

RINGKASAN EKSEKUTIF

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

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

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

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

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

Pola pengungkapan kasus korupsi di tingkat lokal.

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

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

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

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

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

Penegakan Hukum

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

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

Rekomendasi

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

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

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

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

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