh ada urusan yang diabaikan oleh eksekutif dengan alasan belum ada peraturan perundang-undangan. Karena itu, kewenangan istimewa ini harus digunakan oleh Mendagri untuk membangun sistem pemerintahan Indonesia yang lebih baik.

\*) Dosen FH UGM dan peneliti di Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University (*Dimuat di Jawa Pos, 17 Oktober 2012*)

# REFORMASI MEMAKAN ANAK SENDIRI

Oleh Airlangga Pribadi\*)

**K**EMARIN, Jumat 7 Desember 2012, kita disuguhkan tiga fenomena politik yang saling bertautan, dramatis, dan mengharukan. Kisah pertama, selama sembilan tahun berdirinya KPK, untuk kali pertama dalam sebuah investigasi yang rumit dan melelahkan komisi itu menetapkan menteri aktif, Menpora Andi Alfian Mallarangeng, sebagai tersangka dalam kasus proyek pembangunan kompleks olahraga terpadu Hambalang di Bogor, Jawa Barat. Kebetulan pula, drama tersebut terjadi menjelang Hari Antikorupsi Internasional 9 Desember besok.

Kisah kedua masih berhubungan dengan yang pertama. Tokoh yang ditetapkan sebagai tersangka, yaitu Andi Mallarangeng, dalam sejarah publiknya adalah tokoh yang sejak masa awal reformasi memulai kiprahnya dalam dunia publik sebagai aktivis antikorupsi. Yakni, menjadi *chair of policy committee* pada *Partnership for Governance Reform*. Tidak ada yang menyangka, setelah bertahun kemudian, dia terjatuh kasus korupsi, perjuangan yang sudah lama menjadi komitmen yang melekat pada dirinya.

Ketiga, Andi Mallarangeng memberikan standar baru dalam etika pemerintahan, yakni mundur ketika menjadi tersangka kasus berat seperti kasus korupsi. Dia juga mundur dari sekretaris Dewan Pembina Partai Demokrat. Kelak, kalau ada menteri atau pejabat tinggi yang menjadi tersangka dan ngeyel tetap menjabat, orang akan bisa mengkritik dengan membandingkannya dengan sikap "kesatria" Andi.

Ibarat sebuah revolusi yang memakan anak kandung sendiri (seperti kata Bung Karno), demikianlah nasib Andi. Perjuangannya semasa awal reformasi untuk masuk dalam pusaran papan atas intelektual bergengsi di Indonesia diawali dari perjuangannya meletakkan tiang pancang *good governance* dalam pelembagaan politik Indonesia untuk membersihkan praktik-praktik korupsi dalam institusi demokratis. Demikian pula, tergelincirnya Andi sebagai tersangka kali ini dalam kasus Hambalang merupakan hasil investigasi tajam lembaga antikorupsi KPK, lembaga buah perjuangan membangun *good governance*. Namun, demikianlah, sebuah penegakan hukum harus memiliki hukum besinya. Siapa pun tanpa privilege harus siap menanggung kerasnya supremasi hukum untuk menegakkan kebaikan bersama.

Bagaimanapun, kerja KPK yang didukung pula oleh audit BPK untuk mengungkap siapa saja yang terlibat dalam kasus Hambalang patut diapresiasi. Sembilan tahun bekerja, pelan tapi pasti, di tengah benturan dan hantaman politik dari kekuatan-kekuatan yang resah terhadap sepak terjangnya, ketajaman serta keberanian untuk mengungkap elite kelas atas di republik kita adalah sebuah kerja prestisius.

## MEMBANGUN BLOK ANTIKORUPSI

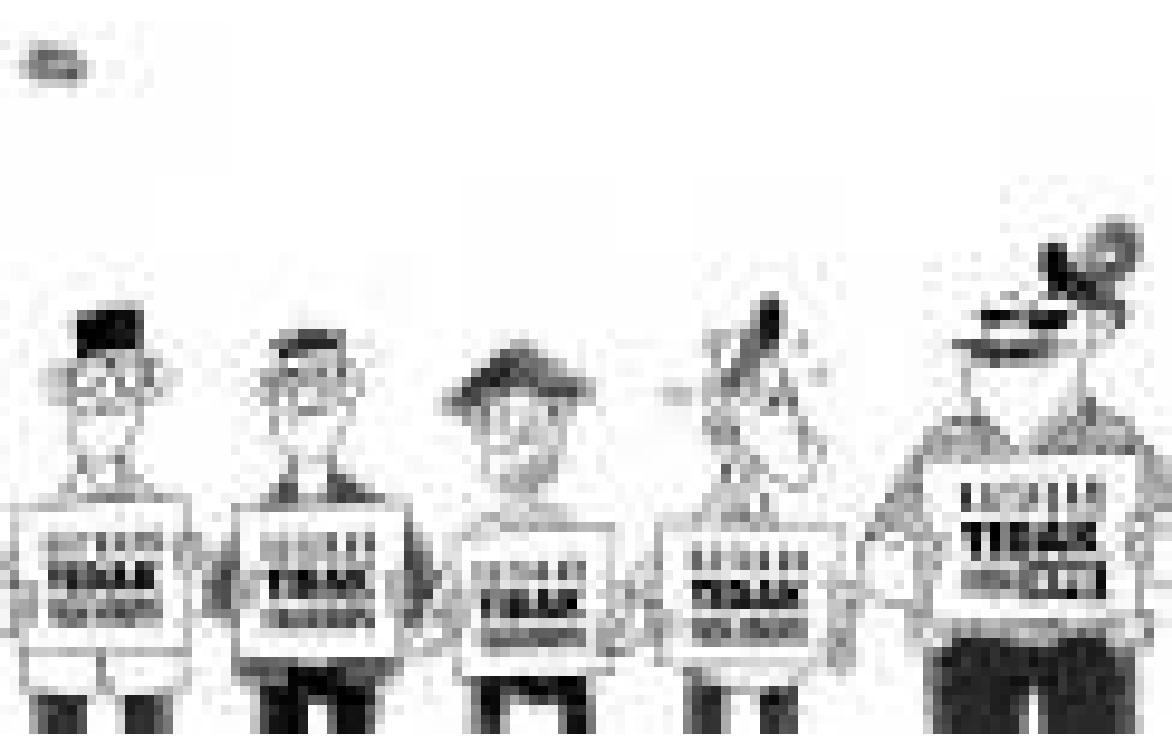
Perjalanan memberantas korupsi masih jauh. Masih ada beberapa persoalan penting yang berdimensi struktural ekonomi-politik yang dihadapi setiap aktor strategis antikorupsi di Indonesia.

Pertama, kasus korupsi di Indonesia yang mewabah pada era pasca otoritarianisme ini bukanlah semata-mata persoalan yang terjadi karena tidak berjalannya reformasi kelembagaan untuk menghadapinya. Problem korupsi tidak begitu saja selesai dengan peningkatan kapasitas dari segenap aparatur birokratis maupun aktor-aktor antikorupsi untuk memberantasnya. Singkatnya, peningkatan capacity building dan rekrutmen aparat yang bersih bukan solusi problem endemis korupsi di Indonesia.

Kedua, persoalan korupsi di Indonesia masih menjadi problem struktural mulai tingkat pusat sampai tingkat lokal. Pada awalnya, program-program good governance, yang salah satunya dirintis Andi, berniat membangun agenda tata kelola pemerintahan reformis yang berkarakter manajerial teknis namun nonpolitis. Namun, dari wawancara yang saya lakukan dengan aktivis akar rumput di tingkat lokal, program-program tersebut yang mewujud dalam alokasi anggaran-anggaran di daerah kerap mengalami proses repolitisasi. Politisasi tersebut berlangsung ketika aliansi elite-elite politik bisnis yang berkuasa menggunakan program itu, antara lain, untuk kepentingan pemilu dengan merawat relasi patronase politik mereka.

Ketiga, problem perlawanan agenda antikorupsi di Indonesia masih menjadi sebuah agenda publik yang bersifat moralistik yang dalam beberapa hal masih berkisar pada respons gosip terhadap berita-berita di media. Dalam perjuangan perlawanan antikorupsi di Indonesia, kesadaran bahwa korupsi adalah musuh bangsa belum terartikulasi sebagai arus utama dalam perjuangan gerakan sosial demokratis di segala lini untuk menghadapi aliansi elite oligarki koruptor yang sedemikian kuat dan solid.

Kedadaan itu dalam konteks perjuangan strategis cukup mengkhawatirkan. Ketika wacana antikorupsi masih berpijak pada kesadaran moralistik, tanpa bertransformasi menjadi sebuah barisan kesadaran politik dalam gerakan sosial, kita sebagai warga kerap hanya bisa menjadi penonton ketika agensi dan instru-



men politik antikorupsi, yaitu KPK, mengalami serangan dan pembonsaian oleh kekuatan-kekuatan politik.

Penguatan langkah politik dari gerakan sosial untuk memberantas korupsi bisa dilakukan dalam pembangunan blok sejarah demokratis dengan menjadikan antikorupsi sebagai agenda utama gerakan. Langkah lain adalah ketika aktor-aktor strategis antikorupsi mencoba bertarung dalam arena politik elektoral melawan kekuatan- kekuatan predadoris yang saat ini menjadi kelas politik dominan.

Saatnya bagi kita untuk mendeteksi persoalan struktural korupsi di Indonesia. Dengan demikian, peristiwa Hambalang dan penetapan Andi Mallarangeng (dan adiknya, Andi Zulkarnain atau Choel Mallarangeng) sebagai tersangka tidak berakhir menjadi sebuah tragik politik "Sang Reformis" semata.

\*) Pengajar Departemen Politik FISIP Universitas Airlangga, kandidat PhD Asia Research Center Murdoch University, Australia. (*Dimuat Jawa Pos, 8 Desember 2012*)



BAB

# III

REFORMASI  
PERADILAN

## PROLOG

# MENGHAPUS BUDAYA "WANI PIRO..?!"

**M**engawasi sekaligus mendorong akuntabilitas Mahkamah Agung (MA) dan lembaga peradilan bukanlah perkara mudah, sebab baik MA maupun lembaga peradilan tersebut telah mempunyai pengawasan internal. Contohnya, kebutuhan akan adanya lembaga pengawas terhadap hakim yang berfungsi memberikan pertimbangan dalam mengambil keputusan akhir atas saran/usul berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian dan tindakan/hukuman jabatan kepada para hakim pada dasarnya telah ada sejak tahun 1968 dengan nama Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH). Namun, hingga dikeluarkannya Undang-Undang No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, pembentukan tersebut tidak pernah terwujud.

Memasuki tahun 1998, terbit Tap MPR RI No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara. Ketetapan ini mendorong lahirnya rumusan Dewan Kehormatan Hakim dalam Penjelasan Umum UU No.35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dewan tersebut mempunyai wewenang mengawasi perilaku hakim, memberikan rekomendasi mengenai rekrutmen, promosi dan mutasi serta menyusun *code of conduct* bagi hakim. Selanjutnya, secara eksplisit melalui UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) tahun 2000-2004, mulai disebut pembentukan Dewan Kehormatan Hakim untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap hakim.

Setelah terjadi amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (1945), gagasan pembentukan Komisi Yudisial (KY) pada akhirnya memiliki landasan konstitusional yang diatur secara tegas dalam Pasal 24B UUD 1945. Disebutkan, KY adalah lembaga yang bersifat mandiri, berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Landasan konstitusi tersebut memberikan dasar hukum yang kuat bagi KY untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap profesi hakim secara khusus dan lembaga peradilan secara umum.

Dalam mengimplementasikan Pasal 24B UUD 1945, maka disahkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 (UU No 22/2004) tentang Komisi Yudisial.



Penekanan dari keberadaan Undang-undang tersebut merupakan tonggak sejarah keberadaan lembaga pengawasan eksternal kehakiman untuk pertama kalinya di Republik Indonesia. Setelah empat tahun berjalan, terbit Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 berisi perubahan terhadap UU No. 22/2004. Beberapa pokok materi penting dalam perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, antara lain:

- ☐ Penentuan secara tegas mengenai jumlah keanggotaan Komisi Yudisial;
- ☐ Pencantuman Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim sebagai pedoman Komisi Yudisial dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
- ☐ Permintaan bantuan oleh Komisi Yudisial kepada aparat penegak hukum untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam hal adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Hakim;
- ☐ Pemanggilan paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap saksi yang tidak memenuhi panggilan 3 (tiga) kali berturut-turut; dan
- ☐ Penjatuhan sanksi baik ringan, sedang, maupun berat, kecuali pemberhentian tetap tidak dengan hormat dilakukan oleh Mahkamah Agung atas usul Komisi Yudisial.

Fungsi pengawasan di wilayah profesi hakim pada khususnya dan lembaga peradilan pada umumnya merupakan sebuah prasyarat untuk mewujudkan *rule of law* sekaligus upaya pra-kondisi untuk mewujudkan negara yang demokratis. Konsepsi dasar tentang *rule of law* didasarkan pada doktrin bahwa penentu dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum, dan pengadilan yang bebas dan tidak memihak. Hal itu merupakan suatu prasyarat untuk *representative government under the rule of law*.

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum tersebut dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara. Paham negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan seperti dua sisi dalam sekeping mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan negara hukum demokratis (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan dengan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasarkan hukum. Sedangkan perkembangan demokrasi saat ini menunjukkan pentingnya akuntabilitas, transparansi serta partisipasi.

Independensi kekuasaan kehakiman menjadi keniscayaan bagi tegak dan kokohnya negara hukum. Kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak

tidak hanya diartikan bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, tetapi juga bebas dari gangguan dalam melaksanakan tugasnya. Kekuasaan kehakiman yang merdeka menjadi instrumen penting bagi demokrasi. Secara umum, setidaknya ada dua alasan mendasar mengapa di negara-negara yang menganut paham negara berdasarkan hukum, kekuasaan kehakiman dalam menjalankan fungsinya harus mandiri dan terlepas dari kekuasaan-kekuasaan lainnya, terutama dari kekuasaan pemerintahan negara, yaitu:

Untuk menjamin dan melindungi kebebasan dan hak-hak asasi manusia. Jaminan dan perlindungan terhadap kebebasan dan hak-hak asasi manusia merupakan ciri dari sebuah negara hukum dan negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat.

Untuk mencegah kesewenang-wenangan. Pencegahan terhadap kesewenang-wenangan menyuratkan pembatasan terhadap kekuasaan negara atau pemerintah.

Dalam pemerintahan yang didasarkan pada nilai-nilai demokrasi yang berlandaskan pada hukum, sudah merupakan suatu hal yang mutlak bahwa independensi peradilan menjadi prasyarat di dalamnya. Logikanya, lembaga peradilan yang independen yang tidak terpengaruh dan dipengaruhi oleh kekuatan apapun akan menjadi instrumen yang kuat untuk menegakan hukum dan keadilan. Namun pada konteks saat ini ancaman terbesar independensi peradilan bukan pada pengaruh dari cabang-cabang kekuatan konvensional, seperti Eksekutif atau Legislatif, melainkan telah berkembang secara masif dan sistematis apa yang disebut sebagai *judicial corruption* (korupsi peradilan) melalui aktor-aktor profesional berjudul “Mafia Peradilan”.

*Judicial corruption* menjadi “hantu di siang bolong” yang siap “menakut-nakuti” independensi kekuasaan kehakiman dalam menegakan hukum dan keadilan. *Judicial corruption* memberi daya rusak yang sangat sistematis dan fundamental dimana sistem peradilan yang seharusnya memberikan perlindungan bagi masyarakat justru menjadi instrumen yang menyebabkan masyarakat dirugikan. Konsep negara hukum yang dicita-citakan hanya akan menjadi mimpi karena prinsip persamaan di hadapan hukum dan penghormatan kepada hak asasi manusia akan terabaikan dan diganti dengan budaya “Wani Piro.....?!” (artinya: “Berani bayar berapa ke hakim.....”). kondisi tersebut akan menjadi lahan bisnis bagi kelompok masyarakat yang memiliki sumber dana tak terbatas untuk mengalokasikan dana buat membayar biaya-biaya yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Serangan *judicial corruption* terhadap independensi kekuasaan kehakiman setidaknya sudah menjadi gejala yang cukup mengkhawatirkan. Survei yang dilakukan Indonesian Legal Roundtable (ILR) dalam Indeks Persepsi Negara Hukum Indonesia Tahun 2012 mengkonfirmasi gejala akan ketakutan tersebut. Berkaitan dengan isu integritas hakim, survei tersebut memperlihatkan bahwa

hampir sebanyak 49 persen masyarakat menjawab tidak setuju jika hakim di Indonesia bersih dari praktik suap, sedangkan hanya 21 persen saja yang menjawab hakim bersih dari praktek suap.

Persepsi masyarakat mengenai kebersihan hakim dari praktek suap tersebut berbanding lurus dengan persepsi independensi hakim dalam memutus perkara. Sebanyak 40% masyarakat menganggap bahwa hakim di Indonesia tidak independen dalam memutus perkara, sementara hanya 30% saja masyarakat yang setuju bahwa hakim sudah independen dalam memutus perkara.

Gambaran survei masyarakat tersebut menunjukkan bahwa Pentingnya independensi kekuasaan kehakiman sebagai prinsip yang perlu dijamin oleh negara dan harus ditetapkan dalam konstitusi. Hal tersebut diperlukan karena kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang paling lemah dibandingkan kekuasaan lainnya. Selain itu jaminan independensi hakim dalam konstitusi dipandang sangat perlu di negara-negara yang tengah mengalami transisi demokrasi (*emerging democratic countries*), dikarenakan lemahnya tradisi pelaksanaan kemandirian kekuasaan kehakiman.

Namun, jaminan dalam konstitusi saja tidaklah mencukupi jika tidak diimbangi dengan upaya untuk memperkuat independensi kekuasaan kehakiman. Upaya itu salah satunya melalui penguatan organisasi kekuasaan kehakiman dengan cara pemilihan hakim yang bebas dari unsur KKN. Upaya penguatan organisasi kekuasaan kehakiman dengan cara tersebut bukanlah suatu hal yang tanpa alasan, berdasarkan survei yang dilakukan Indonesian Legal Roundtable (ILR) dalam Indeks Persepsi Negara Hukum Indonesia Tahun 2012, sebanyak 43 persen masyarakat berpendapat bahwa pemilihan hakim di Indonesia belum bebas dari praktik-praktik KKN, dan hanya 31 persen saja yang menganggap bahwa pemilihan hakim sudah bebas dari KKN.

Oleh karena itu, dalam upaya untuk mencegah tergerusnya independensi kekuasaan kehakiman tersebut, khususnya dalam konteks Indonesia yang sedang masuk dalam proses transisi demokrasi, perlunya upaya penerjemahan terhadap pemaknaan independensi kekuasaan kehakiman tersebut. Independensi kekuasaan kehakiman merupakan suatu hal yang mutlak, namun dalam tataran operasional harus mengikuti ketentuan-ketentuan hukum. Keadaan ini pada akhirnya melahirkan *code of conduct* sebagai instrumen untuk melakukan kontrol atas perilaku hakim dalam menjalankan independensi kekuasaan kehakiman tersebut. Dalam pengertian lain, independensi kekuasaan kehakiman harus juga diimbangi dengan pertanggungjawaban peradilan (*judicial accountability*).

Dalam hal ini menurut Mauro Cappelletti, setidaknya ada empat tipe akuntabilitas bagi kekuasaan kehakiman yaitu:

- 1) *Political Accountability*, merupakan metode impeachment, dimana hakim dapat diberhentikan oleh lembaga politik jika melanggar hukum/konstitusi;
- 2) *Societal or Public Accountability*, kontrol oleh publik atau masyarakat;
- 3) *Legal (vicarious) Accountability*, akuntabilitas karena jabatannya sebagai hakim; dan
- 4) *Personal accountability*, akuntabilitas secara personal dari tindakan kriminal, perdata dan pelanggaran disiplin.

## AKUNTABILITAS LEMBAGA PERADILAN

Komisi Yudisial (KY) merupakan lembaga negara yang mendapatkan kewenangan dari konstitusi (*constitutionally based power*). Di dalam ketentuan konstitusi tersebut ditegaskan bahwa KY memiliki sifat mandiri dan berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Berdasarkan wewenang tersebut KY memiliki peranan yang signifikan untuk mendukung penguatan kekuasaan kehakiman sehingga memiliki kemampuan merealisasikan prinsip penegakan hukum dan keadilan.

Berdasarkan perumusan ketentuan Pasal 24B UUD 1945 tersebut, KY memiliki karakter sebagai lembaga negara yang mandiri atau independen yang harus dilekatkan dengan akuntabilitas. Selain itu sebagai lembaga hukum, KY senantiasa dituntut mengembangkan dan meningkatkan kapasitas independensi yang selaras dengan akuntabilitas. Tuntutan independensi dan akuntabilitas merupakan elemen dasar yang harus diletakkan secara proporsional untuk melembagakan prinsip negara hukum yang demokratis (*democratischerechts-staat*).

KY terbentuk sebagai konsekuensi politik hukum (*legal policy*) yang ditujukan untuk membangun sistem *checks and balances* di dalam struktur kekuasaan kehakiman. Dalam hal ini KY merupakan lembaga yang dibangun untuk meningkatkan akuntabilitas kekuasaan kehakiman yang independen. KY dapat melakukan peran penting dalam konteks demokrasi dan negara hukum (*democracy and rule of law*) dengan modal dasar sebagai lembaga konstitusi (*constitutional body*). Implementasi ketentuan konstitusional Pasal 24B UUD 1945 dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Undang-Undang KY). Ketentuan undang-undang tersebut dibuat agar operasionalisasi lembaga KY dapat terlaksana dan terdapat kepastian hukum dalam mewujudkan fungsi, tugas dan wewenangnya.

Perlawanan yang kuat terhadap praktik-praktik korupsi di lembaga peradilan tidak saja cukup melalui pendekatan struktural, namun juga harus didorong pendekatan yang dilakukan secara massif melalui penguatan peran serta masyarakat untuk melaporkan adanya dugaan pelanggaran Kode Etik

(KE) dan Pedoman Perilaku Hakim (PPH) ke KY. Keberadaan peran serta masyarakat yang secara aktif melakukan pengawasan dan melaporkan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh hakim sangat membantu dan secara langsung akan memperkuat *positioning* KY sebagai lembaga pengawas eksternal, meskipun perhatian masyarakat terhadap KY tidak sekuat apa yang dilakukan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Sejak KY berdiri pada bulan Agustus 2005 hingga akhir Agustus 2012, telah diterima sebanyak 6.828 laporan masyarakat. Dari 6.828 laporan tersebut, 3.611 laporan memenuhi persyaratan untuk diregistrasi. Dari 3.611 laporan yang teregistrasi tersebut, 1.447 laporan ditindaklanjuti karena ditemukan indikasi awal terjadinya pelanggaran kode etik. Hasil tindak lanjut laporan, 570 orang hakim dipanggil untuk diminta klarifikasi. Dari ratusan orang hakim itu, 26 orang hakim tidak memenuhi panggilan, 141 orang hakim direkomendasikan untuk diberi sanksi, yaitu 72 orang hakim dengan sanksi teguran tertulis, 42 orang hakim pemberhentian sementara, dan 18 orang hakim pemberhentian tetap, serta 4 orang hakim sanksi ringan, 3 orang hakim sanksi sedang, dan 2 orang hakim sanksi berat.

Harus diakui, selama ini hasil rekomendasi KY sering sekali mengalami hambatan struktural, diantaranya adalah banyak hasil rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti oleh MA. Kondisi ini secara keseluruhan diakibatkan karena masih kuatnya perbedaan persepsi diantara KY dan MA tentang kualifikasi pelanggaran KE-PPH dan pelanggaran teknis yudisial. Namun pada masa mendatang hal tersebut akan dicoba untuk diminimalisasi. Hirman Purwanasuma, salah seorang Tenaga Ahli KY, menyampaikan bahwa saat ini sedang dirumuskan Keputusan/Peraturan Bersama antara KY dan MA terkait petunjuk pelaksana/ Teknis Pelaksanaan KE-PPH dan tentang Pemeriksaan Bersama.

Disamping itu juga, melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011, KY diberikan penguatan, baik secara kelembagaan, kewenangan, dan penugasan baru untuk memaksimalkan perannya dalam mengawasi hakim. Beberapa yang cukup penting adalah diberikannya kewenangan terhadap KY untuk dapat meminta bantuan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam hal adanya dugaan pelanggaran KE-PPH. Disamping itu juga, KY telah membentuk beberapa pos-pos penghubung di daerah-daerah di seluruh Indonesia, yang bekerjasama dengan jaringan perguruan tinggi dan organisasi masyarakat sipil, yang salah satu bentuknya adalah membuka posko pemantauan peradilan dan pengaduan masyarakat terhadap adanya dugaan pelanggaran KE dan PPH.

Sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 24B UUD 1945, KY mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Pengawasan yang dilakukan KY merupakan

pengawasan eksternal, sedangkan pengawasan internal dilakukan oleh MA. KY selaku pengawas eksternal, mempunyai kewenangan untuk mengawasi hakim baik di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara maupun Mahkamah Agung. Saat ini jumlah hakim di seluruh Indonesia berdasarkan sumber dari Ikatan Hakim Seluruh Indonesia (IKAHI) mencapai 6.178 orang.

Adapun Tujuan utama dari fungsi pengawasan eksternal yang dilakukan KY adalah agar seluruh hakim dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai pelaku kekuasaan kehakiman senantiasa didasarkan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kebenaran, dan rasa keadilan masyarakat dengan berpedoman kepada Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim. Tujuan di atas diturunkan ke dalam beberapa wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 22 undang-undang KY yakni:

- Menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim;
- Meminta laporan secara berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim;
- Melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim;
- Memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim; dan

Badan peradilan dan hakim wajib memberikan keterangan atau data yang diminta komisi yudisial dalam rangka pengawasan terhadap perilaku hakim dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal permintaan komisi yudisial diterima.

Terkait laporan masyarakat, pelapor atau kuasanya dapat memberikan laporan pengaduan secara tertulis dalam bahasa Indonesia kepada KY, berupa laporan pengaduan tentang pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim meliputi:

- Identitas pelapor dan terlapor secara lengkap;
- Penjelasan tentang hal-hal yang menjadi dasar laporan, yaitu alasan laporan yang dijelaskan secara rinci dan lengkap beserta alat bukti yang diperlukan dan hal-hal lain yang dimohon untuk diperiksa;
- Laporan pengaduan ditandatangani oleh pelapor atau kuasanya. Apabila laporan tersebut tidak lengkap, maka petugas biro pengawasan hakim ky akan menyurati dan/atau menelepon pelapor untuk dimintai melengkapi berkas laporannya.

Selanjutnya laporan pengaduan yang sudah lengkap akan di registrasi dan diberikan anotasi oleh tenaga ahli KY dengan dibantu staf dari Biro Pengawasan Hakim (waskim). Hasil anotasi tersebut kemudian akan dimajukan ke dalam

Pleno I yang dihadiri oleh Anggota Komisi Yudisial, Tenaga Ahli dan Biro Waskim, untuk memutuskan dapat atau tidaknya suatu laporan pengaduan ditindaklanjuti. Terhadap laporan pengaduan yang tidak ditindaklanjuti, maka KY akan mengirimkan surat pemberitahuan kepada pelapor atau kuasanya.

Sementara terhadap laporan pengaduan yang ditindaklanjuti, proses selanjutnya adalah melakukan pemeriksaan terhadap pelapor, saksi (jika diperlukan) dan terlapor. Hasil pemeriksaan kemudian di majukan ke dalam Pleno II (tanpa tenaga ahli) untuk memutuskan terbukti atau tidaknya pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim yang dilakukan oleh terlapor. Apabila tidak terbukti, KY akan mengirimkan surat pemberitahuan kepada pelapor atau kuasanya, serta dilakukan pemulihan nama baik terlapor. Namun apabila terbukti, KY menyampaikan rekomendasi penjatuhan sanksi kepada MA. Hakim yang akan dijatuhi sanksi tersebut diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Hakim.

Peran media sangat signifikan untuk mengawal pengaduan masyarakat terhadap kemungkinan munculnya dugaan pelanggaran KE dan PPH. Terkait hal ini, hampir semua laporan yang masuk ke KY terkait adanya dugaan pelanggaran KE dan PPH berasal dari pihak-pihak yang berpekara, namun pada masa mendatang diharapkan peran masyarakat, khususnya media, yang tidak termasuk pihak-pihak yang berpekara, untuk mau menyampaikan laporan tentang adanya dugaan pelanggaran KE dan PPH. Strategi ini diharapkan mampu memberikan pelaporan yang obyektif dan daya pengawasan yang massif untuk memaksimalkan peran KY dalam menjaga keluruhan dan martabat hakim sebagai “wakil tuhan” dan mengembalikan kembali fungsi lembaga peradilan sebagai lembaga yang mampu memberikan kepastian dan keadilan hukum.

Beberapa artikel kolom Akuntabilitas serta kolom opini berikut pernah termuat di koran Jawa Pos. Sorotan kolom tertuju pada perilaku hakim, upaya pembenahan namun sekaligus secara implisit bertujuan hendak memberi masukan kepada upaya tersebut.

---

**KURANG BAIK BERNALAR BELUM PROFESIONAL** Ridho Jusmadi ● **RAYU PEMOGOK, PERTAJAM AWASI** Ridho Jusmadi ● **KALA HAKIM TIPIKOR JADI KORUPTOR** Emerson Yuntho ● **HAKIM MENILIK PENGADILAN TIPIKOR** Achmad Fauzi ● **SEBUT SUNKEM, SOWAN, DAN SAJEN KE MA** Rosdiansyah ● **DIPECAT, HAKIM TETAP DAPAT UANG PENSIUN** Rohman Budijanto ● **KY BERJEJARING KE DAERAH UNTUK AWASI HAKIM** Ridho Jusmadi ● **POLRES SEBAIKNYA JUGA DIOTONOMKAN** Nur Hidayat ● **KY UTAMAKAN PEREMPUAN DI DAERAH** Rosdiansyah ● **GELAP DUNIA JIKA HAKIM NAKAL** M Anwar Djaelani ● **SUAP HAKIM PASCA-REMUNERASI** Achmad Fauzi ● **PENGADILAN DIHINA, MANA KY?** Achmad Fauzi ● **MODUS DEPOSIT SUAP HAKIM** Achmad Fauzi ● **BERJEJARING SELAMATKAN MA** Achmad Fauzi ● **ENIGMA MUNDURNYA HAKIM AGUNG** Achmad Fauzi ● **MENINJAU PENINJAUAN KEMBALI** Samsul Wahidin ● **MEMPERBAIKI NALAR MENGADILI ACENG** Richo Andi Wibowo

---

## Mencemaskan Kualitas Putusan Hakim dari Hasil Penelitian Komisi Yudisial

# KURANG BAIK BERNALAR DAN BELUM PROFESIONAL

*Lecutan kritik atas putusan hakim dikonfirmasi oleh hasil penelitian Komisi Yudisial (KY). Banyak putusan hakim yang kurang akuntabel, tak kreatif dan rancu nalar, bahkan memicu kecurigaan koruptif. Rhido Jusmadi, spesialis reformasi hukum JPIP, mengulas hasil penelitian ini.*

Kabar muram masih merundungi dunia hukum kita. Kali ini penelitian Komisi Yudisial (KY) memaparkan betapa banyak hakim kita yang masih bekerja ala kadarnya. Cita rasa putusan hakim kita ini didicipi dari putusan 73 hakim pengadilan tinggi di 20 lokasi jejaring perguruan tinggi KY se-Indonesia. Mereka pantas diprihatinkan, karena hakim tinggi punya potensi jadi hakim agung.

Ketua KY Prof Dr Eman Suparman SH MH memberikan simpulan hasil penelitian 2011 itu dalam banyak bahasa negatif. Yakni, masih kurangnya penalaran logis di dalam putusan yang dihasilkan oleh hakim-hakim Pengadilan Tinggi. Masih banyaknya konklusi putusan yang dipaksakan, proses berfikir yang tidak runtut, serta kurangnya penafsiran-penafsiran baru dalam putusan tersebut.

“Kondisi ini tentunya mencerminkan adanya gap yang cukup signifikan sehingga terlihat bahwa masih banyak putusan-putusan yang dihasilkan dengan kualitas yang kurang baik. Masih tinggi angka prosentase hakim yang kurang profesional dalam memutus perkara...” kata doktor lulusan Undip itu ketika berdiskusi dengan JPIP, *Jawa Pos* dan JTV, Jumat (12/5/2012) lalu.

KY sendiri berharap MA lebih *welcome* terhadap pengawasan oleh KY, termasuk menindaklanjuti rekomendasi sanksi-sanksi, demi meningkatkan kualitas hakim. Meski KY sudah bekerja sejak 2005, MA belum sepenuhnya membuka diri terhadap peran yang diberikan konstitusi dan UU kepada KY. Prof Eman berharap kepada ketua MA yang baru, Hatta Ali, agar lebih *welcome* untuk mendapat pendampingan demi kemajuan hukum kita. Apalagi MA dan KY berlevel sama tinggi, sama-sama lembaga negara.

Sembari menunggu MA membuka hati, KY juga rajin mengadakan koordinasi dengan penegak hukum. Prof Eman menyebut ada hakim yang ditangkap KPK, setelah sebelumnya KPK minta informasi ke KY. “Kami boleh meminta penyadapan hakim dengan bantuan penegak hukum. Karena, KY tak berwenang dalam penegakan hukum,” kata pejabat asal Kuningan ini.

Dalam kesempatan itu, ketua KY menyerahkan buku laporan penelitian KY terhadap hakim tinggi 2011. *Penerapan dan Penemuan Hukum dalam Putusan Hakim*, begitu judulnya. Penelitian itu pada 146 putusan 73 hakim di 21 dari 30 pengadilan tinggi di Indonesia. Hasil penelitian dengan metode pertanyaan terpandu itu belum membesarkan hati. Meski namanya “hakim tinggi” kualitas putusan pidana dan perdata itu sering tidak tinggi.

Dari 85 putusan pidana, 42 (49,42 persen) menguatkan putusan PN, 14 (16,47 persen) menolak, dan 29 (34,12 memperbaiki putusan. Sedangkan putusan perdata, 34 (51, 51 persen) menguatkan, 21 (31,81 persen) menolak, dan 11 (16,66 persen) memperbaiki.

Memperkuat putusan PN itu baik atau sebaliknya sulit diukur. Ulasan penelitian atas hasil itu menyebutkan, dalam beberapa kasus yang dijumpai tidak ada pertimbangan hukumnya, bahkan terkesan *copy paste* saja.

Terkait dengan pemenuhan prosedur formal hukum pidana, angkanya cukup mengejutkan. Sebanyak 47,76 persen putusan memenuhi prosedur formal KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana). Yang belum memenuhi sebanyak 40,71 persen. Yang tidak teridentifikasi 10, 35 persen.

Bisa dilihat, jumlah yang tidak memenuhi prosedur formal sangat besar. Dari prosentase itu penyimpangan terjadi pada perbedaan hari/tanggal musyawarah dengan hari tanggal putusan 15,53 persen, penilaian alat bukti 8,94 persen, dan proporsionalitas putusan 6,82 persen, serta kesesuaian dengan prosedur di pasal 197 dan 199 KUHAP sebanyak 5,88 persen. Di bidang perdata, penyimpangan hukum acara juga cukup besar, yakni 35,61 persen dan yang sudah klop 43,18 persen. Selebihnya tak teridentifikasi. Sedihnya kondisi ini dari tahun ke tahun tak ada perbaikan, karena penelitian KY 2009 dan 2010 menunjukkan hasil kurang lebih sama.

Bagaimana logika para hakim tinggi, juga teridentifikasi. Yang menggunakan penalaran hukum dalam hukum pidana hanya 30,39 persen. Para hakim bernalar baik ini tuntas menganalisis, berpikir runtut, konklusi tak dipaksakan, tak ada konklusi melompat atau *jumping conclusion*, penafsiran baru, serta konstruksi hukum baru. Yang kurang menggunakan nalar hukum sebanyak 54,90 persen. Intinya tak memenuhi parameter hakim bernalar baik di atas.

Contoh kasus rancunya penalaran itu diteliti dari PT Jatim. Hakim PT mementahkan tiga pasal korupsi yang digunakan jaksa, tapi malah memilih

pasal pemerasan. Dampaknya hukumannya sangat ringan. Padahal, argumen untuk mengubah putusan ini tidak memadai. Ini disebut sebagai salah satu pintu masuknya korupsi peradilan (*judicial corruption*).

Untuk perdata, putusan hakim yang menggunakan nalar yang baik 38,38 persen dan yang kurang baik 39,90 persen. Angka ini tidak cukup baik pula. Apalagi ada yang tak teridentifikasi, 21,72 persen yang bisa jadi menunjukkan penalaran yang kurang baik pula.

Menyangkut profesionalitas, baru 35,29 persen hakim tinggi yang profesional. Putusan mereka dinilai mencerminkan nilai hidup masyarakat, yakni mencerminkan nilai keadilan, menampung nilai yang hidup dalam masyarakat, dan mencerminkan nilai kemanfaatan. Selebihnya, 48,82 persen kurang profesional, dan 14,71 tak teridentifikasi.

Untuk perdata, profesionalitas putusan lebih tinggi yakni 53,79 persen profesional, dan 34,09 persen kurang profesional, serta 12,12 *disclaimer*.

Ketidakprofesionalan tecermin dari indikator lain. Para hakim tinggi juga tak cukup kreatif merujuk kepada doktrin hukum standar untuk silogisme penalaran putusan dan juga cuek terhadap yurisprudensi. Hakim sangat langka menggunakan haknya untuk melakukan *rechtsvinding* atau penemuan hukum. Padahal, penemuan hukum ini penting agar putusan klop dengan situasi yang berkembang.

Terkait dengan penggunaan hukum pidana materiil, hanya 23,53 persen putusan yang bisa dikatakan berkualitas. Yang 61,68 sebaliknya dan 14,12 persen tidak teridentifikasi. Hukum pidana materiil ini meliputi dasar hukum pertimbangan hakim, penggunaan yurisprudensi, doktrin hukum dan penggunaan sumber hukum lain, serta uraian faktor yang memberatkan dan meringankan.

Di sisi perdata, sebanyak 26,26 persen putusannya berkualitas, dan 44,95 persen tak berkualitas. Sebanyak 28,79 persen tak teridentifikasi. Yang dimaksud berkualitas ini menyangkut penggunaan berbagai dasar pertimbangan hakim, seperti dasar gugatan para pihak, penggunaan yurisprudensi, doktrin hukum, nilai yang hidup dalam masyarakat, unsur perbuatan melawan hukum, pertimbangan klausula perjanjian (kasus wanprestasi), klasifikasi amar putusan.

Masih banyak ketimpangan putusan pidana dan perdata oleh hakim pengadilan tinggi dalam penelitian ini. Paparan singkat ini menunjukkan betapa hakim kita telanjur bekerja sekadar memenuhi kewajiban. Tentu, sikap seperti ini sangat tak cukup bagi para wakil keadilan Tuhan di muka bumi. Entah mewakili keadilan siapa sikap masa bodoh itu. (\*)

# RAYU PEMOGOK, PERTAJAM AWASI

Oleh : Rhido Jusmadi (periset reformasi hukum, JPIP, Surabaya)



**K**omisi Yudisial (KY) berada dalam situasi pelik. Di saat kualitas putusan hakim banyak dipertanyakan, para hakim muda mengancam mogok. Mogoknya bukan karena putusannya dipersoalkan, tapi karena alasan “perut”. Tentu saja ini membuat Ketua KY Prof Eman Suparman dan enam komisioner lain repot berat.

KY ingin agar hakim tidak mogok. Apalagi, kata Prof Eman, MA hanya memberi dua pilihan, yakni mereka tetap bekerja atau diberhentikan. Tentu saja, kedua pilihan ini sama-sama tak menyelesaikan masalah. Karena itulah, KY menegaskan akan memperjuangkan tuntutan hakim untuk kesejahteraan mereka, sembari tetap memperkuat pengawasan hakim.

Ketua KY menegaskan sikap lembaganya ketika berdiskusi dengan JPIP dan *Jawa Pos*, serta *JTV* pada Jumat (12/5) lalu. “Untuk mengharapkan hakim dapat profesional serta memiliki integritas yang tidak tercela, mau tidak mau negara harus memenuhi apa yang saat menjadi tuntutan mereka. Yaitu memperlakukan mereka sebagai pejabat negara dan memenuhi seluruh hak-hak mereka yang

selama ini belum dipenuhi oleh negara, seperti kenaikan gaji dan pembayaran penuh tunjangan,” tandas profesor dari Unpad ini.

KY akan memfasilitasi serta berperan sebagai *liaison officer* untuk mengomunikasikan tuntutan tersebut kepada penentu keputusan. Yakni, Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi (Kemenpan & RB), dan tentunya juga Mahkamah Agung (MA) sebagai *leading sector* sekaligus rumah besar yang menaungi para hakim.

Untuk memberikan kepastian hukum, KY sudah membuat draf Rancangan Peraturan Presiden (Perpres) sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Kepegawaian yang menyatakan bahwa hakim adalah pejabat negara.

“Pemberlakuan Perpres tersebut hakim akan diposisikan sebagai pejabat negara dan mendapatkan hak gaji dan tunjangan yang sama dengan pejabat negara,” katanya. Jadi hakim beda dengan PNS biasa. Perbandingan gaji hakim di daerah akan dibandingkan dengan bupati/wali kota, dan gubernur, sesuai tingkatannya.

Sebagai gambaran, untuk nol tahun gaji hakim Rp 1,9 juta. Eman memberi gambaran gaji awal hakim Rp 7 juta. Dengan besaran ini diharapkan hakim bisa menjaga martabat dan menanggulangi kebutuhan hidup sehari-hari dengan wajar.

Selain memperjuangkan kesejahteraan hakim, KY juga menegaskan komitmen pengawasannya. Termasuk melakukan anotasi *legal* dalam bentuk menganalisis putusan pengadilan sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan proses promosi dan mutasi hakim.

“Kewenangan ini tentunya akan melengkapi senjata pengawasan KY terhadap hakim-hakim yang selama ini bermain-main dengan putusannya. Sebab, kewenangan ini dapat dijadikan dasar bagi KY untuk memberikan rekomendasi proses promosi maupun mutasi para hakim. Cara itu dapat juga dijadikan dasar untuk melakukan *candidate tracking* (penelusuran kandidat) bagi hakim-hakim yang mencalonkan diri sebagai hakim agung,” tandasnya.

Selama ini, kewenangan membaca putusan hakim ini dikritik dan dirancukan dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka. “Tapi, bagaimana kami bisa melihat kualitas hakim dan indikasi pelanggaran kalau tidak mencermati logika putusan?” katanya. Eman mencontohkan putusan ini dipakai dalam menilai calon hakim agung yang dinilai tidak peka, karena memenangkan Lapindo Brantas yang digugat Walhi dalam kasus muncratnya lumpur Lapindo yang menyengsarakan itu.

(Jawa Pos, 19 Mei 2012)

# KALA HAKIM TIPIKOR JADI KORUPTOR

Oleh: Emerson Yuntho\*)

**K**omisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada Jumat (17/8) lalu menangkap Kartini Juliana Mandalena Marpaung dan Heru Kusbandono yang berprofesi sebagai Hakim Adhoc Pengadilan Negeri Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan Tipikor) karena menerima suap dari Sri Dartutik, seorang pengusaha. Tim penyidik KPK menangkap ketiganya setelah upacara peringatan Hari Kemerdekaan di kantor Pengadilan Negeri Semarang.

Diduga suap sebesar Rp 150 juta itu terkait dengan penanganan perkara dugaan korupsi yang melibatkan Ketua DPRD Kabupaten Grobogan yang sedang diadili di Pengadilan Tipikor Semarang. KJM merupakan salah satu majelis hakim perkara itu.

Tertangkapnya kedua hakim adhoc Pengadilan Tipikor dalam perkara suap sungguh memalukan dan sekaligus memprihatinkan. Ironis karena mereka adalah hakim yang sebelumnya bertugas memeriksa serta mengadili terdakwa korupsi namun sekarang justru terlibat sebagai pelaku korupsi. Cepat ataupun lambat keduanya juga akan diperiksa dan diadili oleh rekan sejawat mereka di Pengadilan Tipikor.

Kejadian Jumat kelabu lalu jelas merupakan musibah bagi dunia peradilan dan upaya pemberantasan korupsi. Hal ini juga berdampak pada menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap keberadaan Pengadilan Tipikor di daerah.

Tidak dapat dipungkiri keberhasilan pemberantasan korupsi di Indonesia juga sangat dipengaruhi oleh kinerja Pengadilan Tipikor. Sia-sia kerja KPK dan Kejaksaan memproses pelaku korupsi yang seharusnya dihukum tapi justru dibebaskan oleh Pengadilan Tipikor.

Kisah penangkapan terhadap hakim yang menerima suap bukanlah yang pertama kali. Sebelumnya Komisi anti rasuah ini juga pernah menangkap para hakim yang telah menerima suap dari pihak yang berperkara. Mereka antara lain Syarifuddin (Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat), Imas Dianasari (Hakim Adhoc Pengadilan Hubungan Industrial), dan Ibrahim (Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta). Ketiga hakim tersebut sudah diadili dan telah mendekam di penjara sebagai koruptor.

Penangkapan hakim adhoc tipikor sekaligus menimbulkan kekhawatiran banyak kalangan bahwa saat ini mafia peradilan mulai menjalar hingga ke Pengadilan Tipikor. Padahal sebelumnya lembaga ini dinilai kredibel dimata masyarakat karena terdiri dari hakim yang berintegritas dan telah menghukum berat banyak koruptor.

Kebiasaan membebaskan koruptor yang dilakukan oleh Pengadilan Umum juga menular ke Pengadilan Tipikor. Hasil pantauan Indonesia Corruption Watch mencatat, hingga 1 Agustus 2012 sedikitnya 71 terdakwa korupsi telah dibebaskan oleh Pengadilan Tipikor di 15 provinsi.



Perang terhadap korupsi akan gagal jika benteng terakhir penjaga keadilan justru terlibat dalam praktik korupsi atau menjadi koruptor. Agar tidak terjadi lagi peristiwa memalukan ini dimasa mendatang maka Mahkamah Agung (MA) harus melakukan sejumlah perbaikan.

*Pertama*, penguatan pengawasan dan pemberian sanksi atau hukuman yang keras terhadap hakim-hakim yang telah merusak citra pengadilan dan melukai rasa keadilan masyarakat. Bahkan sebagai orang yang paham hukum dan berprofesi sebagai penegak hukum, maka jika terbukti bersalah hukumannya harus lebih tinggi daripada masyarakat biasa.

Langkah ini penting agar memberikan efek jera tidak hanya kepada oknum hakim yang terlibat penyimpangan namun juga memberikan peringatan terhadap hakim lainnya untuk tidak melakukan tindakan serupa dimasa mendatang.

Perkara tertangkapnya hakim adhoc tipikor dan hakim-hakim lainnya juga menegaskan bahwa kenaikan remunerasi yang diterima oleh hakim tidak mem-

berikan jaminan pada perubahan tingkah laku koruptif. Masalah utama terletak pada integritas pribadi seorang hakim. Jika integritas sudah bermasalah maka tidak bisa diobati semata oleh peningkatan remunerasi. Langkah tercela dari hakim bisa diminimalisir dengan penguatan fungsi pengawasan.

Namun demikian jumlah hakim yang besar dan rentang wilayah yang luas menyebabkan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh MA kurang maksimal. Oleh karenanya dalam melakukan pengawasan terhadap hakim, MA dapat melibatkan Komisi Yudisial, KPK dan juga masyarakat.

*Kedua*, Perbaiki dalam proses rekrutmen hakim tipikor. Pada tahun 2012 ini, MA akan melakukan proses rekrutmen terhadap puluhan hakim adhoc tipikor untuk ditempatkan di beberapa pengadilan tipikor di Indonesia. Tidak dapat dipungkiri lolosnya sejumlah orang yang diduga bermasalah sebagai hakim Pengadilan Tipikor akibat tidak optimalnya proses rekrutmen yang dilakukan oleh MA.

Selama ini proses seleksi calon hakim tipikor kurang tersosialisasi dengan baik dan upaya menyerap masukan dari masyarakat, lembaga pengawas serta kalangan profesi terhadap rekam jejak calon hakim juga dinilai sangat minim.

Masih hangat dalam ingatan masyarakat bagaimana MA kecolongan ketika meloloskan Ramlan Comel sebagai Hakim Adhoc Pengadilan Tipikor Bandung padahal sebelumnya ia pernah menjadi terdakwa perkara korupsi. Meski dipersoalkan banyak kalangan, Ramlan hingga saat ini masih tetap berdinasi mengadili terdakwa korupsi.

Memang, mencari orang-orang yang dinilai berintegritas sebagai hakim tipikor juga bukan persoalan mudah. Oleh karenanya keterlibatan masyarakat atau banyak pihak menjadi sangat penting dalam meminimalisasi terpilihnya orang-orang yang tidak kredibel menjadi hakim tipikor. Peran Komisi Yudisial dalam menelusuri rekam jejak calon hakim juga harus dimaksimalkan karena lembaga ini juga nantinya akan mengawasi kerja mereka.

Semoga saja kejadian memalukan para hakim terima suap adalah yang terakhir kalinya terjadi di lembaga peradilan. Jangan sampai keadilan runtuh sebelum hukum ditegakkan.

\*)Anggota Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch (ICW).  
(Jawa Pos, 23 Agustus 2012)

# HAKIM MENILIK PENGADILAN TIPIKOR

Oleh: Achmad Fauzi\*)

**S**EJAK kelahirannya, pengadilan tindak pidana korupsi (tipikor) telah menciptakan aura keangkeran bagi para koruptor. Betapa tidak, banyak asa dan masa depan para penjahat berdasi untuk hidup bebas harus berakhir di balik cemarnya penjara. Pengadilan tipikor sedikit banyak telah memberikan terapi kejut dengan harapan indeks peringkat korupsi di Indonesia dapat ditekan.

Namun selalu ada sisi gelap. Sebagai pilar penentu ikhtiar bersama pemberantasan korupsi tak jarang kedigdayaannya digoyang isu suap. Beberapa hakim tipikor harus tertunduk lesu diadili koleganya sendiri karena terjerembab dalam kubangan suap.

Kasus suap mutakhir menimpa dua hakim ad hoc tipikor, yakni Kartini Juliana Magdalena Marpaung yang bertugas di PN Semarang, dan Heru Kisbandono yang kini bertugas di PN Pontianak. Keduanya ditangkap oleh petugas KPK saat diduga menerima uang terkait perkara yang ditangani dengan nilai suap Rp. 150 juta di pelataran parkir PN Semarang, Jumat (17/8). Heru, meski bertugas di wilayah yurisdiksi Pontianak, tetap *ngobyek* merangkap sebagai makelar kasus dalam perkara itu.

Peristiwa ini menjadi tamparan keras bagi dunia peradilan karena terjadi dalam tiga momentum penting. Pertama, praktik suap itu dilakukan usai upacara peringatan HUT Kemerdekaan RI. Momentum hari kemerdekaan mestinya menyadarkan hakim sebagai penjaga pilar keagungan hukum. Dapat dikatakan: hukum kita belum sepenuhnya merdeka karena sebagian hakim masih terjajah oleh kuasa uang.

Kedua, satu hari sebelum kejadian (16/8), presiden SBY dalam penyampaian pidato RAPBN 2013 dan Nota Keuangan telah mewujudkan komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan hakim pada taraf yang lebih baik sesuai beban tugas dan tanggung jawabnya. Komitmen itu seharusnya ditafsirkan sebagai upaya memerdekakan hakim dari jerat suap. Dalam arti kata, ketika hakim diberikan hak-haknya secara memadai, ia dituntut bekerja profesional dan tidak terpedaya serakah duniawi.

Ketiga, kesucian bulan puasa ternyata tak mampu merembesi jiwa mereka untuk takut melakukan jual beli hukum. Itu artinya, seperti yang telah saya paparkan dalam *Puasa Bagi para Hakim (Jawa Pos, 21/7)*, nilai-nilai puasa yang memiliki daya metamorfosa membangun pribadi unggul tak mampu diinternalisasikan dengan baik, sehingga hakim bermental ular selalu ada.

## TITIK EVALUASI

Banyak aspek yang harus dievaluasi untuk menjaga aura keangkeran pengadilan tipikor. Pertama, memperketat pola rekrutmen calon hakim tipikor. Materi ujian yang berkulat pada soal-soal kemampuan dasar, tes bakat skolastik, penguasaan hukum formil dan materiil, serta jebakan konsistensi dalam bentuk psikotes selayaknya dikembangkan. Tekanannya pada *supreme morality*, misalnya, dengan memperketat penelusuran rekam jejak di masyarakat. Bila mengutamakan kemampuan intelektual dan mengecilkan kecakapan moral, sama halnya dengan mencari orang pintar, tapi rawan *minteri* (mengibuli).

Kedua, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan secara berkelanjutan. Jabatan hakim merupakan dedikasi di bidang hukum yang diraih bukan dengan motivasi mencari pekerjaan instan. Tokoh reformis China, Wang An Sih, yang hidup sekitar abad 11 mengemukakan, ada dua unsur yang selalu muncul dalam pembicaraan masalah korupsi, yaitu hukum yang tak berdaya dan manusia yang bejat. Tidak mungkin menciptakan aparat hukum yang bersih hanya semata-mata mendasarkan *rule of law* sebagai kekuatan pengontrol. Ia berkesimpulan dalam memberantas korupsi dibutuhkan hakim bermoral tinggi dan hukum yang rasional serta efisien (Mujahid: 2000).

Ketiga, mengevaluasi kemungkinan terjadinya jual beli hukum terkait maraknya vonis bebas di pengadilan tindak pidana korupsi daerah. Vonis bebas memang bukan sesuatu yang haram dijatuhkan, kecuali kepada seseorang yang secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana. Yang menjadi persoalan jika vonis bebas terjadi secara massif dan kerap dijatuhkan oleh pengadil yang sama. Karena itu, proses kontrol dibatasi dengan mempelajari aspek perilaku, selanjutnya dikembangkan kemungkinan-kemungkinan non-yudisial seperti praktik jual beli perkara.

## JANGAN MATIKAN HARAPAN

Ketua Mahkamah Konstitusi, Mahfud Md dalam sebuah seminar mengatakan bahwa aturan moral di masyarakat lebih efektif dalam mencegah terjadinya suap dan pemerasan. Suap bagi hakim merupakan godaan berat dalam proses supremasi hukum dan keadilan. Kendati hakim kuat menahan godaan suap, tak jarang anak dan keluarganya menjadi sasaran suap.

Para penyuap kadangkala paham membaca situasi, ia datang tatkala hakim atau keluarganya sedang membutuhkan sokongan finansial. Oleh karena itu, untuk membendung godaan suap, hakim harus membentengi diri dengan kesadaran moral dan keimanan yang kokoh dari keluarganya.

Dalam kasus suap Heru Kisbandono, peran moral keluarga sudah berjalan. Isterinya telah mengingatkan untuk tidak menerima uang haram tersebut. Namun Heru tetap berkeras dengan dalih KPK tak mungkin bertugas saat libur.

Dari berbagai vonis mencurigakan dan kasus tangkap tangan, tidak bisa disalahkan jika masyarakat kemudian memandang skeptis pengadilan tipikor. Karena kenyataannya masih ada perilaku korup yang mempengaruhi hakim dalam menakar vonis. Yang menjadi soal ketika generalisasi skeptisisme publik justru mematikan harapan untuk membangun peradilan bersih dan bermartabat, yang mengganggu cita-cita bebas korupsi.

Saya yakin masih banyak hakim-hakim di Indonesia yang memiliki idealisme tinggi dan setia kepada “Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Mereka bekerja di bawah sumpah, sadar jika di sebelah kanan-kirinya ada malaikat pencatat amal. Hatinya terjaga, mempersamakan semua orang di muka hukum dan menolak keras segala bentuk pengkhianatan amanah. Jangan sampai hakim-hakim yang baik itu putus asa.

*\*)Hakim Pengadilan Agama Kotabaru, Kalimantan Selatan, dan penulis buku Pergulatan Hukum di Negeri Wani Piro.*

(Jawa Pos, 24 Agustus 2012)

Komisi Yudisial Blak-blakan dalam Menegakkan  
Kehormatan Peradilan

## SEBUT SUNGKEM, SOWAN, DAN SAJEN KE MA

*Membenahi lembaga peradilan mirip mengurai benang kusut, basah pula. Prof Dr Eman Suparman SH pun menyebut lembaga yang dipimpinnya, Komisi Yudisial (KY), dibenci para hakim. Dalam loka karya Akuntabilitas JPIP-USAID di Makassar, menurut laporan Rosdiansyah dari JPIP, Eman pun blak-blakan, termasuk ketika dirinya dirayu pemodal untuk meloloskan calon hakim agung.*

**K**etika terjadi kehebohan di lembaga peradilan, kian banyak yang menoleh ke Komisi Yudisial (KY) untuk mencari solusi. Misalnya, saat ini ketika ada indikasi kuat pemalsuan putusan MA oleh hakim agung Achmad Yamanie (AY), KY pun didesak untuk mengusut pelanggaran, meski bergesekan dengan MA. Bahkan, Senin (26/11/2012), Eman Suparman melaporkan Yamanie ke Bareskrim Polri karena pemalsuan dokumen masuk ranah pidana.

”Berdasar hasil pemeriksaan MA, AY diminta mundur bukan karena sakit, tapi karena memalsukan surat. Kalau begitu, kan sudah terbukti kejahatannya,” ungkap Eman.

Dia juga menuding MA salah karena meminta Yamanie mundur, bukan membawanya ke Majelis Kehormatan Hakim (MKH) dan pidana. Sikap tegas KY itu membuat MA akhirnya bakal membawa Yamanie ke MKH (Jawa Pos, 27/11/2012).

Eman cukup intens mengawal kasus hakim agung yang mengubah putusan hukuman mati kasus narkoba itu. Mula-mula yang menjadi sasaran kecaman adalah diubahnya vonis mati ke 15 tahun. Kasus itu kian ruwet setelah belakangan terkuak adanya ”diskon tambahan” dari Yamanie menjadi 12 tahun.

Jauh sebelum kasus tersebut melebar, saat hebohnya baru pembatalan vonis mati dengan alasan melanggar HAM, Eman berterus-terang menyampaikan kecurigaannya sewaktu berbicara di Makassar. ”Kan dugaannya berapa miliar bandar narkoba menyediakan uang untuk itu,” ungkapnya.

Dia waktu itu berbicara dalam loka karya Akuntabilitas JPIP-USAID (5/11/2012). Eman berbicara bersama Deputy UKP4 Tara Hidayat, legislator Akbar Faizal, anggota DPD Litha Brent, Asisten Deputy Pelayanan Publik dan Pencegahan Korupsi Kemen PAN-RB Iskandar Hasan, serta Ketua Bawasprov Sulsel Asikin Iskandar.

Acara itu dihadiri sekitar 350 pejabat, birokrat, wartawan, LSM, serta masyarakat umum. Workshop akuntabilitas tersebut merupakan seri kedua setelah dimulai di Surabaya pada Mei lalu.

Berbicara secara umum, Eman terus terang mengakui adanya indikasi pengaturan perkara dan putusan seperti yang menjadi kecurigaan publik. "Sekarang disisir dari bawah. Diatur hakimnya di PN siapa, di PT siapa, dan di MA siapa. Supaya putusannya sama," ujar pejabat kelahiran Kuningan, Jabar, tersebut.

Kemuraman di lembaga peradilan itu membuat orang-orang baik di dalamnya apatis seperti yang ditemukan dalam penelitian KY. "Dalam penelitian empat lingkungan peradilan, para hakim mengatakan saya berusaha baik. Tapi, kalau saya melihat teman-teman yang baik mengeluh, (ini) yang menimbulkan apatisme," tegas ayah dua putri yang semua dokter tersebut.

Apatisme itu terbentuk pula oleh kurangnya fairness yang juga membuat orang yang lurus tidak berkembang. Eman lagi-lagi terang-terangan menyebutkan, hanya orang-orang "S3" yang mendapat posisi di Jawa dan Madura yang merupakan idaman hakim. Yang tidak "S3" dikirim ke luar Jawa.

"Orang-orang di pengadilan yang ingin jadi pimpinan harus sowan mendatangi pimpinan MA, lalu sungkem, dan yang tak kalah penting membawa sajen," ungkap Eman disambut tawa hadirin.

Apatisme itu menimbulkan sikap jalan pintas. Karena selama delapan tahun gaji tidak naik, untuk memenuhi kebutuhan, ada hakim yang meminta suap kepada pengacara.

Pengacara maju tak gentar membela yang bayar. Eman melanjutkan, kalau tak menyuap hakim, pengacara kalah melulu. "Kalau kalah, tak laku, kantornya tutup. Kalau menang, laku karena dia hebat. Siklus itu harus diputus. Masyarakat ada salahnya," tegas pejabat berlatar dosen di Unpad itu.

Eman menyebutkan kasus serupa. Untuk pisah kenal, ketua pengadilan butuh acara berbiaya RP 20 juta. Padahal, dalam anggaran tak ada dana untuk itu. Karena itu, hakim meminta talangan kepada pengacara dengan jaminan perkara yang sedang ditangani.

"Semua yang saya katakan bukan fitnah. Penelitiannya setebal ini ada di kantor saya. Hakimnya tak mau disebut. (Tapi dia berkata) saya ingin baik tapi suasananya tak memungkinkan," katanya.

Ada lagi faktor yang membuat semangat hakim layu. Dia kemudian menyentil DPR dengan meng-gamit Akbar Faizal di sebelahnya. Eman memaparkan, UU yang menyebutkan seleksi hakim agung dilakukan KY dan kemudian difitand proper test di Komisi III DPR membuat frustrasi hakim karir. Orang yang tak pernah bertugas menjadi hakim, asalkan bergelar doktor, bisa menjadi hakim.

”Sementara itu, mereka yang jadi hakim mulai nol dan berputar-putar di daerah terpencil, tak pernah tahu Monas, kecil kemungkinan jadi hakim agung,” ujar Eman.

Dampaknya, ada yang menerima nasib di daerah terpencil dengan ”mencari bekal” . Eman mengaku baru pulang dari perjalanan empat hari untuk mendengarkan keluhan masyarakat di Ternate. Ada hakim yang mengumpulkan harta karena mumpung di sana.

”Pembalakan liar di Pulau Halmahera dibebaskan. Yang penting dapat bagian dari pengacaranya,” paparnya.

Dia menyebutkan, banyak hakim di daerah yang tak berdaya terhadap iming-iming yang lebih besar, meski tetap tak bisa dibenarkan. Hal itu memang merupakan bagian dari peta kondisi hakim kita. Tentang perkara miliaran itu, dia mencontohkan laporan yang langsung diterima dari Telkom.

Disebutkan, pengacara minta Rp 5 miliar untuk membebaskan dua kepala divisi regional (divre) karena kasus VoIP yang masuk tahap peninjauan kembali. ”Kalau minta semiliar (rupiah), dikabulkan oleh Telkom. Tapi, ini Rp 5 miliar. Ini laporan orang Telkom. Saya yang menerima. Melaporkan permintaan hakim agung itu,” paparnya. (jpip)

# DIPECAT, HAKIM TETAP DAPAT UANG PENSIUN



**M**engusut pelanggaran hakim di peradilan terkadang harus menyisipkan rasa kemanusiaan. Ada kasus hakim Pengadilan Agama Tapak Tuan Aceh yang terancam dicambuk karena berkalwat (berduaan) dengan perempuan yang bukan muhrim. Karena dia hakim, kata Eman, tidak sampai dicambuk.

”Dia menangis di depan MKH (majelis kehormatan hakim, yang di dalamnya ada anggota KY), bahwa dia begitu karena tak ada istrinya dalam bertugas di Aceh,” kata Eman Suparman, ketua Komisi Yudisial. Akhirnya si hakim dipecat, tetapi diberi hak pensiun.

Kasus ini menjadi bahan rekomendasi. Kata Eman, kalau memindahkan hakim, MA sebaiknya menyediakan fasilitas buat keluarga juga. "Sebab kalau tanpa istrinya, hakim pun cenderung mencari ganti," katanya.

Selama dia memimpin KY, empat hakim direkomendasikan diberhentikan dengan tidak hormat, tetapi satu pakai pensiun itu.

KY sendiri hanya bisa memberi sanksi ringan, seperti teguran. Sanksi sedang dan berat tergantung MA. "Pak Akbar Faizal, kewenangan itulah yang diberikan kepada kami," katanya kepada sang legislator di sebelahnya.

Eman kemudian menjawab komentar dari Lita Brent, anggota DPD yang menjadi penanggap dalam acara ini. Lita menyebut alangkah banyak perkara yang ditangani MA, 13 ribu perkara. Eman menjawab, "Itu tunggakan, kongesti. Perkara yang masuk lebih banyak lagi. Perkara yang masuk lebih dari itu. Hakim agung sudah kewalahan," kata suami Ella Dewi Laraswati itu.

Lebih jauh Eman menyebut kondisi itu makin serius, setelah DPR mem-pending hasil fit and proper test yang diserahkan KY karena kurang dari yang dikenendaki. Eman mengungkapkan, "Itu hanya karena satu persoalan, orang yang dikehendaki orang DPR tidak diloloskan oleh KY karena laporan (negatif)-nya terlalu banyak. Bagaimana KY mempertahankan integritas, tapi DPR ingin orang itu masuk," kata Eman.

Eman tak menyebut siapa orang-nya. Tapi, dia menyebut ini didukung banyak orang di DPR, tapi KY melihat orang ini laporan ne-gatifnya banyak juga, sejak PN integritasnya sudah tidak beres.

"Kalau jadi hakim agung dan blunder perkara, kan persoalannya kembali ke KY lagi. Meskipun yang memilih terakhir DPR. Jangan sampai KY ketiban pulung, karena kami disalahkan oleh masyarakat," kata dia.

KY harus ber-tang gung jawab kepada seluruh rakyat Indonesia melalui DPR. Ini pasal 38 UU Komisi Yudisial. (KY akhirnya menyerahkan 12 nama calon hakim agung ke DPR, Selasa (4/ 12/2012), untuk dipilih empat orang. Satu dari akademikus, 11 dari hakim karir). Lebih jauh, Eman menceritakan ada orang datang padanya.

Orang ini mengaku pengusaha jadi sponsor calon hakim agung, dan menawarkan macam-macam. Eman menirukan tawaran itu, "Pak Eman minta apapun saya kasih." Tapi, Eman bilang tidak. Selain soal integritas, dia menyebut yang memilih calon hakim agung bukan hanya ketua KY, tapi tujuh komisioner, bukan Eman Suparman sendiri. "Sampai sebegitu, Pak. Untung saya sudah terbiasa hidup miskin, sehingga tak mencari kekayaan. Saya ingin menjadi uswatun hasanah(contoh yang baik)," kata lulusan FH Unpad 1982 itu. (jpip)

(Jawa Pos, 6 Desember 2012)

# KY BERJEJARING KE DAERAH UNTUK AWASI HAKIM

Oleh : Rhido Jusmadi (periset reformasi hukum, JPIP, Surabaya)

**I**ni bicara korupsi peradilan dan pengadilnya. Penyimpangan di peradilan tidak cukup dilawan dengan pendekatan struktural lewat organ-organ negara. Publik patut berpartisipasi membantu penegakan kode etik dan pedoman perilaku hakim (KE & PPH) dengan melapor ke Komisi Yudisial (KY).

Sekjen KY Muzayyin Mahbub me-ng atakan, keaktifan mengawasi dan melaporkan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh hakim sangat membantu.

Keaktifan masyarakat secara langsung akan memperkuat positioning KY sebagai lembaga pengawas eksternal. Namun, Muzayyin yang berbicara saat Sosialisasi Tata Cara Pelaporan Masyarakat di Surabaya belum lama ini mengakui perhatian masyarakat terhadap KY tidak sekuat apa yang dilakukan terhadap KPK.

KY sudah memberikan kemudahan pelaporan di websitenya: ***www.komisiyudisial.go.id***. Melapor ke KY gratis. Muzayyin memerinci, sejak KY berdiri (Agustus 2005) hingga akhir Agustus 2012, KY menerima 6.828 laporan masyarakat.

Di antara 6.828 itu, 3.611 laporan memenuhi persyaratan untuk diregistrasi. Di antara 3.611 laporan yang teregistrasi, 1.447 laporan ditindaklanjuti. Sebab, ditemukan indikasi awal terjadinya pelanggaran kode etik.

Di antara 1.447 laporan yang ditindaklanjuti tersebut, 570 orang hakim dipanggil untuk dimintai klarifikasi. Di antara 570 orang hakim yang diklarifikasi, 26 orang hakim tidak memenuhi panggilan, 141 orang hakim direkomendasikan untuk dijatuhi sanksi, yaitu 72 orang hakim dikenai sanksi teguran tertulis, 42 orang hakim diberhentikan sementara, dan 18 orang hakim diberhentikan tetap, serta 4 orang hakim dikenai sanksi ringan, 3 orang hakim sanksi sedang, dan 2 orang hakim sanksi berat.

KY mengakui sering mengalami hambatan secara struktural. Salah satunya adalah banyak hasil re-komendasi yang tidak ditindaklanjuti oleh Mahkamah Agung (MA). Kondisi ini secara keseluruhan disebabkan oleh masih kuatnya



KY mengakui sering mengalami hambatan secara struktural. Salah satunya adalah banyak hasil re-komendasi yang tidak ditindaklanjuti oleh Mahkamah Agung (MA)

perbedaan persepsi antara KY dan MA tentang kualifikasi pelanggaran KE-PPH dan pelanggaran teknis yudisial.

Namun, nanti hal tersebut akan dicoba untuk diminimalkan. Hirman Purwanasuma, tenaga ahli KY, menyampaikan bahwa saat ini sedang dirumuskan keputusan/peraturan bersama antara KY dan MA.

Selain itu, melalui UU 18/2011 tentang KY, KY dikuatkan. Baik itu secara kelembagaan, kewenangan, dan penugasan baru untuk memaksimalkan perannya dalam mengawasi hakim. Beberapa yang cukup penting adalah diberikannya kewenangan meminta bantuan kepada aparat penegak hukum untuk menyadap dan merekam pembicaraan kalau diduga ada pelanggaran KE-PPH.

KY juga telah membentuk beberapa pos penghubung di daerah seluruh Indonesia. Jaringan perguruan tinggi dan organisasi masyarakat sipil digandeng dengan membuka posko pemantauan peradilan dan pengaduan masyarakat terkait dengan KE & PPH.

Diharapkan masyarakat dan media berpartisipasi dalam menjaga keluhuran dan martabat 7.000 hakim kita sebagai "wakil Tuhan".

(Jawa Pos, 12 Desember 2012)

Penegakan Hukum dan Perpolisian  
pada Zaman Demokratis

# POLRES SEBAIKNYA JUGA DIOTONOMKAN

*Prof Dr Farouk Muhammad punya gagasan menggugah. Mantan Kapolda (irjen purnawirawan) yang kini anggota DPD dari NTB itu meminta manajemen Polri mengikuti langgam otoda. Tapi, bukan berarti desentralisasi Polri. Nur Hidayat dari JPIP menukilkan pemikirannya dalam lokakarya JPIP-USAID di Mataram (8/1/2013).*

DALAM penegakan hukum, akuntabilitas bukan tujuan. Tujuan masing-masing lembaga penegak hukum adalah pencapaian misi. Kepolisian, misalnya, bermisi menyajikan layanan kepolisian (*police service*) berupa rasa aman, kepastian hukum, perlakuan yang setara dan adil sesuai hukum, serta perilaku yang *civilized*. Yakni, arif, sopan, saling menghargai, dan menjunjung adat, sehingga mendapat simpati dari masyarakat yang dilayani.

Namun, membahas isu akuntabilitas sudah tentu terkait dengan mekanisme dan lembaga pengawasan. Terlepas dari adanya kritik bias internal, Polri punya peraturan disiplin beserta mekanisme dan pejabat atau yang disebut "atasan yang berhak menghukum" (ankum). Demikian pula akuntabilitas hukum, terutama terhadap Polri yang berperan sebagai penyidik bagi diri sendiri. Selama 2012, misalnya, Polri menyelesaikan 459 kasus pelanggaran kode etik di antara 661 kasus yang dilaporkan dan menindak 4.451 anggota pelanggar disiplin.

Perdebatan tentang upaya peningkatan akuntabilitas pada masa mendatang me-nyangkut berbagai isu. Pertama, pelurusan pemahaman/persepsi para anggota, terutama pejabat kepolisian dan penegak hukum pada umumnya, tentang arah reformasi, khususnya penegakan hukum dalam masyarakat demokratis. Karena *l'esprit de corps*, terdapat kecenderungan memandang diri (korps) di atas segala-galanya. Setiap isu yang terkait dengan tuduhan warga tentang penyalahgunaan kekuasaan oleh polisi, jaksa, atau hakim cenderung dihadapi dengan sikap "defense," perilaku yang saling melindungi.

Stakeholder atau pemangku amanah, kepada siapa mereka melayani dan semestinya bertanggung jawab, masih dipandang sebagai "mereka" yang ada di

luar sana, bukan ”kami”. Pejabat politik (*elected officials*), khususnya presiden, sudah waktunya memberikan tekanan untuk meluruskan persepsi para pejabat aparat penegak hukum di bawah kendalinya tentang hubungan mereka dengan masyarakat yang dilayani. Sebab, isu tersebut cenderung ditafsirkan ”sekehendak sendiri” para pejabat.

Kedua, sebagaimana disepakati forum antarlembaga penegak hukum Law Summit III 2004, ”Pembangunan Sistem Manajemen Informasi Penanganan Perkara (SMIPP)” perlu terus dilanjutkan. Mencakup, antara lain, informasi tentang proses penanganan perkara mulai penerimaan laporan/pengaduan/gugatan/permohonan sampai pelaksanaan putusan. Dewasa ini, program tersebut masih bersifat parsial, terutama oleh Polri, dalam bentuk kewajiban penyidik membuat surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan (SP2HP) dan informasi penanganan perkara oleh MA via website.

Dari hasil pemantauan, implementasi SP2HP berjalan tersendat-sendat. Dalam jangka panjang/menengah, pembangunan SMIPP terpadu yang mengintegrasikan informasi dari semua komponen penegak hukum perlu dicanangkan.

Yang ketiga terkait dengan mekanisme pengawasan internal versus pengawasan eksternal. Pilihan sistem pengawasan internal atau eksternal biasanya menjadi isu yang dipertimbangkan masing-masing negara. Jepang, misalnya, lebih menyerahkan kepercayaan pada mekanisme internal. Kepolisian Jepang berada di bawah kebijakan dan kontrol bersama pemerintah dan masyarakat, baik pusat maupun daerah.

Sistem organisasi dan manajemen Polri saat ini hampir tidak membuka akses yang memungkinkan keikutsertaan komunitas serta pemerintahan lokal dalam manajemen kepolisian. Itu berbeda dari kebanyakan yang berlaku bagi rekan-rekan seprofesinya di negara-negara maju/demokratis lain. Kini hampir tidak ada negara-negara yang sepenuhnya mempertahankan model kontinental (*sentralistis*) atau model Anglo-Saxon (*desentralistis*).

Karena itu, sejalan dengan kebijakan otonomi daerah, polres harus benar-benar diotonomkan. Ini tidak saja menyangkut alokasi sumber daya yang memadai, tapi juga pemberian kewenangan yang semestinya. Termasuk, kewenangan mengambil tindakan administratif (pemberhentian sementara, pemotongan gaji, dan lain-lain) terhadap anggota yang melanggar dan mencemarkan organisasi.

Sejalan dengan kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, anggaran Polri juga harus diusahakan bersumber dari pemda. Suatu wadah bersama antara pemerintah-Polri dan masyarakat perlu dibentuk untuk merumuskan kebijakan umum dan melakukan pengawasan (*manajerial* dan *operasional*), termasuk atas pengaduan-pengaduan masyarakat. Pemikiran itulah yang sering saya kumandangkan sebagai ”desentralisasi sistem manajemen Polri” yang lalu tidak berarti sebagai desentralisasi lembaga Polri.

Kelima, sejalan dengan kebijakan de-sentralisasi kepolisian sebagaimana diuraikan pada butir keempat, polisi masyarakat (polmas) merupakan model perpolisian yang tidak hanya sejalan dengan nilai-nilai masyarakat demokratis (desentralisasi), tapi juga memperkuat integrasi kepolisian dan masyarakat.

Sehubungan dengan kepentingan tersebut, pengembangan model polmas seyogianya bukan hanya kebijakan kepolisian, tapi merupakan kebijakan nasional pemerintah. Itu pernah dirintis Polri bersama Bappenas dan Kemendagri. Terkait dengan RUU desa yang sedang dibahas DPR bersama pemerintah dan DPD, kebijakan polmas perlu diakomodasi dalam RUU desa. Manfaatnya bukan sekadar menangani permasalahan keamanan dan ketertiban mikro di tingkat desa, termasuk isu akuntabilitas yang dibahas ini, tapi dapat pula berdampak pada keamanan secara nasional.

Keenam, lembaga praperadilan sebagai mekanisme eksternal akuntabilitas hukum para pejabat penegak hukum tidak bisa diharapkan bekerja efektif karena pengaruh solidaritas antar sesama penegak hukum. Berkenaan dengan kelemahan tersebut, KHN merekomendasikan adanya hakim komisaris: "Kebutuhan untuk memperluas ruang lingkup pengawasan praperadilan, termasuk menangani praktik penundaan (*delay*) penyelesaian kasus. Pembentukan hakim komisaris perlu diwujudkan sehingga dapat memainkan peran yang aktif dalam pengawasan seluruh rangkaian proses penegakan hukum." (jpip)

# KY UTAMAKAN PEREMPUAN DI DAERAH

Oleh: Rosdiansyah (jurnalis JPIP, Surabaya)

**K**OMISI Yudisial kian mempercayai perempuan untuk mengawasi hakim. Ini bukan karena kasus celetukan menyakitkan calon hakim agung Daming. Wakil Ketua Komisi Yudisial Imam Anshori Saleh mengemukakan jauh sebelum kasus itu di Mataram (9/1/2013). Dia menegaskan, KY tetap berpegang pada faktor gender dalam membentuk komposisi "orang-orang" KY di daerah.

Sejak rencana pembentukan kantor pendukung KY di daerah setahun silam, penekanan pada keharusan ini tidak main-main. Menurut dia, proses rekrutmen berlangsung beberapa tahap. Pada tahap awal KY fokus pada sekitar 17 provinsi. Semua persiapan di daerah dilakukan serentak hingga akhir 2012.

Kantor daerah ini merupakan penghubung (*liaison officer*) di daerah untuk memudahkan pemantauan hakim-hakim di PN dan PT. Saat ini komisioner KY hanya tujuh orang, tapi memantau 7.000 hakim.

Tahap selanjutnya yang sekarang berlangsung berupa penguatan kapasitas tenaga KY di daerah. Isinya, pelatihan dan pengayaan wawasan tentang kinerja KY secara terus-menerus.

Saat disinggung jika ada PNS yang ingin menjadi tenaga KY di daerah, pengawas hakim yang mantan jurnalis ini spontan menjawab, PNS itu harus melepas status kepegawaiannya dulu. Selain soal PNS, sambung Imam, pendaftar dari oditur TNI yang juga ingin menjadi tenaga KY wajib melepas status TNI.

Hingga saat ini KY masih membutuhkan 18–25 orang dengan batas usia maksimal 35 tahun dan memegang gelar kesarjanaan strata satu. Selain itu, Imam sangat memperhatikan kompo-sisi gender. Ini sebuah peluang untuk perempuan berkiprah di lingkaran KY. Makin banyak perempuan, makin baik.

Alasannya, perempuan mempunyai keunggulan berupa kecermatan, telaten, dan tanpa kompromi. Selain itu, tenaga kerja perempuan biasanya punya kelu-wesan mengembangkan jejaring ke berbagai lembaga.

Jika kelak kian banyak kaum perempuan menjadi tenaga penghubung KY di daerah, situasi itu bisa menepis pandangan sinis bahwa KY terlalu maskulin.



Buktinya, seluruh komisioner KY dua periode (2005-2010 dan 2010-2015) didominasi pria. Inilah salah satu sorotan para feminis, karena KY masih ”belum ikut” dalam arus komposisi 30 persen kuota perempuan.

Namun, sambung Imam, KY tetap membutuhkan per-setujuan Kemen PAN-RB. Khususnya soal jumlah tenaga di daerah. Menurut Imam, proses rekrutmen memang dilakukan KY. Tapi, KY perlu menyodorkan kebutuhan jumlah tenaga untuk dibicarakan dengan Kemen PAN-RB.

*(Jawa Pos, 13 Februari 2013)*

# GELAP DUNIA JIKA HAKIM NAKAL

M Anwar Djaelani\*)

**K**Y MINTA KPK Sadap Hakim Nakal” (Jawa Pos 17/1/2013), demikian judul berita dari koran ini. Sehari sebelumnya, yakni pada 16 Januari 2013 telah ditandatangani Memorandum of Understanding (MoU) antara Komisi Yudisial (KY) dan KPK. Inti MoU adalah memberikan akses kepada KPK untuk menyadap hakim yang terindikasi menyalahgunakan profesinya.

Atas kabar itu kita patut berharap banyak. Kita berharap bahwa MoU itu bisa menjadi jalan agar KPK dan KY menjadi “pasangan strategis” yang akan membuat para hakim takut menyalahgunakan wewenang dan selalu menjaga kehormatan hakim.

Ikhwal kehormatan hakim belakangan ini memang mengesankan. “Hakim Nakal Naik Lipat Dua” (Jawa Pos 21 Desember 2012). Bahwa berdasar jumlah pemeriksaan KY, praktik pelanggaran kode etik sepanjang 2012 naik hingga 98 persen. Pada 2012 KY memeriksa 160 hakim dari total 1.482 laporan.

Mari bandingkan dengan masa sebelumnya: “Hakim Nakal Naik 40 Persen” (Jawa Pos 1 Januari 2011). Intinya -berdasar catatan akhir tahun MA- jumlah hakim nakal selama 2010 meningkat 40 persen jika dibandingkan dengan 2009.

Menurut catatan itu, selama 2010, terdapat pelanggaran disiplin oleh 107 hakim. Di antara hakim yang bermasalah itu, bahkan lima orang diberhentikan secara tidak hormat melalui MKH (majelis kehormatan hakim).

Jika cukup banyak hakim yang kinerjanya buruk sebagaimana laporan itu, pantas kita berduka. Kita sedih bahwa di negara yang berpenduduk mayoritas muslim ini, banyak hakim yang bermasalah.

Bagi masyarakat, kenakalan hakim yang paling mudah dirasakan adalah yang terkait dengan penyimpangan prinsip *equality before the law*, bahwa siapapun -tak pandang bulu- berkedudukan sama di depan hukum. Indikasinya, cukup banyak hakim yang berlaku diskriminatif.

Lihatlah sekeliling! Jika para elite tersandung masalah hukum, beragam cara dilakukan agar mereka bisa lepas. Tapi, jika rakyat kebanyakan yang -misalnya- terpaksa mencuri sekadar untuk bisa bertahan hidup, hukum menindaknya dengan tegas.

Kisah Minah, nenek berusia 65 tahun, adalah sebuah ironi. Pada sekitar November 2009, karena mencuri tiga kakao, Minah diadili. Padahal, pada saat kejadian itu, dia segera meminta maaf setelah seorang mandor memergokinya hendak memungut kakao yang hanya seharga Rp 2.000 itu. Artinya, si nenek -warga Desa Darmakradenan, Banyumas, Jawa Tengah- tidak jadi mengambil buah kakao tersebut. Namun, singkat cerita, Minah pun dihukum satu setengah bulan kurungan.



“Fungsi pengawasan di wilayah profesi hakim pada khususnya dan lembaga peradilan pada umumnya merupakan sebuah prasyarat untuk mewujudkan rule of law sekaligus upaya pra-kondisi untuk mewujudkan negara yang demokratis”.

Sekarang bandingkan dengan situasi yang lain. Tak jarang, mereka yang tergolong kuat posisinya (entah karena kekuasaan politik yang dipegangnya atau uang yang digenggamnya bertumpuk-tumpuk) tampak menikmati perlakuan istimewa. Atas masalah hukum yang membelitnya, kerap mereka diputus tak bersalah atau divonis tak seberapa.

Intinya, inilah ironi itu: “Rakyat besar” sering sulit disentuh hukum, tapi sebaliknya hakim tampak lugas saat mengadili “rakyat kecil”. Hal yang demikian menunjukkan bahwa praktik hukum masih diskriminatif. Lihatlah lagi cerita tentang sejumlah koruptor yang divonis bebas atau setidaknya ringan. Sementara, terhadap sejumlah kasus pencurian dengan nilai sangat kecil oleh orang kecil, hakim sigap menghukumnya.

Hukum diskriminatif inilah yang menghancurkan tatanan. Rasulullah SAW pernah menyatakan: kehancuran orang-orang atau bangsa terdahulu karena jika ada “orang besar” (elite) mencuri, mereka dibiarkan saja. Tetapi jika yang mencuri adalah kaum yang lemah (rakyat jelata), mereka dijatuhi hukuman berat.

Hukum itu tak boleh tebang pilih dalam penegakannya. Inilah prinsip keadilan yang harus ditegakkan walau itu menyentuh langsung kepentingan pribadi, keluarga, teman, atau penguasa.

Bersikap adil adalah salah satu inti dari amanah seorang hakim (pengadil). Dan, yang luar biasa, keadilan itu merupakan pokok kehidupan di dunia ini. Kehidupan akan hancur jika hukum tak tegak. Kehidupan akan rusak jika hukum tak bisa mendatangkan keadilan. Singkat kata, tiada kehidupan yang bermartabat dan sejahtera tanpa keadilan yang sejati.

Hakim adalah amanah yang strategis dan -karena itu- harus ditunaikan secara baik. Dengan demikian, keadilan harus ditegakkan kepada siapa pun oleh hakim, sekalipun itu berlawanan dengan kepentingan diri, keluarga, atau kelompoknya. Keadilan harus kita berikan, bahkan termasuk kepada pihak yang kita anggap sebagai musuh. Sungguh, *like or dislike* tak boleh mewarnai proses penegakan hukum.

Dengan demikian, profesi hakim menuntut kehati-hatian yang ekstratinggi agar tak tergelincir ke arah perbuatan zalim. Sebab, begitu dia berbuat zalim (diskriminatif, misalnya), dia telah memilih setan sebagai sahabat karibnya.

“Semua mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum” adalah salah satu prinsip utama penegakan hukum. Dengan mengamalkan prinsip itu secara ketat, keadilan sebagai tujuan penegakan hukum bisa (cepat) terwujud. Tapi, jika di sekitar kita banyak hakim nakal, akan mudah kita bayangkan seperti apa wajah dunia kita. Gelap!

\*) Dosen STAIL (Sekolah Tinggi Agama Islam Lukmanul Hakim)  
Pesantren Hidayatullah Surabaya.  
(Jawa Pos, 18 Januari 2013)

# SUAP HAKIM PASCA-REMUNERASI

Oleh: Achmad Fauzi\*

**H**UKUM kita tetap berlumur bercak noda. Dari najis ringan hingga berat. Peraturan yang bersifat paripurna tak ada artinya ketika kultur dan etika penegak hukum dibangun di atas fondasi peradaban perut. Bunyi pameo bahwa hakim tak boleh mengadili saat perut keroncongan telah ditafsirkan secara pragmatis dengan mencari celah mempermainkan perkara untuk memenuhi hasrat rakusnya.

Hakim yang menerima suap adalah hakim tamak dan pengkhianat hukum. Terkutuk baginya karena keadilan diperjualbelikan di sudut-sudut kemungkar. Demikian respons saya ketika menjawab pertanyaan masyarakat yang gerah menyaksikan sisi gelap hakim yang asyik berkubang dalam gurita rasuah.

Kesadaran orang waras pasti tersentak ketika hakim yang menyandang gelar “Yang Mulia” ditangkap paksa karena menerima sogok. Apalagi sejak bulan November 2012 penghargaan negara terhadap hakim lebih baik dibandingkan sebelumnya. Penghasilan hakim (remunerasi) telah ditingkatkan dengan harapan dalam memutus perkara tidak tergiur pesona duniawi.

Tapi kenyataannya tingkat kesejahteraan tidak sepenuhnya linear dengan pembentukan integritas menegakkan hukum di “negeri wani piro” ini. Perlu formula yang tepat untuk melakukan taubat nasional agar para hakim menginsyafi diri dari perbuatan tercela.

Adalah Hakim berinisial ST yang ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di ruang kerjanya, Jumat (22/3). Wakil Ketua Pengadilan Negeri Bandung itu ditangkap bersama dengan seorang swasta berinisial A karena diduga terlibat suap terkait penanganan perkara tindak pidana korupsi. KPK mengamankan barang bukti berupa uang sekitar Rp 150 juta. (Padahal, wakil ketua PN berpenghasilan resmi hampir Rp 40 juta sebulan, Red).

Terungkapnya tindakan keji dan munkar ini berkat kerja sama KPK dan MA yang telah sejak lama mengintai sepak terjang hakim ST. Hakim ST adalah ketua majelis hakim yang mengadili perkara korupsi bansos Pemkot Bandung pada pertengahan Desember 2012. Tujuh terdakwa dijatuhi hukuman penjara selama satu tahun ditambah denda masing-masing Rp 50 juta subsidi satu bulan penjara serta diharuskan membayarkan uang pengganti Rp 9,4 miliar yang ditanggung renteng. Sementara negara harus menanggung kerugian mencapai

Rp 66 miliar. Padahal, jaksa menuntut keenam terdakwa dengan hukuman 3 tahun, sementara Rochman 4 tahun penjara; plus denda Rp 100 juta.

MA menyadari bahwa kerja sama dengan KPK sangat penting dan strategis dalam kerangka menjaga, menegakkan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Pengawasan MA terhadap hakim nakal di masa-masa yang akan datang akan semakin kuat karena melibatkan lembaga yang kompeten. Apalagi kewenangan penindakan MA terhadap hakim yang terbukti menerima suap hanya terbatas pada masalah etik.

## MEMPERMALUKAN KORUPTOR

Di sinilah peran KPK mengusut tuntas unsur kejahatan korupsi yang melibatkan aparat peradilan. Hakim-hakim yang putusannya kontradiktif dengan semangat pemberantasan korupsi dipelajari sepak terjangnya dan diawasi gerak-geriknya. Semakin ketat pengawasan MA, ruang gerak untuk melakukan jual beli perkara semakin sempit.

Persoalan suap di pengadilan terkait erat dengan budaya malu yang mulai luntur. Hakim dengan mudah menerabas norma karena tak punya rasa malu. Ruang kerja symbol martabat jabatan dijadikan tempat transaksi haram. Kekuasaan dimanfaatkan untuk memperkaya diri. Sumpah jabatan sekadar perias bibir.

Ada dua cara menumbuhkan kembali rasa malu (*al-hayaa'*) bagi hakim dan aparat peradilan. Pertama, dalam melakukan pembinaan secara simultan, MA harus memberikan porsi yang besar pada aspek pembentukan akhlak. Kurikulum pendidikan dan pelatihan hakim didesain sedemikian rupa sehingga mampu mencetak hakim yang tak hanya terampil mengadili perkara, namun juga memiliki budi pekerti luhur. Pendidikan akhlak menekankan pembentukan kesadaran dan kepribadian di samping transfer ilmu dan keahlian.

Kegagalan pendidikan hakim terletak pada kenyataan bahwa proses yang terjadi dalam pendidikan tidak lebih dari sekadar pengajaran (*transfer of knowledge*). Pengajaran lebih berorientasi pada pembentukan "tukang-tukang" atau para spesialis yang terkurung dalam ruang spesialisasi yang sempit (Azhari Noer, 2001). Ketika pendidikan lebih mementingkan proses peningkatan kemampuan akal, jasmani dan keterampilan, namun peningkatan kualitas kalbu dinomorduakan, maka kerusakan akhlak hakim tak dapat dihindari.

Krisis budaya malu yang terjadi saat ini adalah persoalan serius yang tak bisa ditanggulangi hanya melalui ceramah singkat yang diselipkan pada acara pembinaan teknis. Membentuk karakter hakim adalah proses panjang dan berkelanjutan hingga hakim benar-benar menyadari bahwa tanggungjawab profesi adalah amanah mulia yang harus ditunaikan dengan benar.



Kedua, menciptakan budaya malu dengan cara mempermalukan koruptor. Hakim yang terbukti menerima sogok jangan hanya dijerat hukuman badan dan dimiskinkan, tapi juga dibuat malu. Di Kabupaten Sleman masyarakat punya cara tersendiri untuk menghukum pencuri salak pondoh. Maling diarak keliling kampung dengan busana minim sembari berkalung salak berbulu hasil curian-nya. Sanksi moral semacam itu sangat diperlukan di zaman sekarang mengingat para pejabat di negeri ini telah kehilangan harga diri dan rasa malu.

*\*Hakim Pratama Muda pada Pengadilan Agama (PA) Kotabaru, Kalsel;  
penulis buku Pergulatan Hukum di Negeri Wani Piro.  
(Jawa Pos, 25 Maret 2013)*

# PENGADILAN DIHINA, MANA KY?

Oleh: Achmad Fauzi\*

**K**ERJA menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim oleh Komisi Yudisial (KY) masih berjalan parsial, reaktif, serta terpaku pada kasus-kasus yang menjadi atensi publik. Ketika pada 29 Januari lalu Ramlan Zas, mantan Bupati Rokan Hulu, Riau, mengamuk dan mengancam akan membunuh jaksa dan hakim di ruang sidang PN Pekanbaru, seusai divonis 4 tahun penjara atas dakwaan korupsi dana APBD, KY hanya menyesalkan kejadian tersebut.

Padahal ancaman ini sangat serius bagi kemerdekaan hakim dan independensi peradilan. Sekadar memberikan perlindungan kepada pihak-pihak yang diancam itu selemah-lemahnya iman. Harus ada langkah lain yang menjerakan kepada pengancam dan calon pengancam.

Selain KY wajib proaktif, hakim perlu melaporkan kasus penghinaan pengadilan oleh siapapun kepada KY. Lembaga tinggi negara itu berwenang mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim (Pasal 20 ayat (1) huruf e UU Nomor 18/2011 tentang KY).

Kadang ada penghinaan berat yang dilakukan oleh kuasa hukum terdakwa, seperti gebrak meja ketika sidang atau mencaci-maki hakim. Selama ini majelis sebatas mengusir ke luar persidangan. Padahal, demi tegaknya kewibawaan hukum, hakim bisa melapor ke organisasi advokat untuk dikaji kembali izin beracara: dilarang praktik dalam kurun waktu tertentu atau dicabut izin beracaranya.

Sikap KY tentu jauh berbeda ketika menghadapi gelombang kekecewaan publik atas pernyataan hakim Muhammad Daming Sunusi yang dianggap tak sensitif gender. KY dengan reaktif merekomendasikan Daming diberhentikan, karena dinilai melukai perasaan perempuan korban perkosaan.

Dua peristiwa tersebut sama-sama dalam kerangka penegakan martabat hakim dan lembaga peradilan, namun penyikapannya tidak seimbang. Padahal merosotnya wibawa hukum, salah satunya, terkait pelecehan terhadap lembaga peradilan. Sedih, kalau pembelaan terhadap martabat pengadilan menunggu dulu frekuensi pemberitaan.

Ada kecenderungan pelampiasan ketidakpuasan pihak yang dikalahkan dalam suatu perkara disalurkan secara melawan hukum. Protes terhadap sistem peradilan dilakukan dengan cara-cara primitif atau bahkan membunuh karakter hakim.

Silakan disimak laporan pengaduan terkait pelanggaran kode etik hakim yang masuk ke KY sepanjang tahun 2012. Dari 1.500 aduan hanya lima yang direkomendasikan ke majelis kehormatan hakim. Secara nyata sebagian besar prosentase pengaduan masyarakat mengandung kebohongan. Celaknya, ribuan pengaduan yang tak terbukti itu kerap dijadikan parameter untuk menggambar integritas hakim secara keseluruhan. Proses rehabilitasi citra baik hakim terlapor juga tidak maksimal.



Ada kecenderungan pelampiasan ketidakpuasan pihak yang dikalahkan dalam suatu perkara disalurkan secara melawan hukum”.

## UU PENGHINAAN PENGADILAN

Hingga kini langkah preventif KY dalam desain besar menjaga martabat dan keluhuran hakim belum utuh. Justru MA bersama Dewan Pers yang beberapa waktu lalu sepakat mendesak pemerintah supaya membuat UU yang mengatur perilaku masyarakat di dalam persidangan dan di luar persidangan.

Kini kian mendesak adanya UU mengatur tentang tindak pidana terhadap proses peradilan (*contempt of court*) berikut sanksi yang menjerakan. Penjelasan Umum butir 4 UU Nomor 14/1985 tentang Mahkamah Agung telah menyebutkan bahwa untuk dapat lebih menjamin terciptanya suasana yang sebaik-baiknya bagi penyelenggaraan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, maka perlu dibuat suatu undang-undang yang mengatur penindakan terhadap perbuatan, tingkah laku, sikap dan atau ucapan yang dapat merendahkan dan merongrong kewibawaan, martabat dan kehormatan badan peradilan. Pasal-pasal soal itu masih menyebar di beberapa bab dalam KUHP.

## HAKIM, BERANILAH LAPORKAN

Mengatur sanksi *contempt of court* penting untuk menjaga martabat peradilan dari tindak pidana terhadap proses peradilan. Kini gejala perongrongan wibawa pengadilan itu menjadi-jadi. Jika diamati dengan saksama, sepanjang 2012 ada lima kecenderungan delik *contempt of court*.

Pertama, penghinaan maupun ancaman terhadap hakim serta pemukulan yang dilakukan terdakwa terhadap saksi. Kedua, kecenderungan tidak menaati perintah-perintah pengadilan. Jamaknya eksekusi paksa dalam perkara perdata menunjukkan ketidakpatuhan terhadap perintah pengadilan.

Ketiga, perbuatan yang ditujukan untuk memutarbalikkan kebenaran dan mengacaukan fungsi yang seharusnya dijalankan dalam proses peradilan. Seperti penyuaipan terhadap saksi atau mengancam saksi agar bungkam ataupun memalsukan keterangannya. Terhadap sumpah dan keterangan palsu kini menjadi kegelisahan publik. Karena menyangkut proses penemuan kebenaran formil dan materiil. Karena itu, hakim wajib tidak mempertimbangkan sumpah dan keterangan palsu dan pihak yang dirugikan aktif melaporkan agar dapat diproses secara pidana dan memberikan efek jera.

Keempat, mencampuri peradilan yang bebas dan tidak memihak untuk suatu kasus yang sedang atau akan diperiksa di pengadilan. Kelima, tuduhan negatif yang ditujukan pada hakim atau pejabat pengadilan dan kritik-kritik terhadap putusan pengadilan yang belum maupun yang telah berkekuatan hukum tetap.

Ketersediaan UU contempt of court sejatinya menjadi instrumen hukum yang bersifat memaksa masyarakat menghormati lembaga dan proses peradilan. KY mestinya ikut mendorong adanya UU ini. Di sisi lain, reformasi integritas, kualitas dan profesionalisme aparat peradilan mutlak terus dilakukan hingga langit runtuh.

\*)Hakim Pengadilan Agama Kotabaru, Kalsel, dan penulis buku "Pergulatan Hukum di Negeri Wani Piro".  
(Jawa Pos, 20 Februari 2013)

# MODUS DEPOSIT SUAP HAKIM

Oleh Achmad Fauzi

**P**RAKTIK culas mempermainkan neraca hukum adalah pembantaian perikehidupan dan keadilan yang dikutuk banyak orang. Dampaknya tidak seperti pembunuhan fisik yang korbannya bisa dihitung dengan jemari. Mengurangi takaran timbangan keadilan daya perusakannya jauh lebih dahsyat karena menimbulkan ketidakseimbangan sosial, keonaran, dan ketidakpercayaan yang dalam jangka panjang merusak sendi tatanan berbangsa. Bila hakim tak dipercaya, marwah pengadilan tergerus dan pilar keagungan hukum runtuh. Karena itu, sebagai mahkota hakim, putusan idealnya mencerminkan unsur kepastian hukum, kemanfaatan, keadilan, dan terbebas dari kesan memihak.

Linear dengan cita-cita pengagungan paradigma hukum yang imparsial dan berkeadilan, jagat peradilan kembali gempar oleh beredarnya video salah seorang oknum hakim berinisial NH yang terekam kamera tersembunyi menerima sejumlah uang dari terdakwa. NH mengaku pernah menuturkan kepada pengacara perihal penunjukan dirinya sebagai anggota seksi usaha dana panitia peresmian Pengadilan Tipikor Provinsi Kalimantan Tengah. Gayung bersambut, pengusaha otomotif bernama Eddy Nata datang memberikan bantuan uang Rp 20 juta.

Namun, celakanya, empat bulan kemudian Eddy Nata menjadi terdakwa kasus pencemaran nama baik dengan pelapor PT Korindo. NH yang menjadi ketua majelis hakim berusaha mengembalikan uang tersebut, namun ditolak oleh pihak Eddy Nata. Proses pengadilan akhirnya berjalan dan pada Rabu (3/10) majelis hakim memvonis bersalah terdakwa Eddy Nata dan menjatuhkan hukuman tiga bulan penjara. Tak puas dengan putusan hakim, Eddy Nata membuat geger pengunjung sidang karena menyebarkan kepingan VCD berisi aib penyerahan uang kepada hakim NH. Video yang terekam dalam VCD tersebut dibuat dengan menggunakan alat kamera berbentuk kancing (sampitonline, 4/10).

Kejadian yang menyentak kesadaran itu seperti drama sinkronis yang belum tamat dan terus mengisi deret eskalasi perilaku tak terpuji oknum pengadil. Hal itu menjadi ujian berat bagi lembaga peradilan. Terlebih, Mahkamah Agung (MA) dan Komisi Yudisial (KY) baru saja menandatangani empat peraturan bersama berisi Panduan Penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;

Tata Cara Pemeriksaan Bersama; Tata Cara Pembentukan, Tata Kerja, dan Tata Cara Pengambilan Keputusan Majelis Kehormatan Hakim; dan Seleksi Pengangkatan Hakim. Peraturan bersama tersebut menjadi acuan dalam menangani pengaduan masyarakat dan menentukan kategori pelanggaran (kode etik atau teknis yudisial) sekaligus menentukan sanksi bagi setiap poin kode etik yang dilanggar oleh hakim.

Di dalam Keputusan Bersama Ketua MA dan Ketua KY Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009 dan Nomor 02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim sejatinya telah diatur larangan menggunakan jabatan untuk meminta atau menerima sesuatu yang dapat merusak wibawa pengadilan. Poin 2.2. ayat (1) tentang Pemberian Hadiah dan Sejenisnya dijelaskan bahwa hakim tidak boleh meminta/menerima janji, hadiah, hibah warisan, pemberian, penghargaan, dan pinjaman atau fasilitas dari advokat, penuntut, orang yang sedang diadili, pihak lain yang kemungkinan kuat akan diadili, serta yang memiliki kepentingan, baik langsung maupun tidak langsung, terhadap suatu perkara yang sedang diadili oleh hakim yang bersangkutan yang secara wajar patut dianggap bertujuan memengaruhi hakim dalam menjalankan tugas peradilan. Namun, rapuhnya benteng kehormatan dan keluhuran martabat membuat jabatan mulia ini (kerap) bertekuk lutut di bawah kuasa uang.

## SUAP YANG TERTUNDA

Tanpa bermaksud menghakimi - karena kasus ini menjadi wewenang Badan Pengawasan MA - setidaknya ada tiga kekeliruan yang dilakukan hakim NH dan menjadi pelajaran bagi para hakim yang lain. Pertama, mengutarakan perihal kebutuhan dana kegiatan seremonial kepada pengacara tidak bersifat penting karena bisa diterjemahkan meminta sokongan dana. Hal itu menjadi bumerang dan patut diduga menjadi konflik kepentingan manakala pengacara tersebut beracara di pengadilan. Kedua, menerima uang dari siapa pun, apalagi dalam jumlah besar, legalitas perolehan dan motivasi pemberiannya harus bisa dipertanggungjawabkan secara sah. Ketiga, NH tidak mundur dari keanggotaan majelis. Padahal, hakim yang memiliki konflik kepentingan wajib mengundurkan diri dari memeriksa dan mengadili perkara yang bersangkutan. Pengunduran diri harus diputuskan sejak awal untuk mengurangi dampak negatif yang mungkin ditimbulkan atau persangkaan bahwa peradilan tidak dijalankan secara jujur dan imparial (poin 5.3.1 Kode Etik dan PPH).

Perilaku tak terpuji itu harus segera diakhiri. Kegiatan seremonial yang menelan biaya besar dan tidak akuntabel perolehan dananya harus dihentikan. Apalagi untuk peresmian pengadilan tipikor yang notabene kelak mengadili para koruptor. Selain mengganggu independensi peradilan, kultur "tekor, tapi kesohor" di pengadilan jika tidak dilawan dengan saksama akan menyeret

pimpinan pengadilan untuk bahu-membahu mencari dana dengan cara yang menabrak aturan. Pimpinan MA dan segenap elemen peradilan di bawahnya, suka atau tidak suka, harus memulai dari sekarang. Hakim harus dientaskan dan dijauhkan dari lumpur suap.

Kasus di atas mengonfirmasi modus baru suap di pengadilan. Menyupai hakim saat perkara disidangkan atau telah diputus sudah lazim. Tapi, memberikan sesuatu kepada hakim, padahal yang bersangkutan patut diduga tidak berurusan dengan pengadilan, itu yang harus diwaspadai. Kasus NH menjadi amsal untuk membuktikan jenis "suap yang tertunda", atau "deposit suap". Di balik pemberian ada akad tak tertulis agar pengadilan siap menjadi tameng manakala si pemberi terlibat kasus hukum di kemudian hari. Kasus menanam utang budi ini memang bukan modus baru, tapi pantas terus diwaspadai.

Karena itu, kewaspadaan dimulai dengan merombak paradigma hakim agar tidak dikendalikan oleh kuasa uang. Uang zaman ini tidak sekadar simbol dan alat tukar, namun juga menjelma menjadi berhala atau bahkan tuhan baru yang disembah dan dipuja. Para pemikir Marxisme klasik meyakini bahwa uang merupakan faktor determinan yang memengaruhi tingkah laku manusia. Hakim sepatutnya menjaga mahkota utama mereka, yakni keadilan.

\*) Hakim Pengadilan Agama Kotabaru, Kalsel, dan penulis buku *Pergulatan Hukum di Negeri Wani Piro* (*Dimuat di Jawa Pos, 13 Oktober 2012*)

# BERJEJARING SELAMATKAN MA

Oleh Achmad Fauzi\*)

**T**UHAN mungkin punya desain besar untuk menyelamatkan kesucian keadilan di tubuh Mahkamah Agung (MA). Selubung yang menutupi aib oknum pengadil yang terlibat skandal suap, narkoba, dan perbuatan tercela lainnya secara bertubi-tubi disingkap di muka publik. Mulai terbongkarnya kasus dua hakim ad hoc tipikor yang terjerat gurita sogok di Semarang, promosi kontroversial mantan ketua pengadilan yang terindikasi suap menjadi hakim tinggi, geger rekaman video pemberian deposit suap hakim di Pangkalan Bun, hingga kasus narkoba yang mencengkeram oknum hakim di kawasan Hayam Wuruk, Jakarta Barat.

Hakim terakhir itu diberitakan pernah "diloloskan" dari hukum cambuk setelah berbuat asusila di Aceh. Semuanya adalah risiko dari bekerjanya mesin perubahan di internal MA. Yakni, setiap kebatilan pasti tergilas oleh kekuatan moral yang terorganisasi.

Problem menjamurnya perilaku tercela di pengadilan menjadi kegalauan sejumlah hakim di berbagai daerah. Mereka menguatkan soliditas semangat pembaruan dan bertindak konkret dalam wadah jejaring Facebook yang bernama Rencana Peserta Aksi Hakim Indonesia. Sekitar lima ribuan orang di grup yang dimotori Sunoto, hakim muda PN Aceh Tamiang.

Ada empat agenda besar yang diusung dan populer disebut dengan istilah 4 S. Yakni, save MA dari mafia, selamatkan hakim bersih, sayangi hakim berintegritas, dan sejahterakan hakim reformis. Gerakan itu dimulai dengan menandatangani pakta integritas hakim, menjadi pelopor hakim bersih di tempat tugas masing-masing, serta menyatukan kesamaan misi menjadi sebuah kesadaran kolektif gerakan bottom up. Bahkan, sebagai wujud perang terhadap narkoba, meskipun instruksi MA tentang tes urine pada seluruh hakim dianggap belum relevan, para hakim di PN Depok telah melakukan tes urine dan hasilnya negatif.

Memang, hakim mustahil mengadili perkara narkoba dengan tegas jika dirinya pecandu atau pengedar. Kesadaran dari tiap satuan kerja pengadilan tersebut harus disatukan sebagai sebuah gerakan moral massif. Media sosial bisa meringkas jarak geografis.

Media sosial terbukti berdaya gedor luar biasa bagi perubahan sistem yang jumud. Baru saja kita menyaksikan perlawanan publik terhadap upaya elite politik

yang merongrong kewenangan substansial dan eksistensi KPK. Bermula dari kegetiran yang tertumpah di media sosial, terbentuklah akumulasi kesadaran sepenanggungan hingga menjadi gelombang opini massa yang sukar dibendung. Semoga slogan "Save MA" membahana sebagai bentuk keprihatinan sosial atas kondisi struktur, substansi, dan budaya hukum saat ini.

MA sebagai rumah keadilan harus dimulai dari bersih-bersih diri para penghuninya. MA perlu diapresiasi ketika menggandeng KPK untuk mengawasi hakim. Hal itu mendapatkan momentumnya. Komisi Yudisial (KY) merespons positif dan menyatakan siap bekerja sama dengan setiap gerakan hakim yang bertujuan menjaga dan menegakkan kehormatan hakim.

Gerakan bersih-bersih MA adalah keniscayaan di tengah tuntutan publik yang menghendaki MA sebagai kekuasaan yang merdeka, bersih, dan akuntabel. MA selayaknya mendukung penuh gerakan tersebut. Sebab, isu yang diusung berkaitan langsung dengan persoalan mendasar di tubuh lembaga peradilan.

Statement bahwa sebelum gerakan 4 S lahir institusi MA telah konsisten menegakkan disiplin dan telah melakukan bersih-bersih hakim nakal itu tidak keliru. Menyediakan kotak saran dan layanan pengaduan soal profesionalisme hakim juga benar adanya.

Tetapi, harus dicermati, bisa saja ada hakim "sakti" yang lolos dari pengawasan dan jerat sanksi, namun justru mendapatkan promosi. Adalah hakim SPW yang standar penilaian objektif dalam penerapan kebijakan promosinya sebagai hakim tinggi dipertanyakan banyak orang. Pasalnya, awal September silam KY mendesak MA dan KPK untuk memeriksa SPW soal tujuh vonis bebas bagi para terdakwa korupsi di Pengadilan Tipikor Semarang. MA pernah menyebutkan bahwa SPW terindikasi kuat terlibat kasus sogok.

Jika dasar filosofis sistem promosi/ mutasi hakim untuk penyegaran dan peningkatan kapabilitas sumber daya, sedangkan demosi dan pemecatan sebagai konsekuensi hukuman atas tindakan indisipliner, standar penilaian yang menjadi tolok ukur harus objektif dan transparan. Karena itu, perlu penjelasan memadai dasar kebijakan tersebut agar anomali sistem promosi dan mutasi hakim tidak memperburuk citra MA di mata publik. Apalagi jika mengacu pada arahan cetak biru MA 2010–2035, hakim yang cacat reputasi tidak punya ruang yang layak untuk dipromosikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Kesadaran kolektif berjejaring yang mendorong lahirnya gerakan penyelamatan MA menjadi basis perilaku yang bersifat empiris dalam menjabarkan moralitas hakim sebagai fakta sosial. Ketika semua hakim mengutuk keras mafia peradilan dan membentengi diri dengan kesadaran moral yang tinggi, fakta sosial memperlihatkan efek positif dan gelombang keberpihakan dari komunitas sosial lainnya bisa dirangkul.



Emile Durkheim memaknai kesadaran kolektif sebagai seluruh kepercayaan dan perasaan bersama dalam sebuah institusi atau masyarakat yang membentuk suatu sistem yang baik. Kesadaran kolektif itu terwujud karena bertemunya sumbu-sumbu kesadaran partikular dalam kenyataan empiris. Di sinilah MA berperan penting mempertemukan gelombang kesadaran moral individu tersebut dalam kerangka menyelamatkan MA dari rongrongan hakim hitam.

\*) Hakim Pengadilan Agama Kotabaru, Kalsel, dan penulis buku *Pergulatan Hukum di Negeri Wani Piro* (*Dimuat di Jawa Pos, 25 Oktober 2012*)

# ENIGMA MUNDURNYA HAKIM AGUNG

Oleh Achmad Fauzi\*)

**T**EKA-TEKI di balik pengunduran diri Achmad Yamanie dari jabatan hakim agung menimbulkan berbagai spekulasi. Inilah untuk kali pertama dalam sejarah hakim agung mengajukan pemberhentian dengan hormat sebelum masa jabatannya berakhir. Surat pengunduran diri yang diserahkan kepada ketua Mahkamah Agung (MA) itu memuat alasan Yamanie yang menderita penyakit sinusitis, mag, dan vertigo.

Langkah mundur itu sangat drastis. Untuk dapat diangkat menjadi hakim agung, seorang hakim berlatar karir harus berpengalaman paling sedikit dua puluh tahun menjadi hakim, termasuk paling sedikit tiga tahun menjadi hakim tinggi. Yang nonkarier harus berpengalaman dalam profesi hukum dan/atau akademisi hukum paling sedikit dua puluh tahun. Ada enigma (teka-teki) pemicu Yamanie meninggalkan jabatan prestisius itu?

UU 3/2009 tentang MA memang mengatur mekanisme pemberhentian dengan hormat terhadap hakim agung yang mengajukan pengunduran diri secara tertulis dengan alasan sakit jasmani atau rohani. Namun, pasal 11 (d) menyebutkan bahwa alasan sakit jasmani atau rohani harus memenuhi dua syarat: bersifat terus menerus selama 3 (tiga) bulan berturut-turut dan dibuktikan dengan surat keterangan dokter. Penyakit yang diderita pun dikategorikan gawat darurat sehingga berdampak permanen pada produktivitas kinerja.

Kini dua syarat itu menjadi batu uji apakah surat pengunduran diri Yamanie dibenarkan oleh hukum atau tidak. Terlebih dia telah terikat sumpah jabatan untuk memenuhi kewajiban hakim agung dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh UUD 1945, dan menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.

Penyakit memang ketetapan Tuhan. Itu menjadi persoalan bila sakit justru dijadikan alasan menghindar dari tanggung jawab profesional sebagai hakim. Ingat, bukankah ucapan yang disaksikan adalah doa? Bila sakit dibangun oleh kepura-puraan untuk menutupi kebohongan dan disaksikan khalayak, itu merupakan pengukuhan atas doa negatif. Karena itu, berhati-hatilah. Kondisi kesehatan Rifyal Ka'bah mungkin lebih "kronis" daripada Yamanie. Namun, dia tetap gigih bertahan sebagai hakim agung meski sedang menderita penyakit gagal ginjal dan harus menjalani pencangkokan ginjal di Tiongkok.

Jika sejak awal keteguhan niat menjadi hakim terpancang dalam hati, betapa pun besarnya ancaman, cercaan, dan kuatnya godaan, sepanjang integritas moral berdiri di atas segalagalanya, mati saat bersidang sekalipun pantang surut layar terkembang.

### TERKAIT PUTUSAN PK?

Tetapi, banyak pula yang mengapresiasi sikap Yamanie karena tidak jamak dijumpai pejabat negara legawa lengser tatkala tidak mampu lagi menjaga amanat yang diemban. Yamanie adalah sedikit pejabat di negeri ini yang masih mengedepankan rasa malu. Menurut salah seorang hakim agung, Yamanie mundur untuk menebus rasa kecewa masyarakat atas putusan peninjauan kembali (PK) yang memperlemah semangat pemberantasan narkoba.

Sebagaimana diketahui, Yamanie adalah salah seorang anggota majelis hakim agung yang menangani perkara PK terpidana kasus narkoba, Hangky Gunawan. Majelis yang diketuai hakim agung Imron Anwarie mengurangi vonis putusan kasasi gembong narkoba itu menjadi 15 tahun penjara. Sebelumnya, Hangky dipidana hukuman 15 tahun penjara oleh PN Surabaya atas dakwaan memproduksi dan mengedarkan ekstasi dalam jumlah besar. Di tingkat banding, hukuman ditambah menjadi 18 tahun dan di tingkat kasasi divonis maksimal pidana mati. Sontak, publik mengecam dan menganggap putusan PK tersebut tidak mencerminkan keseriusan memberantas narkoba sebagai persoalan bersama yang dihadapi bangsa dan dunia.

Terlepas dari perdebatan legalitas konstitusional hukuman mati di Indonesia dan demi mematuhi kode etik larangan mengomentari putusan hakim, saya hanya ingin mengatakan bahwa untuk saat ini dibutuhkan komitmen hukum dari MA agar putusan-putusan yang dihasilkan dapat dipastikan benar-benar mencerminkan keseriusan perang terhadap narkoba dengan mengutamakan kepentingan korban, terutama generasi muda.

Kehormatan hakim sebagai kemuliaan bukan hanya menyangkut aspek perilaku, namun juga putusan yang dibuatnya, bukan saja berlandaskan pada peraturan perundang-undangan, namun juga rasa keadilan dan kearifan dalam masyarakat. Untuk mencapai derajat kemuliaan atas putusan hakim itu, harus terlebih dahulu dipastikan integritas hakim bebas dari pengaruh narkoba. Muspro pemerintah mencanangkan tahun 2015 Indonesia terbebas dari jerat narkoba jika hakim sebagai benteng terakhir penjaga keadilan tidak berdaya oleh cengkeraman (produsen) narkoba.

Jika Yamanie memilih lengser dari jabatan prestisius karena kecewa atas dikabulkannya peninjauan kembali (PK) Hangky, sungguh kekecewaan itu datang terlambat dan caranya kurang tepat. Semangat memberantas narkoba yang dituangkan dalam produk putusan meski kalah dengan suara mayoritas

majelis hakim bisa dilakukan dengan dissenting opinion. Pasal 14 ayat (3) dan (4) UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman memuat ketentuan sidang permusyawaratan; setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis atas perkara yang diadili dan menjadi bagian tak terpisahkan dari putusan. Dalam hal sidang permusyawaratan tidak dicapai kata mufakat, pendapat hakim yang berbeda dimuat dalam putusan.

Tetapi, nasi telah menjadi bubur. Kekecewaan Yamanie atau apa pun alasan sehingga dia terdorong untuk mundur dari jabatan hakim agung tidak serta merta menghapus jerat sanksi atas dugaan pelanggaran kode etik maupun pidana yang dibidikkan Komisi Yudisial kepadanya. Sebab, MA pasti terlebih dahulu melakukan investigasi komprehensif sebelum rapat pimpinan memutuskan apakah yang bersangkutan mundur secara terhormat atau sebaliknya diberhentikan tidak dengan hormat.

Karena itu, kejujuran nurani Achmad Yamanie menjadi kunci untuk mengungkap alasan utama pengunduran diri serta apa faktor nonyudisial yang terjadi dalam putusan PK Hangky Gunawan. Hanya berkat kejujurannya itu, dia selamanya tetap terhormat di mata publik.

\*)Hakim Pengadilan Agama Kotabaru, Kalsel, dan penulis buku "Pergulatan Hukum di Negeri Wani Piro". (*Dimuat di Jawa Pos, 19 November 2012*)

# MENINJAU PENINJAUAN KEMBALI

Oleh Samsul Wahidin\*)

**P**UTUSAN sidang Majelis Kehormatan Hakim (MKH) telah jatuh, dan sesuai dengan hukum putusan itu bersifat final dan mengikat (final and binding). Putusannya tegas–Achmad Yamanie (AY), hakim agung diberhentikan (dipecat) secara tidak hormat (mana ada dipecat dengan hormat). Pemecatan ini merupakan ukiran cacat sejarah untuk penegakan hukum, khususnya hakim pada level Mahkamah Agung. Baru pertama ini MKH menyidangkan dan menjatuhkan putusan pemecatan untuk seorang hakim agung, sebuah pelajaran penting.

Dalam bahasa pengembangan suatu kasus, pemberhentian itu merupakan pintu masuk untuk penyelidikan dan penyidikan tentang ada atau tidak adanya tindak pidana yang dilakukan. Sebab, MKH memutuskan berdasar wewenang pada kode etik. Masih ada aspek hukum yang justru menjadi ukuran keadilan bagi penegakan hukum sejati.

Sama halnya dengan ditahannya Djoko Susilo pada kasus korupsi simulator SIM, penahanan jenderal polisi itu merupakan pintu masuk penyidikan lebih lanjut dari kasus itu. Kalau ada kemungkinan atasannya atau pihak lain yang bertanggung jawab, harus diproses secara hukum.

Ditersangkakannya Andi Mallarangeng adalah pintu masuk untuk penyidikan kasus megakorupsi Hambalang. Siapa tahu ada aktor lain yang, setidaknya selevel menteri, juga harus bertanggung jawab secara hukum.

Bedanya, kasus Andi Mallarangeng tidak melalui sidang kode etik menteri. Kasus simulator SIM tidak melalui sidang kode etik kepolisian. Satu dan lain hal, di situ ada indikasi kuat tindak pidana korupsi yang secara langsung ditangani KPK.

Berbeda pada sidang AY, diawali dengan sidang kode etik karena indikasi penyimpangannya adalah pada penyimpangan terhadap kode etik hakim. Hal ini secara yuridis memenuhi ketentuan Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI dan Ketua Komisi Yudisial RI No: 047/KMA/SKB/ IV/2009 dan No: 022/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Pada ketentuan SKB itu diatur berbagai klausul tentang keharusan hakim, termasuk hakim agung (yang dijuluki Mr Justice), atau bahkan wakil Tuhan di muka bumi, untuk taat kepada pedoman etika. Di sana ada 10 etika yang harus dijadikan dasar perilaku hakim, yaitu keharusan berperilaku adil, berperilaku jujur, arif dan

bijaksana, dan bersikap mandiri. Berikutnya hakim juga harus berintegritas tinggi, bertanggung jawab dan menjunjung tinggi harga diri. Hakim juga harus berdisiplin tinggi dan berperilaku rendah hati, serta bersikap profesional.

Manakala ada pelanggaran, ketentuan hakim yang diusulkan untuk dikenai sanksi pemberhentian sementara dan pemberhentian oleh Mahkamah Agung RI atau Komisi Yudisial RI diberi kesempatan membela diri di Majelis Kehormatan Hakim. Hal itu sudah dilakukan dan putusannya bahwa AY terbukti melanggar kode etik hakim tersebut dan sanksinya adalah diberhentikan tidak dengan hormat. Secara pribadi, titian karir AY yang sudah lebih dari separo usia manusia (40 tahun) berakhir dengan tidak khusnul khotimah. Tragis dan miris.

## PINTU KEBENARAN

Pasca dijatuhkannya putusan atas pelanggaran etika itu membuka pintu masuk untuk hal berikut. Pertama, putusan PK itu dijatuhkan oleh sebuah majelis hakim. Sangat masuk akal jika hal itu tidak semata dilakukan AY sendiri, dalam arti hanya dia yang bertanggung jawab. Apalagi, posisinya sebagai anggota. Dua hakim agung yang merupakan ketua dan satu anggota seharusnya juga disidang. Ini memang sedang dijadwalkan, dan AY menjadi saksinya.

Harapan publik, tentu sebagai (mantan) hakim agung dirinya akan membuka ada atau tidaknya kongkalikong atas jatuhnya putusan PK tersebut sejujurnya. Dalam peradilan pidana, putusan PK pada dasarnya dijatuhkan atas dasar ada atau tidaknya novum (bukti baru). Novum bernilai secara yuridis dan akan mengubah sebuah putusan yang telah final proses hukumnya jika bernilai sebagai sebuah bukti baru dalam arti bukti itu belum dikemukakan ketika proses sidang berlangsung pada peradilan justisiabelen, atau tingkat pertama dan banding serta pada peradilan kasasi.

Jika itu dikemukakan pada awal putusan yang dijatuhkan, putusan akhirnya tidak akan seperti ketika tidak ada novum tersebut. Karena itu, logika hukum (legal reasoning)-nya jelas, bahwa jika ada novum baru dan secara yuridis diterima, itu berarti kualifikasinya hanya memilih antara: fakta hukum terbukti atau tidak terbukti.

Pada kasus Hanky Gunawan, terbukti bahwa dirinya adalah pemilik pabrik sabu. Hukumannya 15 tahun, ketika banding menjadi 18 tahun dan ketika kasasi, pidananya adalah hukuman mati. Pada putusan PK, ketika hukuman diturunkan (kembali) menjadi 15 tahun, statusnya tetap. Fakta hukumnya tetap, dia sebagai gembong narkoba. Hal ini menjadi kejanggalan telanjang.

Kedua, penyidikan dari aspek hukum harus dilakukan terhadap seseorang yang tidak lagi berstatus pejabat negara. Pada status ini seseorang bisa dikenai ketentuan pidana perubahan terhadap dokumen publik. Pada kasus Gayus Tam-

bunan, jaksa Cyrus Sinaga dijatuhi hukuman karena mengganti rentut (rencana tuntutan), yang merupakan dokumen publik. AY pun dapat dan seharusnya diklarifikasi berdasar ketentuan ini.

Ketiga, kendati dalam putusan hakim ada asas bahwa tiap putusan menang atau kalah, benar atau salah selalu ada pertimbangannya, patut diduga dalam putusan tersebut ada permainan.

Hendaknya putusan tersebut menjadi dasar untuk meninjau kembali putusan yang dijatuhkan. Asas bahwa di sini ada miscarriage of justice (peradilan sesat) perlu dikaji kebenarannya.

Manakala ada indikasi bahwa dalam putusan PK yang ditangani AY itu ada penyimpangan hukum, putusan PK harus dibatalkan.

Di sini perlu dilakukan eksaminasi terhadap putusan tersebut sehingga diperoleh kekuatan dan kepastian atas ada atau tidaknya terjadi miscarriage of justice tersebut. Tidak perlu ngotot dengan aturan normatif bahwa putusan PK itu final and binding, tapi catatan bahwa kalau memang terjadi penyimpangan, harus ditinjau kembali. Jadi PK di atas PK.

\*) Guru besar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unmer Malang (swahidin@yahoo.com). (Dimuat di Jawa Pos, 13 Desember 2012)

# MEMPERBAIKI NALAR MENGADILI ACENG

Richo Andi Wibowo \*)

Beberapa hari yang lalu, DPRD Kabupaten Garut resmi mengusulkan pemberhentian HM Fikri alias Aceng sebagai Bupati Garut. Rekomendasi ini telah dibawa ke MA untuk diputuskan secara hukum.

Menurut UU 32/2004, MA memiliki waktu 30 hari untuk memutus rekomendasi tersebut. Sekiranya MA kelak sepakat dengan rekomendasi DPRD, maka Presiden akan menindaklanjuti dengan memproses administratif pemberhentian Aceng.

DPRD menganggap Aceng melanggar UU No 1/1974 tentang perkawinan, karena ketika menikah untuk kedua kalinya dengan Fani Oktara, ia tidak mendapat izin dari istri pertamanya. Aceng juga dianggap bersalah karena tidak mencatatkan perkawinan keduanya ke KUA.

Berdasarkan dua alasan tersebut, DPRD kemudian menyimpulkan bahwa Aceng melanggar etika serta sumpah janji jabatan ([www.jpnn.com](http://www.jpnn.com), 23/12/2012). Memang menurut Pasal 110 UU 32/2004, salah satu isi dari sumpah janji jabatan adalah janji untuk menjalankan peraturan perundangan dengan selurus-lurusnya.

## PROBLEM KONSTRUKSI HUKUM

Sesungguhnya, terdapat beberapa permasalahan atas argumentasi hukum rekomendasi DPRD diatas. *Pertama*, sulit rasanya untuk menerima alur pemikiran bahwa pejabat yang tidak mendaftarkan pernikahannya dan tidak izin menikah pada istri pertama, dihukum dengan melepaskan jabatannya. Bukankah hukuman tersebut tidak sebanding dengan keasalahan yang diperbuat?

*Kedua*, apabila menganalisa berita yang tampil di media, publik sesungguhnya marah lebih karena Aceng menceraikan Fani dengan cara yang tidak patut, yaitu: (i) menggunakan alasan Fani sudah tidak perawan; (ii) mempermainkan lembaga pernikahan karena hanya menikah selama empat hari; serta, (iii) melakukan cerai hanya via SMS.

Publik tampak kurang mempersoalkan urusan pernikahannya. Diyakini hal ini terjadi karena (sebagian) publik memandang pernikahnya Aceng tidak sepenuhnya salah, karena nikahnya dapat dianggap sah menurut agama, walaupun tidak/belum sah secara hukum negara.

Dengan kata lain, jika problemnya terletak pada perceraian, lalu mengapa alasan rekomendasi pemakzulan berkutut dengan urusan pernikahan? Dengan perspektif *juridische denken* (cara berfikir hukum) yang menuntut *rigiditas*, argumentasi pemakzulan yang diajukan oleh DPRD diatas mengindikasikan ketidak-sinkronan dari sisi *legal reasoning*.

*Ketiga*, lebih dari itu, argumentasi pelanggaran etika yang disampaikan DPRD diatas juga kurang akurat. Seluruh kata “etika” dalam UU 32/2004, sesungguhnya mengacu pada konteks etika pemerintahan. Terlampau berani rasanya jika DPRD ‘mencomot’ kata itu untuk kemudian disematkan sebagai konstruksi hukum hubungan privat keperdataan seperti perkawinan.

Sehubungan dengan hal diatas, maka diduga MA akan berada dalam posisi dilematis. Disatu sisi, rekomendasi pemakzulan yang ditawarkan DPRD memiliki konstruksi hukum yang lemah. Sedangkan disisi lain, kesimpulan rekomendasi pemakzulan Aceng dirasakan selaras dengan tuntutan (rasa keadilan) masyarakat. Lalu, apa yang MA harus lakukan menghadapi dilema ini?

## TAWARAN SOLUSI

Harus diakui bahwa mengadili kasus Aceng memang tidak mudah. Tidak ada aturan yang benar-benar *clear* yang dapat dijadikan rujukan langsung oleh para pengadil dalam memutus perkara. Namun, bukan berarti pula hakim harus mengait-ngaitkan (memaksakan) konstruksi hukum sebagaimana yang dibangun dalam rekomendasi DPRD diatas.

Baik kiranya jika para pengadil mencermati kembali uraian Dworkin (1977: 23-25) yang mengulas kasus *Riggs vs. Palmer* yang diadili oleh pengadilan New York. Kasus ini mengenai keberadaan surat wasiat seorang kakek yang ditujukan kepada cucunya. Belakangan diketahui bahwa sang cucu tersebut mendapatkan surat wasiat dengan cara paksaan hingga membunuh sang kakek.

Hakim kemudian gamang, apakah wasiat tersebut tetap akan diberikan kepada si cucu tersebut ataukah tidak. Di satu sisi, terdapat aturan yang mewajibkan setiap orang -dengan kondisi apapun- untuk menghormati dan melaksanakan wasiat. Sedangkan di sisi lain, rasa keadilan masyarakat akan tercederai jika wasiat tersebut jatuh kepada si cucu pembunuh tersebut.

Hakim pun akhirnya memutus perkara dengan menyatakan bahwa sekali-pun pengadilan mempertimbangkan aturan yang berlaku, namun terdapat asas hukum yang menyatakan seseorang tidak boleh menikmati buah dari hasil kejahatannya. Maka dari itu, sang cucu pun mendekam di penjara tanpa mendapatkan hak waris tersebut.

Inti pembelajaran dari kasus diatas adalah, dalam memutus perkara, hakim perlu berpikir keras untuk menggali/menghidupkan asas-asas hukum yang berlaku di masyarakat. Dengan melakukan itu, hakim akan membangun *legal reasoning* yang kuat dan ‘menambal’ kelemahan dari aturan hukum yang ada.

Jika poin inti diatas dikaitkan dengan kasus Aceng, maka hakim hendaknya ‘berijtihad’ untuk memperbaiki dan menajamkan argumentasi pemakzulan dari DPRD. Sehingga konstruksi hukum putusan yang dihasilkan akan baik.

Untuk melakukan itu, Hakim, misalnya dapat mengungkapkan keyakinannya bahwa sistem pemerintahan dan hukum di Pemkab Garut akan kacau jika Aceng tetap menjadi Bupati. Terdapat tiga alasan yang dapat menguatkan keyakinan tersebut.

*Pertama*, Aceng sudah kehilangan kepercayaan dari masyarakatnya. Padahal, *trust means everything*. Penelitian menunjukkan bahwa masyarakat yang tidak percaya pada Pemerintah, memiliki kecenderungan untuk lebih melanggar hukum (Marien and Hooghe, 2011). Artinya, mempertahankan Aceng hanya akan merangsang masyarakat untuk tidak menghormati hukum.

*Kedua*, Aceng sudah kehilangan respek dari bawahannya. Investigasi jurnalistik menunjukkan bahwa pamor dan wibawa Aceng telah jatuh dimata para pegawai Pemkab. Akibatnya, roda Pemkab Garut pun melambat (www.tempo.co, 14/12/2012).

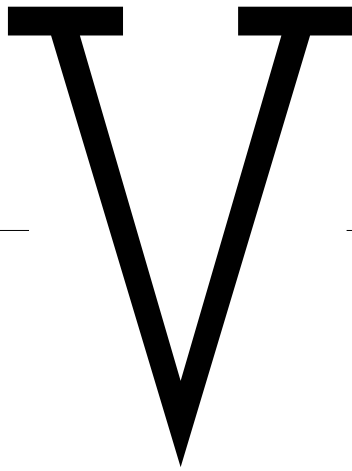
*Ketiga*, lahirnya rekomendasi pemakzulan Aceng dari DPRD menunjukkan bahwa sistim politik-pun telah mengeliminir Aceng sebagai pemimpin.

Tiga poin diatas menunjukkan bahwa legitimasi Aceng sebagai Bupati sudah dihilangkan baik oleh masyarakat, birokrat maupun politisi. Maka, atas nama kemanfaatan, serta demi memastikan Pemkab Garut dapat berjalan dengan baik, Aceng perlu dilengserkan secara hukum.

Sekiranya putusan MA untuk memakzulkan Aceng menyertakan argumentasi sebagaimana yang dibangun diatas; maka, putusan tersebut akan memiliki nalar dan konstruksi hukum yang logis dan kuat. Putusan ini akan dihormati dan berpotensi untuk menjadi rujukan sumber hukum jika kasus serupa terjadi kembali di masa depan.

\*) Richo Andi Wibowo, Dosen FH UGM; Peneliti di Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University, Belanda (Dimuat di Jawa Pos, 26 Desember 2012)

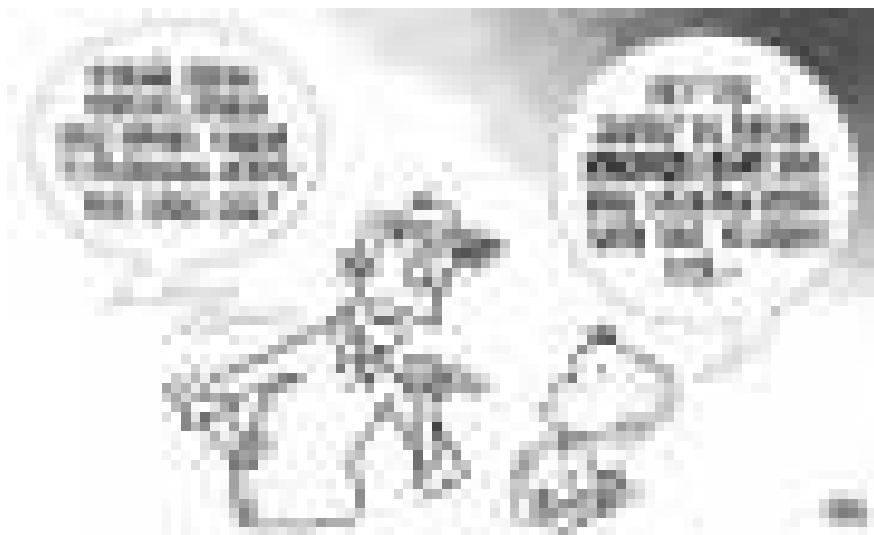
BAB



# KETERBUKAAN INFORMASI

## PROLOG

# AKSES INFORMASI YANG KIAN TERBUKA



**K**ebebasan memperoleh informasi saat ini menjadi bahan perbincangan cukup hangat di masyarakat dan media. Situasi ini bisa dimaklumi, sebab selama lebih dari tiga dekade lalu, warga masyarakat harus berupaya ekstra keras hanya sekadar ingin dapat informasi valid. Kini, publik sudah bisa mengakses informasi langsung ke lembaga negara lewat situs. Lembaga negara kian terbuka menyajikan berbagai informasi aktivitas bahkan dokumen perencanaan. Sebagian informasi itu bisa diunduh publik. Sedangkan sebagian lagi masih berada dalam kategori tertutup untuk publik.

Untuk mengetahui atau menguji sebuah informasi masuk kategori terbuka atau tertutup, publik bisa merujuk ke Komisi Informasi Pusat (KIP). Lembaga negara ini berkompeten menentukan informasi itu terbuka atau tertutup untuk publik. Kehadiran KIP ini menunjukkan Indonesia telah masuk dalam peringkat 20 besar dari 120 negara di dunia yang menerapkan Undang-undang Kebebasan Informasi (Freedom of Information Act). Itulah Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP), yang merupakan inisiatif DPR. UU ini disahkan pada 30 April 2008 dan diberlakukan sejak 30 April 2010. Berkat UU ini, publik punya acuan untuk meminta informasi kategori

terbuka kepada lembaga negara. Tak perlu sungkan apalagi enggan jika ingin memperoleh informasi yang tepat dari lembaga negara manapun.

UU KIP merupakan regulasi yang strategis guna mewujudkan proses demokratisasi dalam kerangka menuju kesejahteraan rakyat. Keterbukaan informasi publik menjadi salah satu ciri dan makna yang luas bagi kehidupan bernegara dan berbangsa. Karena itu, semua pengelolaan badan-badan publik, dalam proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan, wajib dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Caranya, bersikap terbuka jika ada warga masyarakat atau media menanyakan alasan atau dasar sebuah kebijakan dan program. Rasa ingin tahu warga tentu sangat besar. Apalagi jika kebijakan pemerintah berdampak luas di masyarakat. Tentu, ada warga masyarakat yang ingin tahu alasan kenapa kebijakan tersebut diterbitkan. Dalam kaitan ini, pertimbangan di balik kebijakan atau program menjadi penting diketahui agar tak muncul kecurigaan bahkan tuduhan kepada pembuat kebijakan. KIP bukan sekadar menampung keluhan warga terkait informasi yang ada di penyelenggara negara. Melainkan, KIP aktif mendorong birokrasi agar mau terbuka untuk hal-hal yang memang layak diketahui publik.

Berdasarkan UU KIP, informasi publik dapat diartikan sebagai informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu Badan Publik. Informasi ini berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan Badan Publik lainnya, sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik. Menurut UU tersebut, yang dimaksud Badan Publik terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Selain itu, disebut Badan Publik jika sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Juga masuk kategori sebagai Badan Publik adalah organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri. Ketentuan tentang Badan Publik ini perlu diketahui khalayak sebelum meminta KIP agar mendorong suatu badan publik membuka informasi seluasnya.

Akses terhadap informasi akan menimbulkan partisipasi masyarakat sebagai penerima pelayanan publik. Bappenas mendefinisikan partisipasi sebagai prinsip yang menjamin atau menuntut masyarakat harus diberdayakan. Masyarakat juga harus diberikan kesempatan dan diikutsertakan berperan dalam proses-proses birokrasi. Proses ini mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Secara teoritis, partisipasi merupakan keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*) yang mengandung kesamaan tetapi berbeda pada titik tekannya. *Inclusion* menyangkut siapa saja yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara bagaimana masyarakat terlibat. Keterlibatan berarti memberi ruang bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses peman-

gunan, terutama kelompok-kelompok masyarakat minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan kelompok-kelompok marjinal. Partisipasi akibat akses informasi yang luas ini pada gilirannya juga mendorong rasa memiliki (*sense of belonging*) dari masyarakat pada kebijakan atau program yang digulirkan pemerintah.

Namun demikian, partisipasi dapat dilakukan jika ada transparansi yang bermakna. Adanya ketersediaan informasi yang cukup, akurat, tepat waktu tentang kebijakan publik dan proses pembentukannya. Dengan ketersediaan informasi tersebut, masyarakat dapat sekaligus mengawasi kebijakan publik yang muncul. Sehingga bisa memberikan hasil yang maksimal bagi masyarakat serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan sebagian kelompok masyarakat saja. Dalam konteks reformasi birokrasi, KemenPAN-RB terus mendorong agar proses pembuatan kebijakan di kementerian dan lembaga negara juga bisa diketahui publik. Proses rekrutmen CPNS yang transparan atau penilaian kinerja PNS yang terbuka, tentu bisa meyakinkan publik. Bahwa proses atau penilaian itu sudah sesuai aturan. Partisipasi warga juga bisa dilihat ketika informasi hasil audit BPK atau BPKP bisa diakses publik dan media. Bahkan KY pun memberi akses informasi kepada publik dan media terkait reformasi peradilan. Keikutsertaan publik dalam memantau perilaku hakim merupakan tonikum buat penguatan proses reformasi itu. Ketika ORI memproses keluhan dari warga, maka pelapor, publik atau media bisa mengetahui proses yang sudah berlangsung. Terbuka untuk publik, itulah pernyataan yang menjamin transparansi sekaligus partisipasi publik.

Berikut ini beberapa artikel tentang kebebasan informasi publik dan berbagai situasi yang melingkupinya. Artikel-artikel ini merupakan gambaran dari dinamika hubungan antara lembaga negara dan publik sekaligus media dalam bingkai kebebasan informasi publik.

---

**DEMI MEMULIHKAN KESEHATAN DEMOKRASI** Wawan Sobari ● **PARPOL, HARAPAN YANG 'POL'** Rohman Budijanto ● **APARAT MASIH TERTUTUP, KIAN BANYAK SENGKETA** Nur Hidayat ● **RAHASIA PUN HARUS DIUJI** Nur Hidayat ● **DENGAN PRESIDEN RAHASIA, KE PUBLIK OPEN** Kukuh SW dan Rhido Jusmadi ● **BILA PRESIDEN TAK HAPPY..** Rohman Budijanto ● **LOMBA BELANJA TAPI JUGA KINERJA** Nur Hidayat dan Rosdiansyah ● **BILA BPK LAKUKAN AUDIT KINERJA** Robby Darmawan ● **TUMPANG TINDIH AUDIT BPK DAN BPKP** Joko Riskiyono

---



Namun, tidak demikian kualitas substansi demokrasi Indonesia. Pemilu belum mampu menghasilkan pemerintah yang andal dalam mengatasi berbagai persoalan publik.

Ada dua indikator kunci kesehatan demokrasi sebuah negara, yaitu keberdayaan dan kepercayaan politik. Menurut Balch dan Converse (1974), indikator pertama terdiri atas keberdayaan internal berupa kemampuan warga berpartisipasi secara efektif dalam politik. Juga, keberdayaan eksternal terkait responsivitas pemerintah, berdasar kewenangan dan kelembagaannya, terhadap permintaan dan kebutuhan warga.

Kepercayaan politik, kata Arthur H. Miller (1974), menyangkut optimisme terhadap kemampuan pemerintah melakukan perubahan yang sesuai ekspektasi publik. Lebih jauh, kepercayaan politik berpatokan bahwa setiap tindakan pemerintah menimbulkan kemanfaatan bagi warganya. Selain itu, pemerintah diyakini dijalankan oleh orang yang memiliki kapasitas dan integritas yang baik serta bertanggung jawab (akuntabel) atas mandat yang diberikan rakyat.

Merujuk pada hasil survei terbaru LSI yang dirilis Februari 2012, kondisi politik nasional saat ini dipersepsikan paling buruk sejak Desember 2004. Begitu pula kinerja penegakan hukum dinilai paling buruk sejak Desember 2005.

Menurut LSI, penurunan kepercayaan publik terhadap penegakan hukum terutama terjadi sejak pengungkapan kasus skandal Bank Century dan kasus korupsi yang melibatkan Nazaruddin pada Desember 2009. Lebih parah lagi, situasi tersebut ikut menyeret kepercayaan publik terhadap kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Penurunan angka kinerja politik dan hukum itu menunjukkan semakin anjloknya kepercayaan politik masyarakat. Perubahan politik dan rezim yang diharapkan memperbaiki kondisi politik dan penegakan hukum justru mengalami penurunan. Merosotnya persepsi positif publik tersebut menandakan perubahan politik dan hukum yang diinisiasi pemerintah belum sesuai dengan harapan publik.

Penurunan kepercayaan itu terjadi pula karena KPK yang selama ini dianggap sebagai lembaga paling andal melawan korupsi justru dinilai kurang kapabel. Lebih jelek lagi, KPK mengalami problem degradasi kapasitas dan integritas dalam pemberantasan tindak kriminal korupsi ketimbang tiga tahun lalu.

Meskipun demikian, kinerja ekonomi justru dinilai membaik. Penilaian positif terhadap perbaikan ekonomi menandakan publik cukup rasional dalam menilai kinerja pemerintah. Tetapi, ada ketidakberdayaan politik. Partisipasi rakyat dalam tiga kali pemilu reformasi dinilai kurang membawa hasil. Pejabat publik yang terpilih kurang menanggapi harapan publik.

Partisipasi politik dalam memilih anggota DPR tidak sebanding dengan harapan pemberantasan korupsi. Survei LSI pada Desember 2011 menempatkan DPR sebagai lembaga kedua paling tidak bersih dari praktik korupsi setelah partai politik.

Fakta dan data terus menurunnya keberdayaan dan kepercayaan politik warga merupakan indikator kemerosotan akuntabilitas lembaga negara dan penyokong demokrasi lain, terutama partai politik.

Akuntabilitas itu kompleks, tidak saja menyangkut pertanggungjawaban, melainkan pula mencakup sanksi apabila penyedia pelayanan atau penyelenggara pemerintahan mendapat justifikasi ketidakpuasan, seperti diutarakan de Wit dan Akinyoade (2008).



Indikasi penurunan kepercayaan publik terhadap capaian penegakan hukum dan kinerja politik bisa dimaknai pula sebagai sanksi warga. Mereka seakan berkata, performa akuntabilitas lembaga negara meleset dari harapan.

Karena itu, kinerja pemerintah, DPR, dan lembaga negara lain merupakan barometer bagi kesehatan sistem demokrasi. Penurunan sanksi mengindikasikan sanksi rakyat terhadap akuntabilitas penyelenggaraan negara.

Karena itu, sudah selayaknya hasil-hasil survei itu menjadi peringatan bagi para penyelenggara negara, terutama yang memproduksi pelaporan akuntabilitas negara mendesain ulang performanya. Lembaga-lembaga seperti KPK, BPK, MK, KY, KemenPAN, dan UKP4 perlu lebih proaktif turun dan bersentuhan dengan publik di daerah.

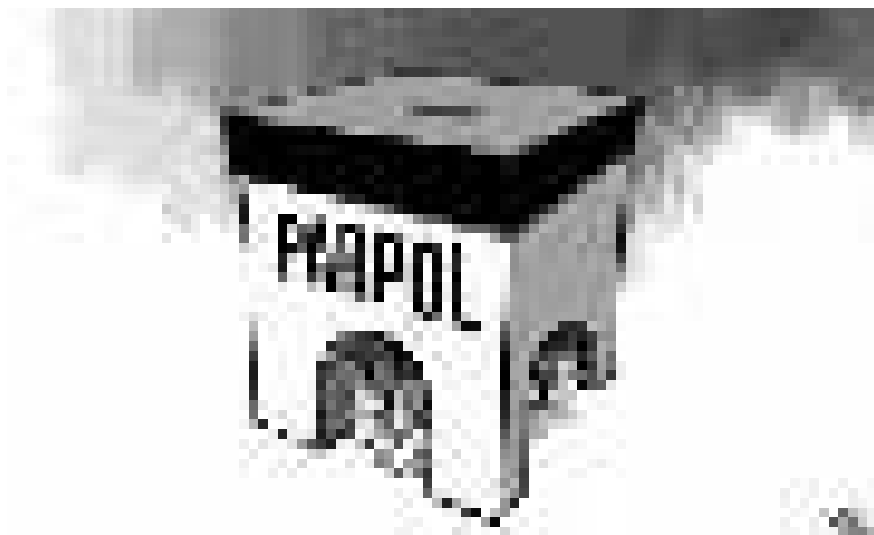
Karena sebagian besar publik di daerah mengakses informasi kinerja akuntabilitas secara tidak langsung melalui media massa, lembaga-lembaga tersebut perlu menggandeng media massa lokal untuk memperkuat kepercayaan publik.

Demi meminimalkan sanksi persepsi publik terhadap kinerja akuntabilitas yang rendah, KPK, BPK, MK, KY, Kemen PAN dan RB, BPKP, UKP4, dan TQA bekerja sama dengan Jawa Pos, JPIP, dan USAID. Caranya, para lembaga itu difasilitasi dan didorong untuk memopulerkan bahasa akuntabilitasnya hingga layak dipahami semua kalangan.

Secara proaktif, mereka didorong untuk berinteraksi secara intens dengan para jurnalis lokal agar diseminasi kinerja akuntabilitas lembaga negara tersebut berjalan efektif. Sesuai dengan kata pepatah, tiada gading yang tak retak, namun gading retak tak berarti rusak. (\*)

# PARPOL, HARAPAN YANG "POL"

Oleh: . Rohman Budijanto (Direktur JPIP, Surabaya)



**I**rani paling mendalam dalam "kesakitan" demokrasi kita adalah ketidakpercayaan pada partai politik. Sebagai sebuah alat rekrutmen pemimpin politik, harapan publik ke parpol seakan sudah pol(mentok). Seperti survei LSI yang dipaparkan dalam tulisan di atas, setelah parpol, yang paling tak dipercaya adalah DPR.

Bombardir pemberitaan kasus demi kasus di DPR mencitrakan lembaga itu kurang amanah alias kurang akuntabel. Bisa saja DPR menyalahkan pemberitaan negatif kepada mereka, tapi mana ada asap kalau tak ada api.

Mana ada anggapan malas, misalnya, kalau mereka menyelesaikan semua penyusunan UU. Mana ada tuduhan korupsi, misalnya, kalau tak ada mafia anggaran. Mana ada kecaman pemborosan, misalnya, kalau mereka tidak membuat ruang bangkar semewah kerajaan.

Mana ada sinisme kalau, misalnya, tak ada pelesiran yang boros dan tak urgen. Mana ada kecaman moral kalau, misalnya, tak ada gambar porno yang dicurigai melibatkan legislator. Masih banyak aneka persoalan yang merundung para legislator (orang parpol pilihan kita).

DPR memang produk parpol yang paling diamati perilakunya. Mereka menyangkal status "wakil rakyat", tak heran kalau selalu dituntut oleh rakyat yang diwakili. Apalagi kewenangan mereka besar sekali. Terutama kewenangan mengelola anggaran (fungsi budgeting). Di sinilah tuntutan akuntabilitas sangat tinggi.

Hingga saat ini, belum ada jaminan bahwa proses penganggaran bebas patunglipat, tercermin dari terkuaknya korupsi permainan anggaran. Karena parpol menghasilkan orang-orang yang berperilaku tak akuntabel, sangat benar ketika survei mengonfirmasikan sebagai lembaga yang tak dipercaya rakyat. Demokrasi sakit karena kinerja orang-orang produk parpol di legislatif dan lembaga negara yang lain.

Inilah yang mendasari perlunya jalur non-parpol untuk merekrut pejabat politik negara. Untuk pemilihan kepala daerah sudah ada jalur independen, tetapi orang belum bisa menjadi legislator tanpa parpol. UU Pemilu masih mengunci bahwa peserta pemilu adalah parpol.

Dengan legitimasi yang begitu besar, mestinya parpol berperilaku lebih responsif dan akuntabel. Tuntutan "sederhana" untuk membuka pendanaan parpol pun belum terwujud. Parpol belum menjadi agen transparansi. Padahal, lembaga ini bersifat publik.

Bukan lembaga kroni atau dinasti yang tertutup. Ketika masyarakat kian terbuka, parpol masih enggan membuka diri. Hanya saat kampanye lima tahunlah mereka berkoar seolah-olah pro-transparansi, pro-akuntabilitas, dan antikorupsi. Persis seperti kantor parpol yang lebih banyak tertutup dan hanya ramai lima tahun sekali.

(Jawa Pos, 2 Mei 2012)



Dengan legitimasi yang begitu besar, mestinya parpol berperilaku lebih responsif dan akuntabel

Tiga Tahun Berliku Menguak Kebebasan Informasi Publik

# APARAT MASIH TERTUTUP, KIAN BANYAK SENGKETA



*Informasi adalah hak asasi setiap warga negara yang dijamin konstitusi. Sejak tiga tahun lalu, Komisi Informasi (KI) didirikan untuk menjamin keterbukaan informasi itu. Ketika rakyat siap, lagi-lagi aparatur negara yang belum open. Berikut ulasan Nur Hidayat dari The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP).*

**M**antra “keterbukaan” sering terlontar dalam berbagai diskusi tentang pemberantasan korupsi dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Meski ringan diucapkan, implementasinya butuh perjalanan panjang dan berliku.

Secara yuridis-formal, isu keterbukaan alias transparansi menemukan momentum setelah ditetapkan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Setelah dibahas hampir sewindu oleh

dua periode keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat, *beleid* ini akhirnya baru disahkan pada 30 April 2008.

Proses pembahasan hingga pengesahannya pun tidak mudah. Tercatat ada 70 kali rapat perdebatan dalam proses pembuatan undang-undang ini. Belum termasuk puluhan diskusi yang digelar oleh berbagai lembaga swasdaya masyarakat yang tergabung dalam Koalisi untuk Kebebasan Informasi. Semua bermuara pada upaya melindungi hak warga negara dalam mendapatkan informasi sebagaimana dijamin oleh pasal 28F UUD 1945.

Setahun setelah disahkan, Komisi Informasi (KI) sebagai pelaksana undang-undang itu pun terbentuk. Dipimpin pertama kali oleh Ahmad Alamsyah Saragih (periode 2009-2011), lembaga mandiri ini bergerak cepat untuk merespons harapan publik terhadap keterbukaan informasi yang terpendam sejak era reformasi.

Pada tahun pertama, dukungan finansial untuk penguatan kelembagaan KI dikabarkan sempat seret. Bahkan, honorarium untuk para komisioner pun konon sempat tertunda pembayarannya hingga 1,5 tahun. Namun, menurut Alam –panggilan Alamsyah Saragih, kondisi itu tidak mengurangi semangat para komisioner untuk menjalankan amanat UU KIP.

Mereka tetap bekerja secara cepat dan cermat untuk menyiapkan berbagai instrumen pendukung pelaksanaan UU KIP. Hasilnya, Standar Layanan Informasi Publik dan Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik dapat diterbitkan oleh KI pada saat undang-undang tersebut efektif berlaku pada 2010.

Fasilitas yang serba terbatas tidak menghalangi kiprah KI dalam mendorong transparansi. Ibarat kendaraan, pada tahun pertama, perjalanan KI harus menerobos hutan belantara ketertutupan informasi yang menjadi habibat badan-badan publik di negeri ini. Pada saat sama, KI juga terus berupaya meningkatkan kesadaran publik tentang pentingnya transparansi dan keterbukaan informasi.

Secara struktural, saat ini telah terbentuk 15 KI di tingkat provinsi. Yaitu, Jatim, Jateng, Kepulauan Riau, Gorontalo, Lampung, Banten, Sulsel, Jabar, dan Sumsel. Juga Kalteng, D.I. Yogyakarta, NTB, DKI Jakarta, Sulut dan Bali. Di luar itu, Kabupaten Bangkalan dan Kota Cirebon juga telah membentuk KI di daerah.

Sebagai lembaga baru, antusiasme masyarakat menyambut kehadiran KI antara lain dapat dilihat dari jumlah pengaduan yang masuk. Pada 2010, saat UU KIP baru diberlakukan, jumlah pengaduan atau sengketa informasi yang masuk ke KI sebanyak 76 perkara. Jumlah tersebut naik lima kali lipat menjadi 419 perkara pada 2011.

Dari 495 perkara yang ditangani KI tersebut, sebanyak 70 persen merupakan sengketa menyangkut informasi terbuka menurut UU KIP. Seperti laporan keuangan badan publik (22 persen), rencana kerja dan anggaran (19 persen),

daftar informasi publik (13 persen), daftar peraturan (10 persen), pengadaan barang/jasa (5 persen), dan struktur organisasi (1 persen). Sementara itu, 30 persen sisanya terkait dengan objek sengketa spesifik.

Meski hanya mengambil porsi 30 persen dari total perkara, sengketa informasi dengan objek spesifik tersebut justru menguras energi para komisioner. Menurut Abdul Rahman Ma'mun (ketua KI Pusat periode 2011-2013), perkara kategori ini termasuk kasus-kasus kelas berat.

Misalnya, sengketa informasi antara Indonesia Corruption Watch (ICW) dengan Mabes Polri terkait rekening (gendut) 17 perwira tinggi Polri. Juga sengketa informasi tentang pertanggungjawaban dana bantuan operasional sekolah (BOS) antara ICW dengan beberapa sekolah dan dinas pendidikan di DKI Jakarta. Perkara lainnya adalah sengketa informasi antara Suciwati (istri almarhum Munir) dengan Badan Intelijen Negara (BIN).

Perkara dengan objek sengketa spesifik lainnya adalah permohonan informasi nilai, ranking dan salinan lembar jawaban komputer (LJK) yang diajukan 17 pelamar CPNS Daerah Kota Medan Tahun 2010 melalui Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Medan. Sebagai Termohon dalam perkara ini adalah Pemerintah Kota Medan dan Universitas Sumatera Utara.

Terhadap perkara tersebut, KI menyatakan bahwa nomor ujian, daftar ranking dan nilai peserta seleksi CPNSD dan salinan LJK yang telah dikaburkan identitasnya adalah informasi yang bersifat terbuka. Dengan putusan tersebut, KI telah membuat terobosan penting yang sangat berpengaruh terhadap transparansi proses rekrutmen CPNS di daerah.

Terobosan lain yang dilakukan KI adalah menerbitkan surat edaran bahwa dokumen rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga (RKAK/L) serta daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) adalah informasi publik yang harus disediakan secara berkala oleh badan publik. Dengan demikian, anggaran program dan kegiatan, yang meliputi sumber dan jumlah, adalah informasi yang bersifat terbuka.

Dengan berbagai terobosan tersebut, masa depan keterbukaan informasi tampaknya ditentukan --terutama-- oleh kesiapan badan-badan publik dalam menjalankan UU KIP. Merujuk pasal 60 UU KIP, KI di tingkat provinsi seharusnya telah terbentuk paling lambat dua tahun sejak diundangkannya UU KIP. Faktanya, hingga saat ini baru 15 provinsi yang telah membentuk KI.

Fakta lainnya, pada tingkat pusat, masih terdapat sedikitnya delapan kementerian yang belum memiliki pejabat pengelola informasi dan dokumentasi (PPID) yang diamanatkan oleh UU KIP. Kedelapan kementerian tersebut antara lain adalah Kementerian Koordinator Perekonomian dan Kementerian Dalam Negeri. Juga, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Agama, Ke-

menterian Lingkungan Hidup, Kementerian PAN-RB, Kementerian Perumahan Rakyat dan Kementerian Pemuda dan Olahraga.

Dari sisi kepatuhan, menurut Abdul Rahman, hanya sembilan kementerian/lembaga yang mencapai skor di atas 50 untuk kepatuhan mengumumkan informasi berkala kepada masyarakat. (jpip)



“Demokrasi sakit karena kinerja orang-orang produk parpol di legislatif dan lembaga negara yang lain”.

#### RAHASIA PUN HARUS DIUJI

Wawancara Nur Hidayat dari JPIP dengan Abdul Rahman Ma'mun, ketua Komisi Informasi Pusat 2011-2013

Ada tiga pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam penerapan UU KIP. Yaitu, badan publik, masyarakat dan Komisi Informasi (KI, di tingkat pusat maupun provinsi). Masing-masing pemangku kepentingan mempunyai kendala sendiri.

Tantangan terbesar penerapan UU KIP terutama terletak pada kesadaran pengelola badan publik. Sebagai pemangku kepentingan utama, mereka punya kewajiban menyediakan dan melayani informasi tentang penyelenggaraan negara kepada publik.

Badan publik paling besar dan penting peranannya dalam operasional undang-undang ini. Dengan kata lain, jika badan publiknya belum punya kesadaran untuk menjalankan UU KIP, pasti akan muncul kendala di lapangan. Misalnya, ketika masyarakat meminta informasi, lalu tidak dilayani atau tidak ditanggapi.

Bisa jadi, tidak dilayaninya permintaan masyarakat tersebut karena ketidaktahuan pengelola badan publik. Dalam konteks ini, masyarakat yang mempunyai hak atas informasi telah berperan sesuai porsinya. Lalu, mereka menyampaikan

pengaduan terkait kasus semacam itu ke Komisi Informasi, yang tugas utamanya menyelesaikan sengketa informasi.

Perlu diketahui, sejak diberlakukannya UU KIP, paradigma tentang informasi publik berubah total. Sebelum UU KIP, banyak informasi terkait penyelenggaraan negara yang dikategorikan rahasia, kecuali yang diizinkan untuk dibuka. Setelah pemberlakuan UU KIP, kerahasiaan sebuah informasi harus ditetapkan setelah melalui uji konsekuensi.

Sesuai pasal 17 UU KIP, memang ada beberapa informasi yang dikecualikan. Tapi banyak badan publik yang belum sadar terjadinya perubahan paradigma keterbukaan informasi publik. Padahal mereka bertanggung jawab untuk menyediakan informasi kepada masyarakat.

Pada tataran kelembagaan, baru 74 persen badan publik tingkat pusat yang memiliki Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID). Di tingkat provinsi, jumlahnya lebih rendah lagi, hanya 40 persen. Sedangkan pada tingkat kabupaten sebanyak 29 persen dan tingkat kota hanya 11 persen. Data itu didasarkan pada kondisi hingga akhir 2011.

Implikasinya, sekitar 70 persen sengketa informasi yang diajukan ke KI adalah sengketa prosedural. Hanya 30 persen sengketa yang bersifat substansial. Hal ini terjadi, sekali lagi, karena kurangnya kesadaran pengelola badan publik terhadap perubahan paradigma tersebut.

Hingga akhir 2011, KI menerima 495 sengketa informasi. Sebanyak 48 persen perkara terselesaikan. Baik melalui proses mediasi maupun adjudikasi nonlitigasi. Hingga 31 Maret 2012, jumlah sengketa informasi yang diajukan ke KI bertambah menjadi 615 perkara.

Dari kacamata positif, banyaknya pengaduan tersebut menunjukkan bahwa masyarakat semakin sadar akan haknya terhadap informasi publik dan keberadaan KI. Sebaliknya, kondisi tersebut juga bisa menjadi cermin kurangnya kesadaran pengelola badan publik terhadap hak masyarakat. Sebab, dari 615 perkara, mayoritas merupakan sengketa yang bersifat prosedural. Artinya, mungkin permintaan masyarakat tidak ditanggapi, tidak dilayani atau diabaikan oleh pengelola badan publik.

Ke depan, untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dan pengelola badan publik, KI akan bekerjasama dengan UKP4 dan Kementerian Kominfo untuk mendorong pembentukan PPID. Sejak 2011, KI juga membuat pemeringkatan badan publik dalam penerapan UU KIP. Setiap 28 September, dalam peringatan *Right to Know Day*, KI akan dengan merilis peringkat badan publik terbaik yang menerapkan UU KIP.

(Jawa Pos, 7 Juni 2012)

Melihat Kerja UKP4, Lembaga Penentu Rapor Menteri

# DENGAN PRESIDEN RAHASIA, KE PUBLIK OPEN

*UKP4 tak hanya memelototi kinerja menteri. Lembaga ini juga ditugasi menjadi penerobos keruwetan birokrasi. Keluhan publik yang masuk dikawal sampai tuntas. Kalau tak tuntas tetap “dikejar”. Berikut laporan Kukuh S. Wibowo dan Ridho Jusmadi dari JPPIP.*



Lembaga ini dikenal bisa bikin *deg-degan* para menteri dan lembaga-lembaga pelat merah. Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) yang dipimpin Kuntoro Mangkusubroto itu memberikan rapor kepada kinerja mereka. Dan, merah biru rapor masing-masing menteri bisa diketahui satu sama lain, karena disampaikan dalam sidang kabinet yang dipimpin Presiden SBY dan dipublikasikan.

Tugas UKP4 memang memberikan masukan secara objektif dan independen kepada presiden. Sebagai bahan masukan, UKOP4 harus mendengarkan dari semua pihak, termasuk akademisi. “Komunikasi UKP4 dengan presiden dan wapres bersifat rahasia, di satu sisi. Tetapi, di sisi lain UKP4 melibatkan masyarakat dalam proses pembangunan,” kata Tara Hidayat, deputi IV UKP4.

Tara berbicara dalam okakarya Akuntabilitas JPIP-USAID di Makassar (5/11/2012). Tara bicara dengan Ketua Komisi Yudisial Eman Suparman, legislator Akbar Faizal, anggota DPD Litha Brent, Asisten Deputi Pelayanan Publik dan Pencegahan Korupsi Kemenpan dan RB Iskandar Hasan, serta Ketua Bawasprov Sulsel Asikin Iskandar. Acara ini dihadiri sekitar 350 pejabat, birokrat, wartawan, LSM, serta masyarakat umum. Workshop Akuntabilitas ini merupakan seri kedua setelah dimulai dari Surabaya, 18 Juli lalu.

UKP4 membuka saluran *complain handling* di level nasional. Fungsinya menghubungkan laporan masyarakat dengan lembaga pemerintahan secara langsung dan terlacak. “Kami menetapkan keharusan, bahwa cara melapor itu harus mudah, direspons lembaga yang bersangkutan, serta harus tuntas,” kata Tara yang membidangi pengelolaan inisiatif strategis ini.

Website untuk penyambung komplain rakyat ini adalah Lapor! (Layanan Pengaduan Online Rakyat). Untuk masuk ke sini perlu mendaftar dan mendapat password. Untuk keamanan, kata Tara, UKP4 bekerja sama dengan Lembaga Sandi Negara. Respons atas pengaduan warga di sana harus cepat, sebisanya lima hari, meski UU Informasi Publik memberi batas sepuluh hari.

Yang merespons adalah lembaga yang dituju, karena fungsinya memang mengurai masalah penerapan program. Salah fungsi penting UKP4 adalah *debottlenecking*, yakni melakukan analisis, koordinasi, dan fasilitasi untuk mengurai masalah dalam implementasi.

Dan, keluhan itu “wajib ain” untuk dituntaskan. UKP4 akan terus menanyakan kalau tak tuntas. Ciri tuntasnya sangat spesifik “Harus ada validasi dari pelapor, seperti ucapan terima kasih bahwa laporannya sudah diselesaikan. Kalau belum tuntas, juga bisa dilaporkan kekurangannya apa untuk ditangani lebih lanjut,” kata Tara.

Tara member contoh laporan warga mengenai ketidakstabilan ketegangan PLN di Cikopo, Jawa Barat. Laporannya masuk 6 Juli. Kementerian BUMN

menjawab 13 Juli. Kemudian kementerian tersebut menulis di *website* yang interaktif ini, bahwa sudah ditangani dan problem diselesaikan 22 Juli. “Ada validasi dari pelapor. Kalau belum ada, kami anggap belum selesai,” kata Tara.

Ada laporan lain yang juga diselesaikan dengan baik lewat laporan serta jawaban interaktif di *Lapor!* Masuk laporan warga, sejak 2006 jembatan di Singkil, Aceh, rusak. Sejak tsunami tak tersentuh perbaikan. Padahal jembatan ini penting bagi lalu lintas ekonomi masyarakat.

Laporannya itu masuk 11 September 2011 ke UKP4 via SMS 1708. SMS mirip tanggal hari dan bulan kemerdekaan ini resmi milik UKP4. Laporan itu kemudian dicek kelengkapan. Memang jembatan sudah tak ada. Segera dilakukan tindak lanjut, UKP4 pada kontak kepada pemkab untuk merehabilitasi jembatan itu. Pada 10 Desember pemkab bersurat dan disetujui DPRD Aceh untuk membangun kembali jembatan itu dengan dana otonomi khusus. “Jembatan rusak yang selama lima tahun tak disentuh, lima bulan selesai, mulai dibangun lagi,” kata Tara.

UKP4 juga melaunching 30 Agustus website bernama: *1 Layanan*. Di sana ditampung dan diupayakan penyelesaian 73 jenis layanan, mulai pengaduan soal pertanahan, hingga melayani pertanyaan semisal surat nikah hilang bagaimana prosedur mendapatkan pengganti. “Persoalan seperti ini kalau tak tahu prosedurnya akan repot,” kata Tara.

Tak hanya itu. UKP4 juga memantau penyerapan anggaran lewat *website* yang dilaunching 18 Oktober launching web. “Kami mengapresiasi, karena penyerapan anggaran di Sulsel, menurut tayangan websitenya, berhasil mencapai sasaran 63,8 persen. Hanya empat provinsi yang bias memenuhi target,” kata profesional lulusan FE UI ini.

UKP4 juga melaunching *website: Geospasial untuk Negeri*. Tujuannya agar peta-peta di wilayah RI akurat dan tidak tumpang tindih, sehingga bias membantu mengambil keputusan. “Semisal menurut peta suatu kawasan termasuk hutan lindung ternyata ada rumah-rumahnya,” kata Tara. Untuk hal-hal itu perlu update agar sesuai kenyataan.

Kompetisi antarinstansi dalam melayani informasi kepada publik juga dipacu oleh UKP4. Portal *SatuPemerintah.net* yang diluncurkan 18 Oktober lalu menyajikan per kategori informasi. Masyarakat akan segera tahu instansi-instansi mana yang menyediakan data dengan lengkap dan sebaliknya.

Membuka diri ini amanat UU No 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Visi ini memperkuat *open government*, yakni melibatkan masyarakat mulai perencanaan sampai hasilnya. Indonesia menjadi salah satu pelopor *open government* di dunia.



Komisi Informasi Pusat (KIP) yang beralamat di [www.komisiinformasi.go.id](http://www.komisiinformasi.go.id) menjadi garda depan dalam melaksanakan misi *open government* ini. KIP, dalam workshop ini mengirimkan Komisioner Dono Prasetyo. Komisioner Subkomisi Informasi Lingkungan Hidup, Tata Ruang dan Pertanahan itu menjelaskan memang keterbukaan ini kadang direspon tak antusias. Dia menyebut putusan KIP agar Polri memberi data petinggi Polri pemilik “rekening gendut” ke ICW belum dilaksanakan, tapi malah banding ke PTUN.

# BILA PRESIDEN TAK HAPPY...

Oleh: Rohman Budijanto (Direktur JPIP, Surabaya)

UKP4 menerobos tradisi *ewuh-pakewuh*. Kini para menteri harus siap menerima rapor dan dibuka di depan rapat kabinet, bahkan dipublikasi. Evaluasinya juga ketat, per triwulan. “Rapor merah hijau biru disampaikan terbuka rapat kabinet seluruh menteri hadir. Agak tidak umum memberi *peer pressure* (tekanan kesejawatan, Red), tapi efektif,” kata Tara Hidayat. Rapor ini kemudian diwebsitikan. Bisa dibayangkan tekanan public (*public pressure*) apabila menteri mendapat rapor merah.

Bahkan, suasana hati Presiden SBY setelah menerima laporan UKP4 juga diberberkan di *website* UKP4. Kini, soal penyerapan anggaran setiap saat bisa dibuka secara khusus di *SatuPemerintah.net*. Semakin tertib dana pembangunan tersalur, program bisa dituntaskan, dan dinimati masyarakat.

“Presiden ‘tidak *happy*’ dengan prestasi realisasi anggaran yang terendah dalam 3 tahun,” demikian teks jumpa pers UKP4, Agustus lalu. Pada 2009



terserap 91,8 persen, 2010 menurun ke 90,9 persen, 2011 turun lagi ke 87,0 persen. Evaluasi itu dari 86 lembaga pemerintah dalam radar UKP4.

Ketahuan juga aksi kebut menghabiskan anggaran pada akhir tahun. Sebesar Rp 270 triliun terealisasi hanya pada satu bulan (Desember). Sedangkan di triwulan pertama masih berleha-leha. “Birokrasi belum berbuat banyak selain untuk administrasi gaji,” demikian info yang bisa diklik di situs UKP4 itu.

Monitoring dan evaluasi adalah fungsi UKP4. Dengan tim inti 30 orang, termasuk Ketua Kuntoro Mangkusubroto, juga diamanahi membantu mengurai sumbatan-sumbatan birokrasi (*unbottlenecking*). Selain itu ada *Situation Room*, tempat RI1-RI2 menerima laporan setiap diperlukan dengan cepat.

Lembaga yang berdiri Oktober 2009 memantau realisasi janji presiden yang dirinci dalam program dan ribuan rencana aksi. Dipilih yang strategis dan menghindari tumpang tindih. Mekanisme memantau, implementasi, dan pelaporan ada di kementerian. Tapi, asal bapak senang dihindari. “Kami *random* mengecek ke lapangan yang mencurigakan, tepat koordinat, foto narasumber, dilaporkan tiga bulanan ke RI 1 dan RI 2 dalam rapat kabinet,” jelas Tara Hidayat.

Untuk menghindari saling lempar, setiap program hanya satu kementerian yang bertanggung jawab sekalipun banyak instansi terkait. Ada kolom-kolom yang dikirim ke UKP4 secara elektronis, tak perlu tatap muka kecuali kementerian diklarifikasi.

“Setiap tiga bulan diukur keberhasilannya. Jika tak tercapai atau *over* dari target kenapa,” kata Tara. Setelah evaluasi, keluarlah warna-warni rapor semantara. Rating di bawah 50 merah, 50-75 persen kuning, 75-100 persen hijau, di atas 100 persen biru.

Kadang sebuah program fokus untuk mengejar rapor internasional. Sebagai contoh Inpres nomor 17/2011 tentang pencegahan korupsi. Tujuan inpres ini adalah untuk meningkatkan indeks persepsi korupsi. Sekarang ini pada skor 3, targetnya pada 2014 di angka 5. “Tahun ini diusahakan 3,5” kata Tara.

Lima tema yang jadi sumber keluhan digarap. Pertama, perizinan yang jadi tempat korupsi dan ketidakjelasan (Kemdag, kemenhut, lingkungan hidup, nakertrans BKPM, pemda). Kedua, pajak dan bea cukai (sumber pendapatan negara terbesar). Seterusnya adalah pertanahan, ketenagakerjaan, dan proses penegakan hukum.

Langkah ini melibatkan 29 kementerian dan lembaga non-kementerian, 199 rencana aksi. Dalam prosesnya, diakui masih banyak yang merah dalam setiap evaluasi rutin. Yang penting, kata Tara, “harus didorong agar tidak tetap merah di akhir tahun. Di akhir tahun hanya ada tercapai (biru) dan merah (tak tercapai).”

Membunuh Kuman Penyelewengan dengan Transparansi dan Open Budget

# LOMBA BELANJA, TAPI JUGA KINERJA

*Transparansi bisa jadi alat kampanye dan peredam demo. Tetapi, apakah semuanya harus telanjang? Nur Hidayat dan Rosdiansyah melaporkan dari Lokakarya Akuntabilitas JPIP-USAID seri-4.*



Sinar matahari adalah pembunuh kuman terbaik. Ketua Komisi Informasi Pusat (KIP) Abdul Rahman Makmun alias Aman gemar mengutip ungkapan Lewis Brandeis (hakim Amerika) ini. Ini memang klop dengan tugas KIP. Dengan transparansi “kuman”, berupa hasrat menyeleweng, bisa dicegah.

“Transparansi adalah kata kunci. UU Keterbukaan Informasi Publik (UU 14/2008) menjamin masyarakat harus tahu informasi,” kata alumnus UGM itu dalam acara bertema Audit untuk Rakyat di Pontianak (20/2/2013). Acara ini dihadiri sekitar 100 tokoh dan aktivis Kalbar.

Salah satu tempat “kegelapan” adalah dana parpol. Mereka seakan lupa, dalam UU Parpol ditegaskan, dana parpol harus terbuka dan diketahui masyarakat. Seperti, laporan neraca, realisasi anggaran parpol, arus kas. “Transparansi itu bisa jadi alat kampanye, karena sekarang ini kepercayaan pada parpol terjun bebas,” tegas Aman yang alumnus UGM itu.

*Indonesian Corruption Watch* (ICW) mengajukan ke KIP untuk minta transparansi dana parpol. Hasilnya, 11 Februari lalu majelis adjudikasi KIP memerintahkan Partai Demokrat untuk membuka laporan keuangannya. Tengatnya hingga 4 Maret hari ini, atau 14 hari setelah putusan.

Tak hanya Demokrat yang diminta buka dompetnya. Dalam proses mediasi di KIP, beberapa parpol (PKS, PKB dan Gerindra) mau membuka laporan keuangannya. Sedangkan tiga parpol lain (PPP, Partai Demokrat dan PAN) memilih menghadapi ICW di sidang KIP. Putusannya, laporan keuangan tiga parpol itu termasuk kategori informasi publik, bukan kategori rahasia, karena menggunakan anggaran negara dan menghimpun dana masyarakat.

Tapi, transparansi beda dengan telanjang. Tetap ada “aurat” atau informasi yang boleh dirahasiakan. Semisal, info yang bila dikeluarkan akan mengganggu keamanan negara, rahasia nasabah, surat pemberitahuan pajak atau SPT, rekam medis. Bila ada keraguan, bisa diuji di KIP.

Bila keterbukaan informasi itu lancar, akan ada audit dari masyarakat atau audit sosial. “Dengan banyaknya saluran pengaduan, maka sebenarnya akan turunkan tingkat demonstrasi. Demo yang terjadi, kalau tidak pilkada ya buruh. Selebihnya, hal-hal yang terkait dengan masyarakat mulai menurun,” tandas pejabat yang berlatar wartawan ini.

Pembicara lain, Tara Hidayat, Deputy IV UKP4 (Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan), melihat transparansi pemerintah pusat makin membaik. *Open Budget Index* naik dari 51 ke-62 (maksimum 100). Skor meningkat buah dari komitmen, upaya keras, transparansi, dan partisipasi. Yang dinilai laporan keuangan yang sudah diaudit. Indonesia sudah laporkan hal itu lewat *website*. “*Citizen budgeting* merupakan hal yang penting,” tandas ekonom itu.

Skor 62 itu cukup lumayan, karena berkategori substansial. Di dunia ini tak ada yang seratus persen *open budget*. Skor tertinggi 2012 diraih Afrika Selatan, yakni 90.

Transparansi ini diiringi dengan langkah konkret serta memanfaatkan interaksi via dunia maya yang efisien. “Misal lewat *beta.satupemerintah.net*. Portal

itu berisi kinerja dan anggaran pemerintah dan daerah,” tambah ekonom yang bekerja di bawah pimpinan Kuntoro Mangkusubroto itu.

Perhatian juga difokuskan bagaimana lomba belanja anggaran dengan efektif. Bila penyerapan anggaran rendah, bergeraklah tim evaluasi penyerapan anggaran. Benahi aturan, percepat anggaran, wajibkan laporan berkala tiap triwulan. “Kabar buruknya, di tahun 2012 penyerapan anggaran justru terendah dalam lima tahun terakhir, 86 persen,” kata Tara. Ia memuji Pemprov Kalbar yang realisasi anggarannya masuk lima besar.

Tara menyebut kendalanya, yakni kurangnya disiplin perencanaan, disiplin pelaksanaan. Contoh, mestinya pengesahan APBD paling lambat Januari agar keterlambatannya tak berefek domino ke bulan berikutnya.

UKP4 sekarang banyak fokus ke evaluasi kinerja pemerintah agar efektivitas pembangunan bisa didorong. Bila ada kendala, UKP4 melakukan *debottlenecking* (melepaskan hambatan).

Menyambung Tara, Lensus Kanri , Asisten III Pemprov Kalbar, menyebut Kalbar telah memfasilitasi dalam pembentukan tim kerja reformasi birokrasi, penyusunan *road map* reformasi birokrasi dan dokumen usulan reformasi birokrasi, termasuk, perubahan *mind set* dan *culture set* aparatur.

Lensus juga curhat, . dengan kelelahlembutan Kalbar bernegosiasi, pusat malah kurang memperhatikan provinsi berpenduduk 5,1 juta jiwa ini. Ia menyebut Bandara Supadio tak kunjung dibangun. Kelapa sawit, Kalbar keempat terbesar. Namun, kontribusi tak ada ke Kalbar, karena tak punya pelabuhan ekspor.

“Harapan kami seperti bagi hasil hutan tambang, hutan, 50:50. Jalan hancur buat angkutan sawit, kami tak dapat apa-apa,” kata pejabat senior ini. Dia menyebut cara-cara elegan dalam berjuang malah tak diperhatikan. Dengan nada gurau dia menyebut, Aceh dan Papua agak nakal langsung diperhatikan.

Zulfadli, anggota DPR RI dari Kalbar, melihat sekarang semua berlomba dapat WTP (wajar tanpa pengecualian) dalam audit BPK. “Dari aturan akuntansi benar. Tapi benar nggak uangnya sampai ke rakyat?” kata politikus Golkar ini.

Dia menandakan yang penting ialah audit kinerja. Perlu sanksi terhadap pelanggaran yang berakibat pada kerugian negara. Ia mencontohkan investigasi kasus pembangunan fasilitas olah raga di Hambalang yang dimintakan audit di DPR. “ Saya yang ikut melahirkan audit kasus ini,” katanya.

Dia mengharap BPK jadi lembaga yang bebas dan mandiri. “Bukan bekerja dengan kewenangan karena itu akan menakutkan, tapi bekerja dengan sistem sehingga dibutuhkan,” kata Zulfadli. DPR sendiri juga bentuk alat kelengkapan dewan tetap BAKN (Badan Akuntabilitas Keuangan Negara).

Pembicara terakhir, Irma Suryani Ranik, anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) asal Kalbar menyorot keluhan soal SDM audit. Di provinsi, akuntan mudah diperoleh, di kabupaten langka. Juga, aset daerah jadi masalah kalau ada pemekaran. Misalnya, antara Kabupaten Sambas sebagai induk dengan Kabupaten Bengkayang dan Pemkot Singkawang. “WTP tak tercapai karena pendataan aset yang belum tertata jadi acuan,” kata satu dari tiga anggota DPD perempuan dari Kalbar ini.



## MENGADU ITU AUDIT JUGA

Hak untuk mengaudit ini jarang disadari. Masyarakat sebenarnya sudah terlibat dalam membantu proses audit kinerja pelayanan publik, yakni mengadukan persoalan. “Masyarakat memiliki kesempatan untuk terlibat dalam proses yang sedang dilakukan oleh pemerintah,” ujar Ketua Ombudsman RI Danang Girindrawardhana dalam Lokakarya “Audit untuk Rakyat” JPIP-USAID di Pontianak (20/2/2013) di depan sekitar seratus tokoh dan *stakeholder* Kalbar.

Hak masyarakat tersebut, kata Danang, dijamin dalam UU No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik. Kedua aturan memberi ruang kepada masyarakat untuk tahu dan berpartisipasi dalam pelayanan publik.

Proses audit yang dilakukan oleh Ombudsman berbeda dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) maupun pengawas internal atau inspektorat. Ombudsman justru berinteraksi dengan masyarakat dalam mengaudit layanan publik. Caranya, dengan membuka ruang partisipasi masyarakat lewat pengaduan.

Aduan ke Ombudsman harus melampirkan identitas pelapor dan kronologi masalah yang diadukan. Hal ini mungkin terasa lebih ribet jika dibandingkan aduan ke lembaga lain yang cukup dengan mengirimkan layanan pesan pendek (SMS). Misalnya, Layanan Aspirasi Online Rakyat (LAPOR) yang dikelola oleh Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) yang cukup SMS ke nomor 1708.

Tapi, semua kanal aspirasi masyarakat tersebut tetap bermuara pada tujuan yang sama. Yakni terwujudnya layanan publik yang responsif dan bermutu. Dan, hal itu tidak akan tercapai tanpa transparansi dan partisipasi masyarakat. Sejak perencanaan dan proses pembangunan masyarakat dilibatkan. Siapapun punya hak mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Salah satunya melalui pelaporan terhadap tindakan maladministrasi.

Merujuk data Ombudsman RI, keluhan publik terkait maladministrasi berupa penundaan berlarut mencapai 33 persen atau sepertiga dari total aduan sepanjang 2012. Disusul penyalahgunaan wewenang 16,90 persen, penyimpangan prosedur 15,17 persen, tidak memberikan pelayanan 10,52 persen, permintaan uang, barang dan jasa 7,51 persen dan tidak kompeten 6,27 persen.

Dilihat dari data itu, yang paling menjengkelkan publik ternyata ketidakpastian layanan (penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, tidak memberikan pelayanan, serta tak kompetennya petugas). Keluhan atas ketidakpastian ini sangat santer, mengalahkan keluhan kepada pungli.

Danang berpesan, sudah saatnya masyarakat berperan serta dalam pembangunan dengan cara melaporkan ketidakberesan pelayanan publik kepada Ombudsman atau instansi lain. Bukan saatnya masyarakat diam dan pasrah. “Kalau masyarakat diam, dari sudut pandang hukum dapat diartikan pelayanan publik sudah bagus,” kata tokoh asal Yogyakarta ini.

Terkait kinerja Ombudsman, Danang bercerita bahwa lembaganya pernah menerima laporan terkait sekitar 1.800 ruang kelas SD rusak di Bogor. Laporan itu diinvestigasi dan hasilnya dilaporkan kepada publik melalui media. Laporan itu akhirnya disikapi Mendikbud, UKP4 dan pejabat terkait lainnya. Termasuk Wapres Budiono akhirnya juga datang mengunjungi daerah tersebut. (ros/jpip)

(Jawa Pos, 4 Maret 2013)

# BILA BPK LAKUKAN AUDIT KINERJA

Oleh Robby Darmawan \*)

**E**FISIEN, efektif, dan akuntabel. Tidak boros, mencapai sasaran, dan dapat dipertanggungjawabkan, itulah arti tiga kata tersebut. Itu merupakan prinsip dasar dalam pengadaan barang/ jasa, khususnya di instansi pemerintah. Tiga kata kunci tersebut menjadi intisari tanggapan Dahlan Iskan terhadap temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tentang adanya potensial loss (potensi kerugian) Rp 37 triliun di PLN 2009–2010. Potensi kerugian itu merupakan akibat kurang tersedianya gas dalam negeri sehingga PLN terpaksa menggunakan BBM untuk pembangkit listrik.

Pengadaan bahan bakar pembangkit listrik harus efisien. Gas lebih efisien daripada BBM, maka harus pilih gas. Tetapi, apabila tidak ada gas, mau tidak mau, pakai BBM karena harus efektif (mencapai sasaran), yaitu memenuhi kebutuhan listrik Jakarta dan Sumatera. Kebijakan itu dipilih untuk menghindari kerugian yang lebih besar apabila dua wilayah mengalami padam listrik. Penjelasan Dahlan Iskan mengenai hal itu dapat dibaca di beberapa media massa dan bisa dikategorikan sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban publik.

Agak mengherankan mengapa Dahlan Iskan harus memberikan tanggapan di media massa. Lazimnya auditee (pihak yang diaudit) diberi kesempatan terlebih dahulu memberikan tanggapan terhadap auditor (pihak yang melakukan audit) atas temuan yang dilengkapi kriteria acuan hukum, penyebab, dan akibat.

Nur Pamudji, direktur utama PLN, pada acara workshop di Sentul, Bogor, Selasa malam (30/10) menjelaskan bahwa atas permintaan DPR pada 2010, BPK melakukan audit terhadap delapan pembangkit listrik. Audit tersebut selesai September 2011 dan diserahkan ke DPR. Masih menurut Nur Pamudji, PLN sebagai auditee baru mendapat hasil audit tersebut setahun kemudian dan seminggu lalu diundang DPR untuk membahasnya. Tapi, rapat tidak dilanjutkan karena DPR menginginkan kehadiran Dahlan Iskan, bukan direktur PLN yang sekarang menjabat.

Situasi itu memicu kontroversi di tengah gencarnya pemberitaan sinyalemen Dahlan Iskan tentang adanya beberapa BUMN yang dijadikan sapi perah oleh oknum nakal di DPR. Agar kontroversi tersebut tidak berkembang ke arah yang tidak diinginkan, alangkah bijaknya apabila DPR meminta BPK melengkapi hasil auditnya dengan tanggapan dari auditee. Atau, di pihak lain, bisa saja PLN setelah

menerima hasil audit tersebut segera membuat tanggapan tertulis auditee yang dikirimkan kepada BPK selaku auditor dan DPR selaku wakil rakyat.

Seyogianya BPK tidak hanya mengukur aspek efisiensi sebagaimana lazim dilakukan pada audit manajemen. Tetapi, hendaknya digabungkan dengan audit program untuk mengukur efektivitas sehingga terwujudlah audit kinerja secara menyeluruh (performance audit).

## RUGIKAN DAN UNTUNGAN NEGARA

Apabila audit kinerja itu dilakukan, perlu didalami bagaimana latar belakang dan dasar suatu kebijakan terkait pengeluaran keuangan negara diambil oleh manajemen puncak. Perlu dibuat perbandingan keuntungan dan kerugian dari tindakan *"do with"* (apabila kebijakan diambil), *"do without"* (apabila kebijakan tidak diambil), dengan *"do nothing"* (tidak melakukan apa-apa). BPK perlu mendalami apakah ada alasan yang cukup signifikan untuk mengambil pilihan *do with* atau adakah dampak negatif yang cukup signifikan apabila diambil pilihan *do without* atau *do nothing*. Perlu diukur apakah dengan mengurangi tingkat efisiensi dapat menyelamatkan tingkat efektivitas dan seberapa besar.

Keuntungan dan kerugian negara diantara tiga pilihan kebijakan pun tidak elok apabila hanya dilihat dari aspek keuangan jangka pendek. Perlu pula dilihat aspek-aspek lain dan dampaknya dalam jangka panjang. Hal-hal sedetail itu tentu tidak mungkin dikuasai seluruhnya oleh auditor. Karena itu, auditor perlu meminta tanggapan dari auditee. Bisa saja ke depan, BPK membuat format baku tanggapan auditee dalam bentuk tabel yang berisi kolom pilihan tindakan *do with*, *do without*, dan *do nothing*. Tiap-tiap kolom dilengkapi dengan keuntungan dan kerugian masing-masing ditinjau dari aspek keuangan, sosial, lingkungan, termasuk makroekonomi.

Dengan mempertimbangkan tanggapan komprehensif dari auditee, sangat diharapkan BPK dapat memberikan rekomendasi yang jitu dalam rangka perbaikan yang berkelanjutan (continuous improvement). Dalam audit berikutnya, BPK dapat mengambil entry point dari tindak lanjut apa saja yang sudah dilakukan auditee terhadap rekomendasi BPK. Juga dilihat, apa saja kelemahan/kekurangan yang sudah diperbaiki dan apa saja yang masih dapat terus ditingkatkan kinerjanya.

Sebagai penutup, efisiensi merupakan syarat perlu, tapi bukan syarat cukup. Selain efisien, harus efektif. *Last but not the least*, harus akuntabel, dengan kata lain setiap rupiah uang negara harus dapat dipertanggungjawabkan penggunaannya untuk tujuan bernegara yang ujung-ujungnya adalah terwujudnya suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

\*) Kepala Subbagian Urusan Dalam pada Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). (Dimuat di *Jawa Pos*, 2 November 2012)

# TUMPANG TINDIH AUDIT BPK DAN BPKP

Oleh: Joko Riskiyono\*

**K**EDUDUKAN Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga negara yang diberi tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diatur dengan kokoh di konstitusi. Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 menyebut: Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri, selanjutnya hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya dan hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan atau badan sesuai dengan undang-undang.

Keanggotaan BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan disahkan oleh presiden. Pimpinan dipilih dari dan oleh anggota berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Dari ketentuan di dalam UUD 1945 ada dua perkembangan baru yang terjadi dengan BPK, yaitu menyangkut perubahan bentuk organisasinya secara struktural dan menyangkut perluasan jangkauan atas pemeriksaannya secara fungsional.

Sebelum amandemen UUD 1945 BPK hanya memiliki beberapa kantor perwakilan di beberapa provinsi saja, karena kedudukan kelembagaan hanya terkait oleh fungsi pengawasan oleh DPR terhadap kinerja pemerintahan ditingkat pusat. BPK tidak mempunyai hubungan dengan DPRD, dan pengertian keuangan negara yang menjadi objek pemeriksaan hanya terbatas pada APBN. Karena pelaksanaan APBN itu terdapat juga di daerah-daerah maka diperlukan kantor perwakilan BPK di daerah-daerah tertentu.

Dibandingkan dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang dibentuk pada masa pemerintah Orde Baru, struktur organisasi BPK jauh lebih kecil. Keberadaan BPKP secara struktur organisasi yang menjangkau ke seluruh daerah provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia. BPKP sesungguhnya merupakan lembaga *internal auditor* (pengawas internal) atas kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Tetapi terhadap instansi pemerintah yang diperiksa, sekaligus merupakan lembaga *external auditor* (pengawas internal).

Untuk mengatasi tumpang tindih dan dualisme pengawasan oleh BPK dan BPKP ditegaskan dalam pasal 23E ayat (1) UUD 1945 ditegaskan hanya ada *satu* badan yang bebas dan mandiri. Karena itu keberadaan BPKP mestinya harus dili-

kuidasi, dan perannya dilaksanakan cukup oleh BPK. Apalagi menurut ketentuan dalam Pasal 23G yang berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Tetapi, sampai hari ini negara belum ada niat melikuidasi BPKP.

Menindaklanjuti dari amanat konstitusi UUD 1945 tentang keberadaan BPK maka pemerintah dan DPR mengundangkan UU 15/2006 tentang BPK. Di dalamnya, BPK berwenang: 1. Memeriksa pemeriksaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia (BI), BUMN, BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara; 2. Menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya; 3. Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan tersebut, diserahkan kepada presiden, gubernur, bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.



Persoalan yang sering terjadi di antara lembaga negara dan di internal pemerintah yaitu kurangnya koordinasi dalam bekerja untuk saling mengawasi dan dan mengimbangi (checks and balances) antarlembaga atau organ negara dalam negara demokratis yang berdasar atas hukum

Objek pemeriksaan oleh BPK yang sebelumnya terbatas pada lembaga negara dan atau pemerintahan yang merupakan subjek hukum tata negara dan atau subjek hukum administrasi negara mencakup pula organ-organ yang merupakan subjek hukum perdata seperti perusahaan daerah, BUMN, BHMN, BLU (badan layanan umum), atau perusahaan swasta yang di dalamnya terdapat kekayaan negara.

Sedangkan keberadaan BPKP merupakan bagian dari *eksekutif* (pemerintah) yang bertanggung jawab kepada presiden. Dan, dalam menyelenggarakan pemer-

iksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berupa laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan laporan hasil pemeriksaan tersebut kepada BPK sebagai *state auditor* (auditor negara).

Untuk menghindari tumpang tindih pemeriksaan di antara BPK dengan BPKP, meski tidak selevel, perlu diadakan *memorandum of understanding* oleh kedua lembaga tersebut dalam menjalankan peran dan fungsinya melaksanakan pengawasan. Sehingga, harapan terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dengan pengawasan yang efektif dan terkoordinasi mampu mencegah dan menekan kebocoran pengelolaan anggaran yang dilaksanakan oleh pemerintah.



Persoalan yang sering terjadi di antara lembaga negara dan di internal pemerintah yaitu kurangnya koordinasi dalam bekerja untuk saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) antarlembaga atau organ negara dalam negara demokratis yang berdasar atas hukum. Padahal mekanisme itu merupakan salah satu mekanisme untuk menegakan prinsip *constitutionalism* untuk menyejahterakan rakyat.

Restrukturisasi dan refungsionalisasi ini untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan fungsi pengawasan. Keberadaan BPKP yang diatur melalui keputusan presiden sampai saat ini masih bersifat parsial mengingat kelembagaan pengawas yang masih berada di bawah organ yang diawasi tidak memenuhi filosofi objektivitas dalam pelaksanaan pengawasan.

Agar pelaksanaan pengawasan berjalan efektif, efisien, dan tidak terjadi tumpang tindih di antara BPK dan BPKP ada dua opsi, yaitu *pertama*, menaikkan status BPKP menjadi lembaga setingkat dengan kementerian bertanggung jawab

langsung kepada presiden, sebagai *internal control* (pengawas internal) apabila tidak dapat memenuhi harapan untuk bertindak korektif terhadap penyimpangan dan pemborosan serta mandul dalam pengawasan gagal mengefektifkan dan mengefisienkan anggaran.

Atau, opsi *kedua*, BPKP dengan sendirinya harus dilikuidasi, dan digantikan fungsinya oleh BPK ditegaskan bahwa, "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, diadakan *satu* Badan Pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri yang berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki Perwakilan di setiap provinsi".

Selain tumpang tindih dan dualisme pemeriksaan juga terdapat pemborosan anggaran sehingga melikuidasi BPKP cukup beralasan.

*\*)Pegiat Hukum Kenegaraan Laboratorium Hukum dan Konstitusi FH USU Medan, mahasiswa S-2 di universitas yang sama (jokoriskiyono@yahoo.co.id). (Dimuat Jawa Pos, 26 Desember 2012)*

# AKUNTABILITAS ADALAH MASA KINI DAN MASA DEPAN

Oleh: Rohman Budijanto

**R**EFORMASI Indonesia tidak sempurna. Tetapi, hanya orang aneh saja kalau dianggap situasinya mengalami kemunduran dibanding zaman Pak Harto. Kalau di bak-bak truk ada gambar Pak Harto tersenyum dengan teks “Masih enak zaman saya *to*”, ini gejala psikologi yang wajar. Kadang banyak orang bingung menghadapi perubahan yang cepat, maka yang paling mudah mengenang masa lalu. Sembari melupakan betapa tak enaknya situasi otoriter saat itu. Sembari tak menyadari mereka sebenarnya juga terus bergerak maju.

Ini pula yang menjelaskan kenapa gambar Bung Karno juga masih populer dan mendapat romantisasi. Pada saat yang sama kian terlupakan kesusahan pada zaman beliau memimpin. Konon di masa Bung Karno pun orang mengenang zaman pendudukan Jepang sebagai zaman yang lebih baik. Zaman Belanda juga dikenang sebagai zaman yang lebih baik dibanding zaman Jepang (padahal sama-sama zaman penjajahan).

Zaman Habibie, Gus Dur, atau Megawati tak terlalu dikenang dengan romantis, karena masa pemerintahan ketiga presiden itu terlalu singkat. Dan, yang lebih penting, pada zaman mereka memimpin situasinya masih banyak diingat. Sama-sama sering naik harga BBM. Politiknya sama-sama gaduhnya. Kasus-kasus korupsinya juga sama merepotkannya. Pemerintahannya juga sering dipertanyakan akuntabilitasnya.

Akuntabilitas! Inilah buah besar reformasi. Kalau di zaman otoriter, pemerintah merasa tak harus bertanggung jawab kepada rakyat. Selain mereka memilih dirinya sendiri lewat demokrasi pura-pura, pemerintah juga merasa mencari uang sendiri. Pendapatan terbesar negara waktu itu dari ekspor non-migas. Pemerintah merasa mendapat uang dari jualan, bukan dari kantong rakyat. Ditambah lagi sifat otoritarianisme yang “bertanggung jawab kepada dirinya sendiri”, maka waktu itu segalanya dilakukan sendiri oleh pemerintah dan aparatnya.

Akibatnya *trias politica*, doktrin pemerintahan modern yang menggaransi akuntabilitas, tidak jalan. Eksekutif, legislatif, dan yudisial semuanya terwujud dalam bentuk tindakan yang dominan eksekutif. Karena itulah, “tak ada” korupsi waktu

itu. Karena perbedaan tiga pilar *check and balance* (pengawas dan penyeimbang) itu tak terjadi. Yang paling mendominasi adalah eksekutif (*executive heavy*). Bila ada peristiwa, yang kalau sekarang dipersepsi sebagai korupsi, akan diselesaikan lewat proses hukum terbuka (*due process of law*), tetapi dengan tindakan eksekutif.

Meski waktu itu tak ada ketua mahkamah, jenderal, para hakim, jaksa, pengacara, menteri, anggota DPR/DPRD, gubernur, dirjen, bupati, wali kota, atau pembesar lain ditangkap karena korupsi, indeks persepsi korupsi (IPK) sangat tinggi, yakni 2 (angka 10 merupakan yang tebersih). Persepsi memang subjektif, tapi bisa jadi lebih akurat. IPK adalah membaca perasaan rakyat kira-kira seburuk apakah korupsi di sekitar kita. Karena sehari-hari menemui pungli di segala bidang, maka hasilnya rapor IPK-nya ya 2 tadi.

Dengan indeks korupsi yang seburuk itulah Indonesia memulai reformasi. Demokratisasi menggugah kembali aspek akuntabilitas pemerintah kepada rakyat. Pak Harto terguling. Parpol banyak berdiri. Pemilu rutin digelar. Tapi, memang harus diakui, birokrasi tak serta-merta berubah. Tapi apakah tidak berubah? Jelas berubah. Namun, memang perlahan. Kalau mau memakai IPK, posisi kita saat ini 3,2. Belum lulus, memang. Tetapi jelas lebih baik dibanding dibanding hari Pak Harto dipaksa keluar dari Istana Merdeka pada 1998.

Naiknya IPK kita tak lain dari ikhtiar banyak anak bangsa di berbagai bidang, termasuk dalam birokrasi kelembagaan negara. Ketika reformasi diwarnai hiruk pikuk politik yang penuh kehebohan, banyak yang tetap rajin menuliskan aturan main reformis dalam birokrasi. Mereka mulai menerapkan standar layanan, memberi saluran partisipasi masyarakat, merapor prestasi lembaga negara, memperbaiki rekrutmen pegawai negara, membuat sistem promosi dan demosi berdasarkan prestasi, memperjuangkan remunerasi, menegakkan etika, memperkuat pengawasan keuangan, mereformasi akuntabilitas yudisial, dan banyak lagi yang dikerjakan.

Mereka memang mengerjakan aturan main baru yang lebih akuntabel itu dalam “diam”, jauh dari hiruk pikuk resonansi pemberitaan di media massa. Ini mungkin lebih baik, daripada dikawal setiap saat malah membuat kebisingan, dan para reformis di birokrasi ini tak bisa bekerja. Namun, tentu saja kita tak boleh abai terhadap capaian-capaian yang mereka peroleh. Untuk itulah program Akuntabilitas yang didukung JPIP-Jawa Pos-USAID ini dijalankan. Ikhtiar lembaga-lembaga negara dalam menerjemahkan spirit reformasi dalam detail *rule of the game* perlu digaungkan agar menjadi gema yang menimbulkan gairah untuk menghidupkan terus nyata reformasi.

Peran para “penulis aturan main” ini diam-diam sangat strategis. Reformasi yang digaungkan tak akan menjadi kekuatan, apabila tak diterjemahkan ke dalam aturan main baru yang lebih demokratis dan akuntabel. Ini rumit, tak semudah teriakan mahasiswa untuk berantas korupsi, berantas mafia peradilan, atau pecat pejabat korup. Semuanya harus diwujudkan dalam kekuatan baru semangat

perubahan lewat detil aturan main. Dalam perjalanan menuliskan dan mematuhi aturan main baru ini, bisa tidak sempurna dan coba-salah. Namun berkat kegigihan berproses ini, maka reformasi kita bisa terjaga. Kegagalan revolusi di banyak negara, yang dengan mudah tergelincir kembali ke otoritarianisme, karena tidak rajin menulis aturan main baru dan mematuhinya. Tragedi Mesir, yang hanya setahun menerima pemerintahan demokratis, bisa menjadi contoh pahit.



“Kegagalan revolusi di banyak negara, yang dengan mudah tergelincir kembali ke otoritarianisme, karena tidak rajin menulis aturan main baru dan mematuhinya

Selain IPK yang naik, ini penanda pemerintahan kita lebih akuntabel, Indonesia memberanikan diri menjadi pelopor gerakan pemerintahan yang terbuka (*open government*). Sejak 1 November 2013 Indonesia menjadi ketua gerakan Open Government Partnership (OGP) yang beranggotakan 60 negara. Sebelumnya, ketua OGI adalah Inggris. Kepeloporan pemerintah Indonesia untuk membuka diri ini didorong oleh Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4).

Kepercayaan diri Indonesia ini muncul, karena lembaga-lembaga komplain publik, seperti Komisi Informasi Pusat (KIP) dan Daerah, Ombudsman RI, juga UKP4 sendiri kian mendapat sambutan publik. Elemen akuntabilitas bernegara lain dalam pilar yudisial, seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) juga kian mendapat sambutan publik (kini MK memulihkan diri setelah mengalami pengkhianatan dari dalam). Ada juga lembaga yang menjamin mutu, seperti Tim Quality Assurance (TQA). Bersama dengan lembaga-lembaga *check and balance* lain yang sudah ada, seperti Mahkamah Agung, DPR, BPK, atau BPKP, lembaga-lembaga anak kandung reformasi itu mulai mewujudkan menjadi arah baru Indonesia yang lebih akuntabel. Kepemimpinan di level internasional itu sekaligus bisa ditagih untuk mewujudkan Open Government Indonesia (OGI) yang nyata.

Langkah-langkah kecil dalam gabungan langkah besar ini akan menjadi proses panjang yang perlu dijaga konsistensinya, agar Indonesia kian bermartabat dan berbahagia.

**TIM ‘THE JAWA POS INSTITUTE OF PRO-OTONOMI’ (JPIP)  
UNTUK PROGRAM AKUNTABILITAS  
‘STRENGTHENING INTEGRITY AND ACCOUNTABILITY PROGRAM’ (SIAP II)**

**Rohman Budijanto** (Direktur Eksekutif JPIP, Project Director Akuntabilitas SIAP II).

**Dadan S. Suharmawijaya** (Wakil Direktur JPIP, Program Manager Akuntabilitas SIAP II).

**Rosdiansyah** (Jurnalis JPIP).

**Nur Hidayat** (Jurnalis JPIP).

**Taufik Akbar** (Jurnalis JPIP).

**Rhido Jusmadi** (Legal Specialist JPIP).

**Hariatni Novitasari** (Jurnalis JPIP).

**Kukuh Setio Wibowo** (Media Specialist Program Akuntabilitas SIAP II).

**Hariyadi** (Public Accountability Specialist).

**Owen Podger** (Governance consultant).

**Theresia Oemiati** (Office Manager).

**Mutmainah** (Administration officer).

**Ifany Ratna Ekandini** (Accounting officer).

**Amirudin** (Accounting Manager).

**Feri Sulistiyo Utomo** (JPIP officer).

**KOORDINATOR DAERAH JPIP – PROGRAM AKUNTABILITAS SIAP II**

**Erniwati** (Fajar Institute of Pro-Otonomi/FIPO, Makassar).

**H. Ikhroman/Fathul Rahman** (Lombok Pos).

**Budi Darmawan** (Pontianak Pos).

**A. Sofyan Masykur** (Kaltim Pos).

**Valdesz J Nainggolan** (Sumut Pos).

**Amin Surachmad** (Radar Jogja).

**M Thosim** (Radar Bali).

**Thomas Loli** (Cendrawasih Pos).

**Riza Budiwan** (Rakyat Aceh).

**Denny Setiawan** (Banjarmasin Pos).

**Makali Kumar** (Bandung Ekspres).

**Montosori** (Padang Ekspres).

# UCAPAN TERIMA-KASIH

Kami mengucapkan terima-kasih kepada sejumlah pihak yang selama setahun (April 2012-April 2013) telah ikut mensukseskan program Akuntabilitas yang didukung USAID di berbagai daerah. Mereka adalah narasumber sekaligus sumber inspirasi dalam beragam tulisan yang muncul dalam Kolom Akuntabilitas dan pemberitaan seputar lembaga negara partner program. Ungkapan terima-kasih kami yang tulus tertuju kepada Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (WamenPAN-RB) Prof Dr Eko Prasajo, Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Prof Dr Mardiasmo, Ketua Komisi Informasi Pusat (KIP) periode 2011 - 2013 Abdul Rahman Ma'mun, Ketua Komisi Yudisial (KY) periode 2010-2013 Prof Dr Eman Suparman, Anggota KY Imam Anshari Saleh, Ketua Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Danang Girindrawardana, Deputy IV Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) Tara Hidayat, Gubernur Nusa Tenggara Barat (NTB) Tuan Guru Bajang Dr Muhammad Zainul Majdi MA. Kami juga mengucapkan terima-kasih yang tulus kepada anggota DPR dari Jatim Eva Kusuma Sundari, anggota DPR (2009-2013) dari Sulsel Akbar Faizal, anggota DPR dari Kalbar Zulfadhli, anggota DPR dari NTB Nanang Samudra, anggota DPD Laode Ida, anggota DPD dari Kaltim Bambang Susilo, anggota DPD dari NTB Dr Farouk Muhammad, anggota DPD dari Kalbar Erma Suryani Ranik.

Selama persiapan workshop dan training di berbagai daerah kami banyak sekali memperoleh kemudahan dan kelancaran mendatangkan narasumber dari lembaga-lembaga negara. Semua ini berkat bantuan dari beberapa orang seperti Pak Muhammad Imanuddin dari KemenPAN-RB, Ibu Nuri Sujarwati dari BPKP, Mas Asep Rahmat Fajar dan Mas Agus dari KY, Mas Mardianto Jatna dan Mas Agus dari UKP4, Mbak Esti dari BPK. Kami sangat berterima-kasih kepada rekan-rekan di lembaga-lembaga negara tersebut. Tak lupa, kami juga mengucapkan terima-kasih kepada rekan-rekan perwakilan daerah dari BPK, BPKP dan ORI.

Secara khusus kami mengucapkan terima-kasih kepada Andrew Sisson (USAID Indonesia), Miles Toder (USAID Indonesia), Craig Smith (USAID), Wanda M Henry (USAID Indonesia), Rasika J Padmaperuma (USAID Indonesia), Yoke Sudarbo (USAID Indonesia), Ferdi Hasnovi (USAID Indonesia), Lisa Salim (USAID Indonesia) dan Dedy Setiawan (USAID Indonesia).