

KORUPSI DI LEMBAGA LEGISLATIF PADA ERA OTONOMI DAERAH

Oleh :

Dyatmiko Soemodihardjo

ABSTRACT

Corruption in Indonesia has been recognized in bureaucratic and banking level that nowadays it has entered the legislative level. Uncovered corruption cases on members of Province Legislative Assembly recently follows the implementation of Decree Number 22 Year 1999 that one of the aims is functioning and rolling the legislative assembly. Thus it requires detail evaluation on the causes of the corruption practice in the Legislative Assembly and finally finds ways to prevent such practice.

Keywords : *Corruption, provincial autonomy, legislative function, and prevention.*

PENDAHULUAN

Pada hari Senin, 17 Mei 2004 telah terjadi hal yang luar biasa di Padang yang benar-benar menyentak perhatian masyarakat. Putusan Pengadilan Negeri Padang yang menetapkan 43 (empat puluh tiga) anggota DPRD Sumatera Barat sebagai terpidana kasus korupsi, tidak saja dianggap sebagai langkah tegas, tetapi juga langkah berani para penegak hukum memberantas korupsi yang dilakukan wakil rakyat.

Fenomena korupsi yang dilakukan anggota DPRD dinegeri ini sudah merebak di beberapa daerah antara lain di Jawa Timur, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Sumatera Selatan, Bali, NTB, Sumatera Utara dan Gorontalo. Komite Pemberantasan

Korupsi (KPK) hingga kini telah menerima 20 (dua puluh) pengaduan masyarakat atas DPRD setempat yang melakukan penyimpangan anggaran DPRD. KPK melakukan supervisi dan koordinasi atas penanganan masalah ini agar penyelesaian dugaan kasus korupsi yang terkait dengan penyimpangan anggaran DPRD ini dapat dilakukan secara konsisten dan merata diseluruh Indonesia. Keberhasilan masyarakat dalam mengungkap kasus korupsi seperti halnya yang terjadi di Sumatera Barat yang didukung oleh adanya komitmen aparat penegak hukum ini diharapkan dapat diikuti oleh daerah-daerah lain. Memang akhir-akhir ini pengungkapan kasus-kasus korupsi yang berlanjut dengan ditetapkannya

sejumlah anggota DPRD di daerah sebagai tersangka mulai meningkat.

Praktik korupsi yang meluas di lembaga legislatif ini sungguh memprihatinkan justru terjadi dalam era pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diterapkan sejak 1 Januari 2001. Dengan dilaksanakannya otonomi daerah ini antara lain dimaksudkan untuk dapat mewujudkan pemberdayaan fungsi-fungsi DPRD dalam bidang legislasi, representasi dan penyalur aspirasi masyarakat. Untuk itu optimalisasi hak-hak DPRD perlu diwujudkan, seraya menambah alokasi anggaran untuk biaya operasionalnya.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan, antara lain terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Keleluasaan untuk mengatur daerah sendiri di era otonomi daerah tampaknya turut membuka potensi bagi terjadinya penyelewengan di berbagai bidang yang hanya bertujuan untuk menguntungkan diri sendiri. Situasi ini ditunjang oleh adanya pengawasan dari pemerintah yang tidak berjalan dengan baik. Sedangkan pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh lembaga legislatif ternyata tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya oleh karena dilembaganya sendiri terjadi penyelewengan.

Dengan terungkapnya banyak korupsi yang dilakukan baik oleh pihak eksekutif maupun legislatif

di daerah, maka seolah-olah membenarkan persepsi masyarakat, bahwa otonomi daerah dapat menciptakan raja-raja kecil di daerah dan memindahkan korupsi dari pusat ke daerah.

PERMASALAHAN

Memperhatikan meningkatnya pengungkapan kasus korupsi di lembaga legislatif dalam era pelaksanaan otonomi daerah saat ini, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah meningkatnya korupsi khususnya di lembaga legislatif ada kaitannya dengan diterapkannya otonomi daerah ?
2. Bagaimana dapat mencegah timbulnya korupsi di lembaga legislatif dalam era otonomi daerah ?

PEMBAHASAN

Putusan Pengadilan Negeri Padang

Majelis Hakim Pengadilan Negeri Padang telah memvonis penjara masing-masing 2 tahun 3 bulan kepada tiga orang pimpinan DPRD Sumatera Barat, dengan denda masing-masing Rp. 100 juta atau subsidi kurungan 2 bulan penjara serta harus mengembalikan uang sebanyak yang dikorupsi. Kepada 40 anggota DPRD Sumbar lainnya divonis hukuman penjara masing-masing 2 tahun dan bayar denda Rp. 100 juta serta mengembalikan uang sebanyak yang dikorupsi. Seluruh anggota Dewan oleh majelis hakim dinilai terbukti memperbesar pendapatan dari yang seharusnya mereka dapat

dengan cara memasukkan anggaran di Pos Sekretariat Dewan menjadi penghasilan tetap mereka. Jumlah dana APBD yang dikorupsi secara kolektif oleh 43 anggota DPRD Sumbar mencapai Rp. 5,9 miliar.

Apa yang sesungguhnya terjadi dan dilakukan oleh DPRD Sumbar ini dapat terjadi pula di lembaga-lembaga legislatif daerah lainnya, sehingga Putusan Pengadilan Negeri Padang dapat dijadikan acuan oleh aparat hukum dalam menangani praktik korupsi di DPRD lainnya.

DPRD Propinsi Sumatera Barat dalam penyusunan anggaran belanja DPRD tahun 2002 telah melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD. Peraturan Pemerintah ini sebetulnya merupakan rambu bagi DPRD dalam menyusun anggarannya sendiri agar dapat terkontrol oleh publik dan secara substansi mendorong terciptanya *good governance*.

Namun apa yang dilakukan oleh DPRD Sumbar dalam kasus ini adalah Biaya Penunjang Kegiatan DPRD yang semestinya sesuai pasal 14 ayat (1), Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 yang menyebutkan... merupakan Belanja Sekretariat, tetapi kenyataannya diatur sebagai Anggaran DPRD dan digolongkan sebagai Belanja DPRD.

Rincian Belanja DPRD yang tidak sesuai dengan ketentuan pasal 14 ayat (1) tersebut adalah :

- pembayaran penunjang kegiatan tiap anggota Rp.

500.000 perbulan

- pembayaran biaya taktis DPRD kepada anggota sebagai penghasilan tetap setiap bulan
- pembayaran penggantian biaya tilpon genggam sebagai penghasilan tetap setiap bulan
- pemberian bantuan ongkos naik haji dan bantuan biaya perjalanan dan pengobatan
- pembayaran uang bantuan cuti kepada anggota dewan untuk pembinaan daerah asal pemilihan.

Disamping itu masih ada pembayaran-pembayaran lainnya untuk para anggota DPRD yang tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000, yaitu

- pembayaran honorarium Badan Kehormatan DPRD yang tidak diatur dalam PP Nomor 110 Tahun 2000.
- Pembayaran untuk bantuan perumahan bagi Wakil Ketua dan anggota dewan dalam bentuk pembayaran tunai yang tidak sesuai dengan Pasal 12 PP Nomor 110 Tahun 2000
- Pembayaran bantuan BBM kepada anggota dewan sebanyak 300 liter yang diberikan sebagai penerimaan tetap setiap bulan.
- Pembayaran biaya perjalanan dinas untuk anggota dewan dengan sistem paket, sehingga bertentangan dengan ketentuan pasal 14 ayat 1 butir c PP Nomor 110 Tahun 2000.

Dengan modus operandi tersebut diatas, maka anggota DPRD Sumbar telah melakukan tindak korupsi yang menghabiskan uang negara Rp. 5,9

miliar (Kompas, Sekali Korupsi Sesudah Itu Mati, 12 Juni 2004).

Meskipun kasus korupsi ini telah selesai diputus oleh pengadilan, namun masyarakat masih bertanya bukankah Anggaran Belanja DPRD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan ditetapkan Kepala Daerah atas persetujuan DPRD. Menurut PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Daerah, bahwa Kepala Daerah adalah Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah (pasal 2(1) PP. No. 105 Tahun 2000).

Dalam kaitan ini Gubernur Sumbar pernah mengungkapkan tidak dilibatkan membahas anggaran legislatif. Pihak eksekutif hanya menerima apa yang disodorkan pihak legislatif (Kompas, 30 Oktober 2004).

Kedudukan dan fungsi DPRD

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggung jawaban Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap

serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan antara lain terhadap :

- pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain,
- pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota,
- pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan
- kebijakan Pemerintah Daerah. (Pasal 18 ayat (1) UU. No. 22 Tahun 1999).

Penyelenggaraan Tugas DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan DPRD mempunyai hak menentukan Anggaran Belanja DPRD. Anggaran DPRD dan Sekretaris DPRD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. (Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2000).

Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 memberikan tempat yang berbeda antara Lembaga Legislatif dan Lembaga Eksekutif. Didalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sementara itu yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah hanya Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah lainnya. Dan yang perlu kita catat adalah "kedudukan" diantara kedua lembaga tersebut

bersifat “sejajar dan menjadi mitra” sekaligus. (Pasal 16 (2) UU. No. 22 Tahun 1999).

Kalau kita bandingkan dengan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan pada masa sekarang dengan UU No. 5 Tahun 1974, DPRD menempati posisi yang sangat kuat dan setara dengan kekuasaan eksekutif, akan tetapi ada perbedaan-pebedaan yang sangat menonjol dibandingkan dengan DPRD seperti yang sekarang ini. DPRD telah dibekali dengan sejumlah hak yang tentu saja kalau dijalankan dengan baik akan mengakibatkan lembaga tersebut akan mampu memainkan peranan yang sangat kuat dalam menciptakan *checks and balances* dengan pihak eksekutif. Sehingga segala sesuatunya terpulung kembali kepada Dewan itu sendiri untuk mampu atau tidaknya memainkan peranan yang diharapkan oleh warga masyarakat. (HR. Syaukoni, dkk., 2002. h.192).

Salah satu fungsi DPRD yang sangat diharapkan masyarakat adalah fungsi kontrol lembaga legislatif terutama dalam memerangi praktik korupsi di daerah.

Semestinya dalam proses penyusunan anggaran, legislatif harus mampu melakukan koreksi atas anggaran yang dibuat eksekutif guna mencegah kemungkinan penyimpangan dikemudian hari. Nyatanya fungsi kontrol diabaikan dan mereka sibuk merekayasa keuangan sendiri. Dalam konteks pemberantasan korupsi, sebagian anggota legislatif gagal memelihara integritas personal dan institusi,

mereka masuk jebakan eksekutif untuk mendapat kemudahan fasilitas dan finansial. Padahal menghindari jebakan itu amat penting agar anggota legislatif mampu menjadi aktor kredibel guna menahan laju korupsi. Kegagalan menjaga integritas menjadikan penyusunan APBD sebagai wahana membagi-bagi uang rakyat untuk memperkaya diri sendiri. Mereka tidak saja gagal menggunakan jenjang ketinggian otoritas DPRD untuk mengikuti aspirasi yang berkembang ditingkat publik dalam memberantas korupsi, tetapi juga gagal melaksanakan fungsi kontrol. Karena itu menjadi amat wajar bila bidikan awal proses hukum ditujukan kepada anggota legislatif. (Saldi Isra, Kompas, 11 Juni 2004).

Hal-hal yang mendorong timbulnya korupsi

Dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, terdapat beberapa hal yang dapat mendorong timbulnya korupsi dilembaga legislatif.

Pertama, tidak adanya ketegasan Mendagri terkait dengan penerapan Peraturan Pemerintah No. 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD yang mendapat tentangan dari para wakil rakyat di berbagai daerah. Selain dinilai membatasi DPRD untuk menetapkan anggarannya sendiri, juga mengakibatkan minimnya penghasilan yang mereka terima. Oleh karena itu Ketua DPRD se Indonesia bersepakat untuk tidak mematuhi peraturan tersebut, karena

bertentangan juga dengan semangat Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Bahkan DPRD Sumatera Barat melakukan hak uji materi atas Peraturan Pemerintah No. 110 Tahun 2000 (*judicial review*) kepada Mahkamah Agung melalui gugatan tanggal 14 Mei 2001. Atas gugatan uji materi tersebut Mahkamah Agung membatalkan Peraturan Pemerintah No. 110 Tahun 2000 tanggal 9 September 2002, dengan catatan bila dalam tempo 90 hari kemudian Peraturan Pemerintah itu tidak dicabut Pemerintah lalu menggantinya dengan yang baru, maka otomatis Peraturan Pemerintah No. 110 Tahun 2000 berlaku kembali dan harus menjadi acuan DPRD. (Dibalik Kebanggaan Melakukan Judicial Review, Kompas, 12 Juni 2004).

Kedua, adanya Dana Alokasi Umum (DAU). Walaupun dana tersebut merupakan transfer dari Pemerintah Pusat, namun Daerah berhak mengalokasikan sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan dan kebutuhan daerah, yang dalam hal ini harus mendapat persetujuan DPRD. Berkaitan dengan keleluasaan pengeluaran dana DAU, masalah yang muncul adalah adanya kecenderungan kebebasan yang kurang terkendali baik dari eksekutif maupun legislatif. Hal ini telah menimbulkan ketidakpuasan masyarakat atas

kinerja pemerintahan daerahnya, yang umumnya dianggap lebih mementingkan kepentingan pribadi atau kelompoknya masing-masing. Padahal nilai uang yang dialokasikan ke daerah tersebut relatif besar dan meningkat jumlahnya. (Edy Suandi Hamid, 2002, h.325).

Ketiga, adanya ketidakjelasan pengawasan penggunaan DAU seakan-akan sepenuhnya diserahkan pada eksekutif dan legislatif di daerah. Dalam Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 dikemukakan bahwa pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD. Dalam hal ini DPRD melakukan pengawasan yang berkaitan dengan pencapaian sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Dengan demikian pengawasan lebih bersifat internal dalam pemerintahan daerah. Hal ini mengandung kelemahan, karena kemungkinan adanya kolusi antara DPRD dengan eksekutif mudah untuk dilakukan. (Edy Suandy Hamid, 2002, h.327).

Keempat, adanya gejala yang muncul di daerah yang berkaitan dengan perilaku DPRD yang aji mumpung. Kecenderungan-jalan-jalan dengan uang rakyat atas nama "Studi Banding" merupakan pemborosan yang tidak bertanggung jawab. Apa yang terjadi di Jawa Timur, kemudian di Jakarta yang menghabiskan dana Rp. 2,3 miliar dan sejumlah daerah lainnya merupakan gambaran yang sangat tidak menarik dari perilaku anggota lembaga legislatif di daerah.

Anggota DPRD di Yogyakarta sudah memikirkan terlebih dahulu uang lebaran untuk mereka sendiri, sementara rakyat kebanyakan masih berfikir bagaimana untuk sekedar makan. Demikian juga dengan kecenderungan untuk menggelembungkan anggaran DPRD yang merupakan langkah-langkah DPRD yang sangat tidak terpuji karena hal itu tidak sesuai dengan fungsi dan peranan yang diharapkan oleh masyarakat. Semuanya itu merupakan penyimpangan dari semangat otonomi daerah sebagaimana yang dipahami oleh masyarakat luas. (HR. Syaukoni, 2002, h.226).

Kelima, membenarkan korupsi dengan alasan sudah sesuai dengan prosedur. Adanya kecenderungan menjalankan dan menegakkan hukum hanya dengan membaca prosedur yaitu menjalankan hukum dengan kecerdasan rasional (*IQ*), sedangkan peradaban dunia sekarang sudah sampai pada penggunaan kecerdasan spiritual (*SQ*). Ternyata tidak hanya hakim, jaksa, dan advokat yang perlu diingatkan untuk menggunakan kecerdasan spiritual dalam menjalankan hukum, tetapi juga para birokrat dan politisi. DPRD dipenuhi dengan anggota partai politik dan banyak DPRD hanya melihat hukum sejauh prosedur. Maka korupsinya dibela dengan dalih sudah sesuai dengan prosedur. Horison seperti ini sungguh memiskinkan penyelenggaraan suatu negara hukum. (Satjipto

Rahardjo, Kompas, 7 Oktober 2004).

Upaya pencegahan

Upaya pencegahan korupsi dilembaga legislatif ini harus timbul dari kehendak mereka sendiri, bukan dari orang lain. Belajar dari kasus korupsi di Sumbar, bahwa korupsi dilembaga legislatif terjadi oleh karena sudah keluar dari harga diri orang Minang yang terletak pada kejujuran dan kebenaran yang sebenar-benarnya. Kalau sudah keluar dari sana, itu pantang, artinya siapa yang tak jujur dengan dirinya dan tidak jujur kepada masyarakat, maka mereka akan berhadapan dengan rakyat. Karakter orang Minang antara lain dibentuk oleh ungkapan "Kalau Waang Kayo, aden indak kamamintak, kalau Waang pandai aden indak kabaraja. Tapi kalau Waang babuek dilua alua jo patuik, Waang baradok jo kami". (Kompas, 12 Juni 2004).

Lalu apa hubungannya karakter orang Minang dan korupsi di DPRD Sumbar adalah kepongahan yang tercermin dari para wakil rakyat itu. Mereka pongah, merasa diri hebat, merasa diri berkuasa dan menafikan orang lain, sehingga menurut penilaian masyarakat bertindak dan berlaku diluar batas.

Memperhatikan hal tersebut, maka upaya pencegahan korupsi dilembaga legislatif dapat dilaksanakan utamanya oleh para anggota legislatif dengan cara mencegah dan menghindarkan diri dari semua perbuatan yang dicela masyarakat dan melukai hati rakyat.

Memang harus diakui banyak sekali yang disoroti oleh warga masyarakat terhadap DPRD. Sejumlah persoalan yang menonjol adalah menyangkut antara lain :

- Kecenderungan pemimpin dan anggota DPRD untuk lebih mengutamakan kepentingan diri mereka sendiri dengan menaikkan gaji, honorarium dan tunjangan secara berlebihan, ketimbang kepentingan warga masyarakat yang mereka wakili.
- Keinginan untuk memperoleh fasilitas yang sama dengan Kepala Daerah. Logika yang digunakan adalah karena DPRD itu kedudukannya sejajar dan mitra dari Kepala Daerah, maka DPRD harus menerima gaji dan fasilitas yang sama dengan Kepala Daerah seperti misalnya kendaraan dinas.
- Kecenderungan untuk memanfaatkan fasilitas atas nama studi banding, peningkatan kapasitas untuk mencari gelar tambahan atas biaya dari Pemerintah Daerah.
- Kecenderungan untuk mengkaitkan pembentukan kebijaksanaan publik didaerah dengan imbalan uang bagi anggota DPRD.
- Kecenderungan melakukan "*black mailing*" kepada Kepala Daerah untuk menolak laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah. Sikap untuk menolak kemudian berubah setelah ada *dealing* dengan Kepala Daerah yang juga melibatkan banyak uang. (HR. Syaukoni, 2002, h.249).

Dalam kaitannya dengan upaya penegakan korupsi ini, maka niat dan kehendak para anggota DPRD untuk tidak melakukan korupsi dapat diwujudkan dengan menandatangani kontrak politik pada awal pelantikannya sebagai anggota dewan.

PENUTUP

1. Dengan diterapkannya otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tampak meningkatnya praktik korupsi yang terungkap didaerah terutama dilembaga legislatif sebagai dampak dari ditingkatkannya kedudukan dan peran lembaga legislatif yang nyatanya menimbulkan sikap, perilaku dan tindakan yang berlebihan para anggota legislatif didaerah.
2. Terhadap pelaksanaan otonomi daerah diperlukan pengaturan yang lebih jelas dan tegas dengan pengawasan yang konsisten serta adanya kontrol oleh masyarakat secara aktif agar penerapan otonomi daerah tidak memindahkan korupsi dari pusat ke daerah.
3. Bahwa kasus korupsi dilembaga legislatif yang terungkap perlu dipublikasikan secara luas agar masyarakat dapat mengikuti prosesnya baik ditingkat penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan proses peradilannya.
4. Putusan Pengadilan Negeri Padang yang memvonis para pimpinan dan anggota DPRD telah menimbulkan harapan baru dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Namun

harus diingat bahwa korupsi adalah “*extraordinary crime*” dan hakim harus membuat perlakuan khusus terhadap pelaku korupsi yaitu memerintahkan segera masuk menjalani hukuman bagi terpidana yang terbukti telah bersalah melakukan korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

Syaukanii, HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid,
Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2002

Unisia Nomor 46/XXV/III/2002, Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002

Himpunan Peraturan Otonomi Daerah yang Luas (Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999), Yayasan Lembaga Studi Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2001

Harian Kompas tanggal 11, 12 Juni 2004, tanggal 7 dan 30 Oktober 2004