

Catatan Kebijakan PATTIRO, #01, Agustus 2014.

Tanggapan atas Kebijakan ‘Pembiaran’ Pemerintah : MEMBANGUN SISTEM MITIGASI KORUPSI DI LINGKUNGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

PADA Hariian Kompas, edisi Rabu, 13 Agustus 2014, Djohermansyah Djohan, Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, menyatakan bahwa dalam 9 (sembilan) tahun terakhir, sejak 2005 hingga 1 Juli 2014, 3.169 anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota telah terjerat korupsi. Disamping itu, ditambah pula dengan 284 kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta 1.221 pegawai negeri sipil.

Untuk mencegah korupsi yang dilakukan oleh anggota DPRD, Djohermansyah menyatakan, tidak banyak yang bisa dilakukan pemerintah. “Yang bisa dilakukan hanya mengingatkan mereka agar tidak korupsi.”

“Pengawasan anggota DPRD ketika sudah menjabat banyak bergantung pada internal DPRD sendiri, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat. Partisipasi masyarakat terutama sangat penting,” demikian Dirjen Otda Kemdagri¹.

Pernyataan Djohermansyah Djohan, Direktur Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri, tersebut mengisyaratkan kepasrahan Pemerintah terhadap fenomena maraknya tindak korupsi yang dilakukan oleh salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pernyataan itu mengindikasikan sikap Pemerintah sebagai wujud dari kebijakan publik yang diambilnya.

Bagi Kraft dan Furlong² kebijakan publik adalah *a course of government action (or inaction) taken in response to social problems. Social problems are conditions the public widely perceives to be unacceptable and therefore requiring intervention.*

Pengertian kebijakan publik ini mirip dengan yang dinyatakan oleh Riant Nugroho³ bahwa kebijakan itu adalah *any of state or government (as the holder of the authority) decision to manage public life (as the sphere) in order to reach the mission of the nation. Decision* atau keputusan negara atau pemerintah itu, menurut Riant Nugroho, terbagi dalam dua jenis; keputusan untuk mengurus, dan keputusan untuk tidak memutuskan atau tidak mengurus⁴.

Dalam kerangka pengertian Kraft & Furlong dan Riant Nugroho diatas, pernyataan Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri diatas menunjukkan kebijakan untuk tidak melakukan tindakan (*government inaction*) atau mengambil keputusan untuk tidak mengurus atau mengatur.

Kebijakan Pemerintah untuk bersikap pasrah terhadap meningkatnya tindakan korupsi dari kalangan DPRD patut disesalkan. Kebijakan untuk berlepas tangan terhadap situasi faktual tersebut, apalagi terhadap salah satu unsur “eksekutif” di daerah yang menjadi tanggungjawab pembinaan dan pengawasannya, menunjukkan belum konsistennya Pemerintah, dalam hal ini Kemendagri. Disamping itu pula, menunjukkan masih kuatnya “paradigma lama” Kemendagri dalam memandang dan memperlakukan pemerintahan daerah.

¹ Hariian Kompas, edisi Rabu, 13 Agustus 2014, hal. 4.

² Michael E. Kraft and Scoot R. Furlong, 2004, *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, Washington: Congress Quarterly Press, hal. 4.

³ Riant Nugroho, 2012, *Public Policy: Teori Kebijakan, Analisa Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi, Risk Management dalam Kebijakan Publik, Kebijakan sebagai The Fifth Estate, Metode Penelitian Kebijakan*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, hal. 122

⁴ Ibid, hal. 124.

Masih ada pilihan kebijakan lain yang sesungguhnya lebih afirmatif, positif, dan juga bersifat preventif terhadap perbuatan melawan hukum yang *extraordinary* ini di kalangan DPRD. Dan juga dapat diterapkan di kalangan pemerintah daerah.

Pola pencegahan sesungguhnya telah diatur dan dipraktekan oleh Kemendagri selama ini, terutama terkait dengan pemeriksaan atas materi-materi muatan Peraturan Daerah⁵. Pola pencegahan semacam itu dapat pula dikembangkan dalam kerangka mitigasi korupsi.

Semestinya pilihan kebijakan pembiaran seperti itu dapat dihindari, apabila Pemerintah bersedia untuk mulai bersungguh-sungguh dalam membangun Sistem Mitigasi Korupsi di lingkungan Pemerintahan Daerah; menempatkan fungsi-fungsi koordinasi, pembinaan, dan pengawasannya kepada pemerintahan daerah dalam kerangka sistem mitigasi korupsi.

Sistem mitigasi korupsi yang dimaksud oleh PATTIRO adalah sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengantisipasi dan menutup kemungkinan terjadinya jenis-jenis tindakan *extraordinary crime* tersebut. Dan apabila terjadi, maka akan dilakukan evaluasi dan perbaikan untuk mengoreksi sistem yang berlubang agar tidak terulang kembali tindakan korupsi tersebut di kemudian hari.

Sistem Mitigasi Korupsi.

Mitigasi merupakan kata yang berasal dari serapan bahasa Inggris, *mitigation*. Kata *mitigation* ini sendiri memiliki arti beragam, meskipun bermakna serupa. Misalnya, Oxford Dictionary⁶ menyatakan sebagai *make something less harmful* (membuat sesuatu berkurang kerugiannya).

Menurut dictionary.com, kata *mitigation* memiliki pengertian sebagai berikut: *the act of making a condition or consequence less severe.*⁷ Artinya tindakan untuk membuat suatu kondisi atau konsekuensi agar berkurang tingkat keparahannya/tingkat kerusakannya.

Istilah mitigasi di ranah hukum positif di Indonesia baru dikenal sebagai bagian dari bidang kebencanaan. Seperti mitigasi bencana, sebagaimana yang didefinisikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Menurut PP ini, mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.⁸

Dengan merujuk kepada pengertian-pengertian diatas, makna mitigasi memang tidak lepas dari tiga kategori berikut:

1. Suatu tindakan, serangkaian upaya.
2. Untuk mengurangi tingkat kerugian, tingkat keparahan, atau tingkat resiko.
3. Terhadap suatu kondisi atau konsekuensi.

Korupsi, sebagai kejahatan yang luar biasa, sebagai *extraordinary crime*, merupakan perbuatan melawan hukum yang tidak boleh ada ruang toleransi terhadapnya, *zero tolerance*. Karena kejahatan korupsi ini sangat merugikan negara, atau pemerintah, dan juga masyarakat. Kerugian yang ditimbulkan tidak hanya terkait dengan keuangan negara, atau kekayaan aset negara. Tetapi juga berakibat kepada tingkat kepercayaan dan hubungan yang terjalin antara aparat pemerintah dengan warga masyarakat.

Secara politik, tingginya tingkat korupsi akan menutup atau mempersulit aliran komunikasi politik antara pejabat publik dengan warga, sehingga partisipasi politik melalui jalur-jalur konvensional

⁵ Pasal 145 ayat (1) hingga ayat (7), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ Victoria Bull (ed), 2008, *Oxford Learner's Pocket Dictionary*, Oxford, New York: Oxford University Press

⁷ <http://dictionary.reference.com/browse/mitigation>

⁸ Pasal 1 angka 6, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

tidak berjalan baik. Kondisi itu akan berakibatkan pada penggunaan jalur-jalur mekanisme non konvensional oleh masyarakat dalam melakukan partisipasi politiknya.⁹

Menarik apabila ditelisik, diteliti lebih jauh, misalnya, hubungan antara lokasi kasus-kasus tindak pidana korupsi dan lokasi kekerasan atau konflik sosial. Dengan hipotesis dari Samuel Huntington tersebut, dapat ditelaah kemungkinan hubungan dan relevansinya. Sehingga kebijakan yang diambil tidak hanya mereduksi perkembangan korupsi. Namun juga mereduksi tindak kekerasan sosial.

Dalam kerangka Mitigasi Korupsi ini, maka yang akan dibangun adalah sebuah sistem yang menyediakan serangkaian tindakan, baik tindakan yang bersifat proaktif ataupun responsif, untuk mengurangi resiko atau tingkat kerusakan secara sosial, politik, dan administrasi di lingkungan pemerintahan daerah sebagai antisipasi dan juga reaksi adanya tindak pidana korupsi.

Mitigasi Korupsi dilingkungan DPRD.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri¹⁰. Dengan platform otonomi daerah ini diharapkan akan terjadi: (1). Pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan; (2). Pengakomodasian partisipasi masyarakat; (3). Pengurangan beban pemerintah pusat; (4). Pertumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah; dan (5). Penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah¹¹.

Platform otonomi daerah secara operasional memiliki dua aktor utama, yang disebut sebagai unsur-unsur penyelenggara pemerintahan daerah; yakni Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹² Sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki kewenangan dan kewajiban untuk menjalankan perannya agar tujuan dan maksud otonomi daerah dapat tercapai. Namun, berdasarkan monitoring Pemerintah, sebagaimana yang dinyatakan oleh Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri di atas, hal-hal yang diharapkan tersebut belum sepenuhnya tercapai.

Oleh karena itu, kebutuhan terhadap adanya lingkungan kerja dan sistem kerja DPRD yang kondusif, yang mencegah dan menutup peluang terjadinya korupsi, sangat dibutuhkan. Sebuah pengaturan tentang sistem mitigasi korupsi di lingkungan DPRD wajib ditetapkan oleh Pemerintah. Pengaturan semacam itu sangat mungkin saat ini mengingat pembahasan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum Kepala Daerah (RUU Pemilukada) dan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah (RUU Pemda) sedang berlangsung. Peluang legislasi ini harus dimanfaatkan.

Disamping itu, sesungguhnya ranah utama Pemerintah, terutama Kemendagri, adalah ranah eksekutif, dimana implementasi peraturan perundang-undangan dan pertanggungjawabannya berada. Kemendagri tidak boleh merasa cukup pada penerbitan regulasi teknis operasional sebagai derivasi dari peraturan perundang-undangan. Fungsi-fungsi Kemendagri berupa koordinasi,

⁹ Konsep ini diambil dari Samuel Huntington, yang memperkenalkan dua pendekatan partisipasi politik; partisipasi politik melalui mekanisme konvensional dan partisipasi melalui mekanisme non konvensional. Partisipasi politik melalui mekanisme konvensional adalah praktek-praktek partisipasi politik yang dilakukan dengan memanfaatkan jalur-jalur/mekanisme yang telah ditentukan oleh negara/pemerintah. seperti, melalui mekanisme jaring asmara saat anggota DPR reses, RDPU, atau forum konsultasi publik dan forum musrenbang. Landasan nilai bagi implementasi mekanisme konvensional ini adalah trust dan legitimasi. Sedangkan apabila terjadi dis-trust dan delegitimasi, maka terbentuklah partisipasi politik dengan jalan non-konvensional. Seperti demonstrasi, aksi menanam pohon pisang di jalan raya, aksi jahit mulut, aksi massa membakar kantor pemerintah, dan lain-lain.

¹⁰ Muhammad Ryaas Rasyid, 1997, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Jakarta: Yarsif Watampone, hal. 101.

¹¹ Ibid, hal. 102.

¹² Pasal 1 angka 3 dan angka 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pembinaan, dan pengawasan semestinya ditempatkan dalam kerangka mitigasi korupsi. Tantangan kerja Kemendagri ada di bagian ini.

Beberapa hal penting yang mesti masuk ke dalam kerangka kerja dari sistem mitigasi korupsi di lingkungan DPRD, baik untuk ditempatkan sebagai materi muatan RUU Pemilukada dan RUU Pemda, maupun sebagai kerangka kerja operasional fungsi korbinwas Kemendagri, adalah:

1. Penerimaan dan penentuan persyaratan pencalonan bagi Calon Anggota DPRD, atau Calon Legislatif Daerah, dilakukan secara terbuka dan ketat. Seperti:
 - (i). Setiap bakal calon wajib menyampaikan daftar riwayat hidup dan harta kekayaannya secara lengkap dan terbuka kepada KPUD;
 - (ii). Setiap bakal calon wajib memiliki NPWP dan menyampaikan laporan pembayaran pajaknya secara terbuka kepada KPUD;
 - (iii). Setiap bakal calon yang merupakan mantan terpidana kasus korupsi ditolak untuk mengikuti pencalonan Pemilihan Umum Anggota DPRD;
 - (iv). Setiap bakal calon yang berasal dari kalangan pejabat publik dan pegawai negeri sipil eselon II ke atas yang menduduki posisi penting pemerintahan dilarang mengikuti pencalonan sebelum menempuh masa transisi satu tahun setelah tidak menjabat lagi.
 - (v). Setiap bakal calon wajib menyerahkan seluruh nomor rekening miliknya dan yang dipergunakannya kepada PPATK.
2. Memberikan kewenangan kepada KPUD untuk melakukan verifikasi atas setiap data yang disampaikan oleh para Bakal Calon Legislatif Daerah, dan memiliki kewenangan untuk memutuskan diskualifikasi, dan menolak pengajuan persyaratan pencalonan bagi Bakal Calon Legislatif Daerah yang diketahui tidak jujur dalam pengisian dan penyampaian data.
3. Setiap anggota DPRD yang telah memasuki akhir masa keanggotaannya, baik yang tidak terpilih maupun yang terpilih kembali dalam Pemilihan Umum Legislatif Daerah, wajib untuk menjalani proses audit kinerja yang diselenggarakan secara independen. Audit kinerja anggota DPRD tersebut menjadi tanggungjawab KPUD. Dan hasil audit kinerja anggota DPRD tersebut wajib disampaikan secara terbuka kepada konstituen dari anggota DPRD yang bersangkutan dan digolongkan sebagai Informasi Publik yang Disediakan dan Diumumkan secara Berkala.
4. Kemendagri mesti mulai merealisasikan isi Nota Kesepahaman yang telah disepakatinya dengan PPATK pada 30 Juli 2013.¹³ Dengan Nota Kesepahaman tersebut, PPATK akan dapat menggunakan data yang diorganisir oleh Kemendagri sehingga dapat lebih cepat mendeteksi dugaan modus kejahatan. Data Kemendagri itu adalah Nomor Induk Kependudukan (NIK), Data Kependudukan, dan KTP Elektronik.
5. Pembentukan kelompok kerja-kelompok kerja dilingkungan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri yang khusus bertugas untuk mendampingi penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik dari unsur DPRD maupun unsur pemda. Peranan kelompok kerja tersebut lebih menyerupai pusat *clearing house* bagi segala permasalahan dan penemuan solusinya secara bersama.

Rekomendasi.

Berdasarkan analisa diatas, PATTIRO menilai sesungguhnya kebijakan Pemerintah untuk tidak mengambil tindakan, tidak mengatur, atau melakukan pembiaran terhadap maraknya kasus korupsi yang menimpa anggota DPRD sangat tidak tepat. Jauh dari peranan yang dapat dijalankan atau yang dimandatkan kepada Kementerian Dalam Negeri. Sesungguhnya, masih terbuka pilihan-pilihan kebijakan Pemerintah lainnya yang dapat ditempuh dan diambil.

Memilih kebijakan publik, berupa pengembangan sistem mitigasi korupsi dilingkungan DPRD adalah pilihan yang strategis dan efektif, melalui: (i). Mengefektifkan fungsi koordinasi, pembinaan, dan

¹³ <http://www.aktual.co/hukum/202303dengan-data-kemendagri-ppatk-bisa-deteksi-modus-kejahatan>

pengawasan Kemendagri terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama DPRD, melalui pembentukan pusat *clearing house*; dan (ii). Memasukan materi-materi muatan pembentukan sistem mitigasi korupsi di lingkungan DPRD dalam RUU Pemilukada dan RUU Pemda.

Jakarta, 18 Agustus 2014.

Untuk informasi lebih lanjut, dapat menghubungi:

- Iskandar Saharudin. Spesialis Kebijakan. PATTIRO.
iskandar@pattiro.org | 0852 6045 0446.
T. 021-7591 5498 | F. 021-751 2503.