

Volume 3 Nomor 2, Desember 2017



Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS adalah jurnal ilmiah berkala yang memuat artikel hasil penelitian maupun artikel konseptual di bidang ilmu pengetahuan antikorupsi. Jurnal diterbitkan 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun.

Diterbitkan oleh:

KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI
Jalan Kuningan Persada Kav. 4
Jakarta 12950. Telp: (021) 2557 8300
e-mail: jurnal.integritas@kpk.go.id

Penanggung Jawab :

Pimpinan KPK

Pemimpin Redaksi:

Laode M. Syarif, S.H., LL.M., Ph.D

Sekretaris Redaksi:

Angela Ayu Kuswardhani

Redaktur Pelaksana:

Pahala Nainggolan
R. Bimo Gunung Abdul Kadir
Dr. B. Herry Priyono
Feri Amsari, SH, MH
Ahmad Khoirul Umam, MAGV, Ph. D
Hendi Yogi Prabowo, MforAccy, Ph. D
Suwarsono, MA

Mitra Bestari:

Prof. Dr Ningrum Natasya Sirait SH, Mli
Prof. Dr. Hibnu Nugroho, MH

Pengelola/Penyunting:

Febri Diansyah
Yuyuk Andriati Iskak
Budi Prasetyo
Lufti Avianto

Tulisan yang dimuat dalam Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS adalah pendapat dan analisis pribadi dari para penulis, dan tidak mewakili pandangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	iii
<i>Agenda Open Government: Memerangi Korupsi Melalui Inisiatif Open Data</i>	<i>1</i>
<i>Agie Nugroho Soegiono</i>	
 Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK	 37
<i>Beni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia</i>	
 Analisis Yuridis Terhadap Pengadaan Barang dan Jasa Guna Mencegah Korupsi	 79
<i>Beridiansyah</i>	
 Korupsi dalam Pelayanan Gereja: Analisis Potensi Penyimpangan dan Pengendalian Internal	 105
<i>Eka Adhi Wibowo dan Heru Kristanto</i>	
 Legalitas Kewenangan Penyelenggara Pendidikan dalam Menarik Pungutan di Satuan Pendidikan Dasar	 137
<i>Johan Rahmatulloh</i>	
 Hubungan Antara Pola Konsumsi dan Intensitas Diskusi Berita Korupsi Terhadap Partisipasi Politik Konstituen Pilkada DKI Jakarta 2017	 157
<i>Melisa Indriana Putri</i>	
 Pemaknaan Efisiensi Belanja Daerah dalam <i>Interpretative Phenomenological Analysis:</i> Sebuah Konstruksi atas Pemufakatan Para Agen	 183
<i>Stanislaus, Ratna Ayu Damayanti, dan Syamsuddin</i>	

Peranan <i>e-Government</i> dan Media Sosial untuk Mewujudkan Budaya Transparansi dan Pemberantasan Korupsi	203
---	-----

Markus H. Simarmata

Tata Kelola Obat di Era Sistem Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).....	231
---	-----

Niken Ariati

Pengantar Redaksi

Transparansi + Akuntabilitas Suatu Keharusan

Sebelum saya ‘mengantarkan’ isi jurnal Volume 3 Nomor 2 Desember 2017, izinkan saya menghaturkan terima kasih kepada segenap masyarakat Indonesia yang telah memberikan dukungan dan kepercayaan kepada KPK, karena pada 27 Desember 2017 ini, KPK merayakan hari jadinya yang ke-14. Kami berjanji bahwa KPK akan terus menjaga amanat rakyat dan akan terus berkontribusi bagi tercapainya cita-cita bangsa untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Berlanjutnya penerbitan Jurnal INTEGRITAS, juga merupakan perwujudan tanggung jawab KPK dalam menyiarkan suara perlawanan terhadap korupsi yang menggerogoti sendi-sendi kehidupan bangsa dan pada saat yang sama KPK ingin berkontribusi nyata dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa.

Berbeda dengan sebelumnya, edisi Jurnal INTEGRITAS kali ini memfokuskan diri pada pentingnya “transparansi (*transparency*) dan akuntabilitas (*accountability*)”, karena KPK yakin bahwa minimnya transparansi dan akuntabilitas merupakan resep jitu untuk menumbuhkan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Dalam konteks yang lebih luas, Robert Klitgaard bahkan mengatakan bahwa rumus korupsi adalah: $C = M + D - A$ (*Corruption equals Monopoly plus Discretion minus Accountability*) atau dalam bahasa Indonesia “Korupsi sama dengan Monopoli ditambah Diskresi dikurang Akuntabilitas”. (Klitgaard, *Controlling Corruption*, 1988). Walaupun rumus tersebut tidak menyebut transparansi secara khusus, tapi biasanya “diskresi dan monopoli” sering dilakukan secara tidak transparan sehingga berpotensi menyuburkan korupsi.

Sadar akan hal tersebut dan demi untuk meningkatkan transpa-

ransi dan akuntabilitas, edisi kali ini telah menghimpun sejumlah artikel yang membahas secara detail isu-isu transparansi dan akuntabilitas mulai dari pentingnya keterbukaan tata kelola pemerintahan sampai dengan isu-isu transparansi organisasi swasta bahkan organisasi keagamaan.

Edisi kali ini diawali oleh artikel **Agie Nugroho Soegiono** yang membedah “**Agenda Open Government dan Inisiatif Open Data**” dalam mencegah dan memerangi korupsi. Penulis beranggapan bahwa agenda ‘pemerintahan yang transparan dan terbuka harus diikuti juga dengan transparansi dan keterbukaan data agar masyarakat bisa berpartisipasi dalam menjaga dan memerangi korupsi yang terjadi dalam struktur pemerintahan. Selanjutnya **Beni Kurnia Ilahi** dan **Muhammad Ikhsan Alia** berusaha untuk membedah dan menjelaskan interaksi antara BPK, KPK, dan PPATK dalam “**Per-tanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara**”. Kedua penulis mengharapkan kerja sama ketiga instansi negara tersebut untuk memantau transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara agar tidak terjadi kebocoran dan pelanggaran dalam penggunaannya. Kedua penulis percaya bahwa jika BPK, KPK, PPATK berkolaborasi secara positif, maka akan terjadi efisiensi dalam pemanfaatan keuangan negara.

Masih dalam mendukung transparansi dan akuntabilitas procurement, **Beridiansyah** menyorot “**Analisis Yuridis Pengadaan Barang dan Jasa**” agar tidak terjadi penyalahgunaan dalam proses pengadaan barang dan jasa. Penulis percaya bahwa sistem pengadaan barang dan jasa (*procurement system of goods and services*) yang baik harus didukung oleh integritas dan profesionalisme sumber daya manusia (SDM) yang menjalankan sistem tersebut. Penulis percaya bahwa selalu ada kemungkinan penyalahgunaan kewenangan dalam pengadaan barang dan jasa. Oleh karena itu dia berharap bahwa pengadaan barang dan jasa pemerintah harus dilakukan dengan berpatokan pada prinsip-prinsip: efisiensi, efektivitas, transparansi, adil, tidak diskriminatif dan akuntabel.

Redaksi INTEGRITAS, juga berterima kasih kepada **Eka Adhi**

Wibowo dan Heru Kristanto yang menyumbangkan artikel **“Korupsi dalam Pelayanan Gereja”**. Topik semacam ini baru pertama kalinya dibahas di INTEGRITAS sehingga sangat bagus untuk memperkaya pengetahuan tentang korupsi di sektor organisasi keagamaan. Pada sejumlah kasus, KPK pernah bersinggungan dengan korupsi dana haji, proyek al-Quran dan sejumlah proyek masjid. Ternyata dalam pengelolaan keuangan gereja pun perlu diwaspadai karena menurut kedua penulis, tidak semua yang sakral bebas dari korupsi. Intinya, mereka mengimbau kepada umat agar tidak percaya begitu saja (*blind trust*) pada pengurus keuangan gereja. Oleh karena itu, kedua penulis mengusulkan pentingnya *“internal control”* yang profesional dan kuat agar dapat mendeteksi dan mencegah korupsi dan penyimpangan pemanfaatan keuangan gereja.

Masih dalam spirit yang sama, **Johan Rahmatulloh** menyoroti potensi korupsi dalam **“Pungutan Keuangan dalam Pendidikan Dasar”**. Penulis mencurigai adanya “pungutan liar” atau pungutan yang tidak memiliki dasar hukum yang dilakukan oleh penyelenggara pendidikan dasar di Indonesia. Pungutan yang melibatkan tenaga pendidik dan orang tua murid sudah sangat mengkhawatirkan karena kebanyakan sekolah dikelola tidak transparan dan landasan hukumnya pun dianggap lemah. Setelah mengkaji beberapa peraturan perundang-undangan yang relevan, penulis menyimpulkan bahwa: (i) penyelenggara pendidikan dalam satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah tidak diberikan kewenangan untuk melakukan pungutan kepada orang tua atau wali peserta didik, dan (ii) kesepakatan yang dijadikan dasar oleh pihak penyelenggara pendidikan untuk melakukan pungutan terhadap orang tua atau wali peserta didik secara hukum merupakan perbuatan ilegal.

Berbeda dengan beberapa artikel di atas yang menyoroti secara khusus soal pentingnya transparansi dan akuntabilitas dalam mencegah terjadinya korupsi, **Melisa Indriana Putri** mencoba menganalisis **“Pengaruh Pemberitaan/Diskusi Korupsi bagi Pasangan Calon Gubernur DKI Jakarta dengan Konstituen Pemilih”**. Penelitian yang dilakukan oleh penulis menunjukkan bahwa hubun-

gan antara intensitas diskusi berita korupsi pasangan calon dengan partisipasi politik konstituen lebih kuat dari pada hubungan antara pola konsumsi berita korupsi pasangan calon dengan partisipasi politik konstituen. Dan ternyata, konstituen pemilih cenderung lebih mempercayai informasi yang bersumber dari orang-orang terdekat mereka dibanding yang diberitakan oleh media massa. Penelitian ini pada akhirnya merekomendasikan bahwa media massa tidak cukup dalam memainkan perannya sebagai agen antikorupsi karena orang-orang terdekat konstituenlah yang memiliki kekuatan paling besar dalam mempengaruhi pandangan khalayak mengenai korupsi secara umum maupun kasus korupsi yang dilekatkan oleh media terhadap para pasangan calon.

Edisi kali ini juga bersyukur mendapatkan artikel dari tiga serangkai yang berlatar belakang akuntan: **Stanislaus, Ratna Ayu Damayanti, dan Syamsuddin**. Ketiga penulis menganalisis **“Pemaknaan Efisiensi Belanja Daerah oleh Para Agen Birokrat”**. Menurut temuan para penulis, **“efisiensi”** dapat diartikan bermacam-macam tergantung **“kesepakatan”** oleh para agen birokrat. Fenomena ini dapat menimbulkan inefisiensi anggaran Pemda sehingga perlu diperhatikan secara seksama. Penelitian ini menyimpulkan bahwa tidak ada efisiensi dalam belanja daerah, khususnya pada jenis belanja barang dan jasa yang merupakan kelompok belanja langsung. Efisiensi implementasi belanja yang dimaknai oleh agen birokrat sesungguhnya baru sebatas pemahaman arti efisiensi pada tahap perencanaan serapan anggaran dan bukan pada tahapan pelaksanaan kegiatan (*service delivery*) yang dilakukan dengan pengeluaran biaya yang sehemat mungkin berdasarkan harga pasar wajar.

Kembali pada isu transparansi, **Markus H. Simarmata**, mencoba meningkatkan **“Peran e-Government dan Media Sosial dalam Mewujudkan Budaya Transparansi”**. Penulis melihat bahwa *e-government* dan *social media* berpotensi untuk meningkatkan budaya keterbukaan dan budaya pemberantasan korupsi tapi sayangnya belum dimanfaatkan secara maksimal. Penulis melihat ada beberapa hal yang perlu diperbaiki untuk meningkatkan manfaat *e-govern-*

ment dan *social media*, termasuk perbaikan beberapa norma hukum yang tertuang dalam sejumlah peraturan perundang-undangan. Di samping itu, penulis juga mengusulkan kepada pemerintah untuk melakukan kampanye literasi *e-government* dan *social media* yang mendidik agar bermanfaat bagi pemcerantasan korupsi di negeri ini.

Akhirnya, dalam upaya meningkatkan tata kelola obat yang transparan dan akuntabel, **Niken Ariati** berupaya untuk menyarikan penelitian KPK di bidang **“Tata Kelola Obat di Era Sistem JKN”**. KPK menaruh perhatian penting dalam tata kelola obat karena dianggap belum berpihak kepada masyarakat dan pada saat yang sama masih diliputi dengan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Untuk menghilangkan praktik-praktik yang korup tersebut, Direktorat Litbang KPK bekerjasama dengan sejumlah pihak telah melakukan penelitian yang mendalam dan menemukan sejumlah permasalahan tata kelola obat nasional, di antaranya: (1) Ketidakesesuaian Formularium Nasional (FORNAS) dan *e-catalogue*; (2) Aturan Perubahan FORNAS Berlaku Surut Melanggar Asas Kepastian Hukum; (3) Tidak Akuratnya RKO Sebagai Dasar Pengadaan *e-catalogue*; (4) Mekanisme Pengadaan Obat Melalui *e-catalogue* Belum Optimal; (5) Ketidakesesuaian Daftar Obat pada Panduan Praktik Klinis (PPK) FKTP dengan FORNAS FKTP; (6) Belum Ada Aturan Minimal Kesesuaian FORNAS pada Formularium RS/Daerah; (7) Belum Optimalnya *Monitoring* dan Evaluasi Terkait Pengadaan Obat; dan (8) Lemahnya Koordinasi Antar Lembaga.

Permasalahan-permasalahan di atas kemudian diurai satu persatu untuk dicarikan jawaban bersama antara Tim Direktorat Litbang KPK dengan Tim Pemerintah dan pihak-pihak lain yang terlibat. KPK berkeyakinan bahwa jika semua pemangku kepentingan yang terlibat (pemerintah, swasta, asosiasi profesi, dan masyarakat) dalam tata kelola obat nasional memiliki tekad yang sama dalam perbaikan tata kelola obat, cita-cita untuk mewujudkan tata kelola obat yang adil dan terbebas dari korupsi pasti dapat diwujudkan.

Sebagai Pemimpin Redaksi, saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada para penyumbang tulisan, mitra bestari,

dan seluruh personel jajaran redaksi yang bekerja siang dan malam untuk memastikan keberlanjutan dan keterjagaan kualitas Jurnal INTEGRITAS yang kita cintai bersama.

Akhirnya saya berharap kiranya, artikel-artikel yang tersaji dalam edisi kali ini akan meningkatkan ilmu pengetahuan para pembaca dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi dan pada pada saat yang sama juga berhasil mengasah hati dan kesadaran kita semua untuk bergerak bersama memberantas korupsi yang menjadi penyakit bangsa.

Selamat Ulang Tahun KPK yang ke-14, semoga Tuhan sang pencipta seru sekalian alam, selalu melindungi dan memberikan rahmat-Nya kepada insan-insan KPK yang tulus memberantas korupsi dan kepada seluruh rakyat Indonesia yang tak pernah henti berharap untuk Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera.

Salam Antikorupsi

Laode M. Syarif

Pemimpin Redaksi

Agenda *Open Government*: Memerangi Korupsi Melalui Inisiatif *Open Data*

AGIE NUGROHO SOEGIONO

Universitas Airlangga

agienugroho@gmail.com

p-ISSN : 2477-118X

ABSTRAK

Esai ini mendiskusikan partisipasi masyarakat ataupun pemangku kepentingan nonpemerintah dalam upaya pemberantasan dan pencegahan korupsi di Indonesia. Mendeklarasikan diri sebagai salah satu pemerintah terbuka (*Open Government*) di dunia, Pemerintah Indonesia dalam beberapa tahun terakhir telah melakukan berbagai macam inisiatif keterbukaan guna merealisasikan peran riil masyarakat dalam mengawal pemerintahan yang transparan, akuntabel, responsif, dan bersih. Esai ini secara khusus mendiskusikan implementasi data terbuka (*Open Data*), salah satu inisiatif pemerintah untuk membuka informasi ataupun data pemerintah kepada publik sebagai kunci penting pencegahan dan pemberantasan korupsi. Selanjutnya, dalam esai ini dibahas dataset apa saja yang sekiranya harus dirilis oleh pemerintah, yang berpotensi untuk memaksimalkan penyelidikan kasus korupsi. Terakhir, esai ini memberikan empat rekomendasi yang ditujukan untuk perbai-

kan tata kelola penyelenggaraan *open data* di Indonesia sebagai langkah nyata dalam memberantas korupsi.

Kata Kunci: Keterbukaan pemerintah, data terbuka, korupsi, KPK.

ABSTRACT

This essay discusses to what extent public or non-government actors could participate in corruption eradication and prevention. After declaring an as open government country, Indonesia has recently given tremendous efforts to encourage its people having their say in implementing transparent, accountable, responsive, and clean government. This essay specifically highlights the implementation of open data, one of the government's efforts to publish government data and information as an essential core to prevent and eradicate corruption acts. Further, the discussion depicts what kinds of datasets that should be provided to assist corruption investigation. Lastly, this essay provides four recommendations that suggest some improvements on open data management in Indonesia.

Keywords: Open government, open data, corruption, KPK.

PENDAHULUAN

Tragedi penyiraman air keras yang menimpa penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Novel Baswedan baru-baru ini, kembali membuka mata publik akan risiko-risiko yang dihadapi dalam memerangi korupsi. Tindakan penganiayaan secara sengaja tersebut sontak menerima berbagai respons dari masyarakat. Najwa Shihab misalnya, salah satu reporter kenamaan Indonesia ini pun langsung menjadikan teror tersebut sebagai topik bahasan utama di acara *talkshow*-nya yang bertajuk “Kita KPK, KPK adalah kita”. Memaknai judul tersebut, semangat yang diusung tentu bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan peran aktif masyarakat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi. Namun, benarkah

selama ini masyarakat memiliki peran signifikan dalam pemberantasan dan pencegahan korupsi? Apa yang bisa diperbuat masyarakat secara riil untuk membantu KPK menunaikan tugasnya? Agaknya pertanyaan-pertanyaan ini masih sulit dijawab.

Peran dan partisipasi publik dalam isu pembangunan dan kebijakan publik merupakan topik yang tidak pernah habis dibahas. Berbagai upaya telah dilakukan baik dari pemerintah maupun pemangku kepentingan lain untuk terus mengembangkan model pembuatan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan yang demokratis, transparan, serta partisipatif. *Platform* yang memungkinkan terjadinya interaksi antara pemerintah dengan masyarakat terus bermunculan, sebut saja, Layanan Aspirasi Pengaduan Online Rakyat (LAPOR) yang diinisiasi Kantor Staf Presiden (KSP), aplikasi Clue yang menjadi ruh Jakarta Smart City, *command-center* milik Pemerintah Kota Surabaya, hingga ruang diskusi publik mingguan yang menjadi inisiatif Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Upaya-upaya tersebut merupakan contoh penerapan pemerintahan terbuka (*Open Government*) dalam memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk aktif berpartisipasi dalam pembangunan dan peningkatan kualitas layanan publik. Partisipasi publik yang dimaksud juga termasuk hak untuk mengadu atau melaporkan suatu pelanggaran/penyelewengan lainnya kepada pemerintah dan aparat penegak hukum, salah satunya tindakan korupsi.

Sayangnya, dalam hal pemberantasan dan pencegahan korupsi, sejumlah *platform* yang ada selama ini belum signifikan. Partisipasi publik dinilai masih minim kontribusi dan pasif. Kalaupun ada, bentuk partisipasi masyarakat secara garis besar masih dalam tahap edukatif (Kurniawan 2009; Setiawan & Pinatih 2013). Singkatnya, partisipasi masyarakat masih dinilai *powerless*. Alih-alih untuk ikut membantu pemberantasan korupsi, akses data dan informasi untuk mengidentifikasi tindakan korupsi saja masih sangat terbatas. Padahal, data dan informasi merupakan instrumen penting bagi masyarakat untuk turut serta mendeteksi tindakan penyelewengan.

Beberapa faktor berikut mengungkapkan penyebab partisipasi masyarakat masih dapat dikatakan minim dan lemah, terutama

dalam mendapatkan akses data dan informasi terkait tindakan korupsi. *Pertama*, pemerintah masih bersikap reaktif daripada proaktif dalam memberikan data dan informasi yang relevan sebagai rujukan untuk penyelidikan korupsi. *Kedua*, keterbukaan akses publik terhadap data dan informasi pemerintah masih belum diperhitungkan secara signifikan kontribusinya dalam memerangi korupsi. *Ketiga*, kemampuan literasi data maupun pengelolaan informasi masyarakat untuk memerangi korupsi yang belum merata. *Keempat*, pemerintah sendiri masih belum secara jelas mendefinisikan perbedaan data dan informasi. Padahal, keduanya merupakan dua hal yang berbeda secara bentuk, ruang lingkup, dan kegunaannya. Kalau sudah begitu, mungkin saja “Kita KPK” selama ini hanya menjadi slogan belaka. Tetapi, bagaimana seandainya masyarakat diberikan akses kepada bahan-bahan rujukan yang bisa dianalisis untuk mengungkap suatu kasus tindakan korupsi? Bagaimana seandainya pemerintah menerapkan mekanisme proaktif dalam mempublikasikan data dan informasi seluas-luasnya secara otomatis, dalam format yang berkualitas, periodik, interoperabel, dan juga gratis?

Artikel ini berargumen bahwa pemberantasan dan pencegahan korupsi di Indonesia akan semakin efektif apabila masyarakat memiliki akses terhadap dataset pemerintah yang mampu membantu pendeteksian potensi tindakan korupsi. Dengan dibukanya dataset pemerintah yang menunjang pencegahan dan pemberantasan korupsi serta dibarengi masyarakat yang ‘melek’ data, barulah semua orang bisa ‘menjadi KPK’. Dengan akses dataset yang bisa dijangkau oleh masyarakat, barulah mereka dapat turut aktif dalam membantu misi memerangi korupsi. Memahami dari segi pemerintah sendiri, masih banyak berbagai asumsi yang beredar bahwa merilis data dan informasi pemerintah malahan akan membahayakan *status quo* institusi pemerintah itu sendiri. Padahal, keterbukaan pemerintah sangat banyak manfaat dan potensinya untuk pembangunan. Premis dalam tulisan ini beranggapan “Kalau jujur dan bersih = berani terbuka dan rilis data”. Kalau pemerintah bersih, dinamis, inovatif, dan partisipatif, pastilah tidak perlu takut untuk terbuka kepada publik.

Sebaliknya, bila pemerintah takut, alergi, bahkan defensif terhadap keterbukaan, bisa jadi memang terdapat ‘alasan’ di belakangnya.

Struktur pembahasan dalam artikel ini dimulai dari diskusi terkait dengan upaya pemberantasan dan pencegahan korupsi di Indonesia saat ini. Sampai sejauh manakah upaya Indonesia dalam mencegah mengurangi tindakan korupsi? Upaya apa saja yang telah dilakukan KPK maupun pemangku kepentingan lain untuk mencapai hal tersebut? Halangan, tantangan, dan pembelajaran apa yang dapat kita pelajari selama ini? Kondisi teraktual terkait perilaku dan tindakan korupsi di Indonesia kemudian dilanjutkan dengan gambaran agenda nasional pemerintah Indonesia menuju pemerintahan terbuka. Dalam pembahasan tersebut, dijelaskan secara singkat namun rinci terkait urgensi pemerintah dalam menerapkan agenda keterbukaan seperti merilis data dan informasi yang diamanatkan oleh UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) tahun 2008.

Salah satu bentuk nyata pemerintah dalam penyelenggaraan keterbukaan saat ini adalah inisiatif data terbuka (*Open Data Initiative*), atau yang lebih dikenal di Indonesia dengan sebutan program Satu Data Indonesia (SDI). *Open data* tidak hanya sebatas diseminasi data pemerintah kepada publik. Namun, *open data* yang memiliki sifat interoperabel dengan aksesibilitas yang tinggi dan mudah akan membantu pemerintah dalam memadukan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, serta pengendalian pembangunan di tingkat pusat maupun daerah. Selain itu, dengan tersedianya data pemerintah untuk publik yang mudah didapat, gratis, dan dimutakhirkan secara periodik akan menguatkan partisipasi masyarakat untuk mengawal penyelenggaraan pemerintahan.

Singkatnya, program Satu Data Indonesia tidak hanya dapat menjadi solusi dalam memberikan data berkualitas bagi publik, namun juga menyelesaikan permasalahan data-data pemerintah yang selama ini masih berbeda-beda, terpisah-pisah, maupun diciptakan dan didistribusikan dalam format yang tidak terstandarisasi. Data dengan kualitas yang buruk akan mengakibatkan kualitas kebijakan yang tidak tepat sasaran. Kebijakan yang tidak tepat sasaran sangat

berpotensi memicu kesempatan praktik-praktik tindakan korupsi di dalam implementasinya.

Di pembahasan terakhir, akan didiskusikan secara lebih rinci dan spesifik bagaimana *open data* dapat meningkatkan peran masyarakat untuk membantu pembangunan dan memerangi korupsi. Pemanfaatan data oleh masyarakat tidak hanya memperkuat pengawasan penggunaan anggaran pemerintah lebih komprehensif, namun juga akan secara otomatis meningkatkan kualitas pelayanan publik. Di sesi tersebut juga akan dibahas secara lebih rinci terkait dataset apa saja yang diperlukan dan berpotensi untuk digunakan dalam memerangi korupsi. Selama ini, *open data* belum menjadi prioritas mayoritas pemerintah dunia dalam menentukan strategi dalam memberantas dan mencegah korupsi (Rajshree & Srivasta 2012: 21). Harapannya, artikel ilmiah ini akan menambah khazanah pengetahuan terkait upaya-upaya dalam memerangi korupsi. Terakhir, artikel ini akan memberikan rekomendasi strategis yang dapat diambil pemerintah terkait inisiatif *open data* dalam memerangi korupsi.

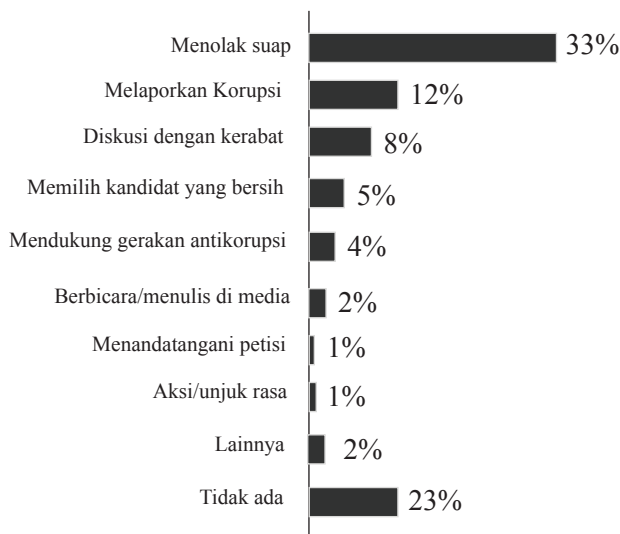
1. Korupsi di Indonesia Hari Ini

Pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia masih jauh dari kata selesai. Subbab berikut akan memaparkan beberapa data dari sejumlah riset terdahulu terkait perkembangan upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi di Tanah Air.

Walaupun mengalami kenaikan peringkat secara signifikan dari peringkat 107 di tahun 2015 ke peringkat 88 di tahun 2016, Indonesia hanya mengalami sedikit improvisasi di penilaian *Corruption Perception Index* (CPI) dari 34 poin di tahun 2015 menuju 36 poin pada 2016 (Transparency International Indonesia 2017: 12). Skor CPI berada pada rentang 0-100. Poin 0 berarti negara dipersepsikan sangat korup, sedangkan poin 100 dipersepsikan sangat bersih. Walaupun mengalami kenaikan sedikit dari tahun 2015 ke 2016, Indonesia secara konsisten mengalami tren kenaikan sejak 2012. Walaupun begitu, target pemerintah Indonesia sendiri yang berusaha mencapai skor CPI 50 poin belumlah tercapai.

Temuan menarik lainnya diperoleh dari *Global Corruption Barometer*, sebuah riset yang memotret perkembangan pencegahan dan pemberantasan korupsi menurut persepsi masyarakat. Pada tahun 2013, jumlah persentase masyarakat yang menilai kinerja pemerintah dalam memberantas korupsi sudah efektif hanyalah sebesar 16%. Secara mengejutkan, angka ini meningkat drastis di 2017 dimana keefektifan kinerja pemerintah dinilai meningkat oleh 64% dari jumlah responden. Sebanyak 78% masyarakatpun setuju bahwa keterlibatan mereka sebagai penduduk sipil berperan besar dalam suksesnya dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi. Bentuk partisipasi masyarakatpun dilakukan dengan berbagai cara, baik yang bersifat reaktif ataupun proaktif. Namun, apabila dicermati, tingkat persentase partisipasi masyarakat secara proaktif seperti melaporkan korupsi, memilih kandidat politik bersih, berbicara dan menulis di media masih tergolong rendah (lihat Gambar 1).

Gambar 1: Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Melawan Korupsi di Indonesia



Sumber: ti.or.id

Bahkan, sebanyak 23% masyarakat memilih pasif dengan tidak melakukan apa-apa. Menurut indeks yang sama, pasifnya masyarakat disebabkan oleh ketidaktahuan mengenai cara mekanisme dan tempat mereka harus melapor, yang jumlahnya mencapai 28% dari total responden. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam mencegah dan memberantas korupsi belum dapat dikatakan maksimal.

Menurut Transparency International Indonesia (2015), selama ini upaya pemberantasan dan pencegahan korupsi Indonesia masih terfokus pada upaya reformasi birokrasi atau perbaikan internal pemerintah. Memang birokrasi merupakan salah satu sektor dengan tindakan korupsi tertinggi. Namun, secara kuantitas sektor lain seperti korupsi politik, korupsi hukum, dan korupsi bisnis belum tersentuh secara signifikan.

Di level pemerintahan daerah, riwayat yang ditunjukkan oleh KPK mengindikasikan kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah, kian berpotensi menjadi lubang sasaran koruptor. Berdasarkan data yang dirilis dalam Laporan Tahunan KPK tahun 2016, tercatat dari 2004 hingga 2016, terdapat 124 anggota DPR/DPRD, 117 gubernur dan 58 walikota/bupati/wakilnya yang ditangkap atas tuduhan tindakan korupsi. Di tahun 2016 sendiri, birokrat di tingkat pemerintahan daerah tercatat sebagai sektor terbanyak yang tersangkut kasus korupsi.

Berbicara mengenai kerugian negara dari temuan-temuan tersebut, hasil data Indonesia Corruption Watch (ICW) menunjukkan bahwa di tahun 2015 saja tindakan korupsi diperkirakan telah menyebabkan kerugian negara sebesar Rp.3,1 triliun. Tentu hal ini harus dibayar mahal masyarakat yang menjadi korban penyelewengan tersebut. Pembangunan menjadi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Bagi masyarakat miskin, seringkali mendapatkan ‘getahnya’ yang dapat dilihat dari banyaknya warga miskin yang tidak mendapatkan akses bantuan sosial, pendidikan, dan kesehatan. Pergerakan ekonomipun secara otomatis juga menjadi tersendat karena perilaku korupsi.

Kembali pada upaya penanganan korupsi, salah satu upaya untuk mengidentifikasi tindakan korupsi adalah dengan meningkatkan unsur transparansi kepada publik, termasuk perilsan data kepada publik. Open Data Barometer (ODB - opendatabarometer.org), sebuah inisiatif global untuk melihat perkembangan keterbukaan, menilai Indonesia belumlah cukup serius untuk mengimplementasikan keterbukaan data pemerintah kepada publik. Tercatat, dari 92 negara di dunia, Indonesia menempati urutan ke-40. Walau berada di posisi tengah, kesiapan Indonesia dalam melaksanakan keterbukaan data pemerintah hanyalah dinilai 46% dari kondisi standar ODB. Pemanfaatan keterbukaan dataupun barulah mencapai 14%. Hal ini tentu mengindikasikan pentingnya masyarakat Indonesia untuk lebih mengimprovisasi agenda keterbukaan pemerintahannya demi mewujudkan pembangunan yang bersih, jujur, akuntabel, efisien, efektif, dan tepercaya melalui pemanfaatan akses data. Subbab berikut akan membahas perjalanan panjang pemerintah Indonesia yang telah bertransformasi dari yang awalnya bersifat otoriter hingga lahirnya inisiatif untuk mengimplementasikan agenda *open government*.

2. Kilas Balik *Open Government* Indonesia

Kebijakan untuk merilis data pemerintah untuk publik di Indonesia merupakan sebuah perjalanan panjang yang dimulai dari runtuhnya otoritarianisme, meningkatnya peran media, hingga lahirnya landasan hukum terkait keterbukaan informasi publik.

Setelah runtuhnya rezim Orde Baru, tuntutan akan reformasi pemerintahan dalam hal transparansi, efisiensi kinerja pemerintah, pemberantasan korupsi, serta perbaikan birokrasi semakin kuat. Masyarakat yang dibungkam dan dikontrol secara politik maupun ekonomi di era Orde Baru, kini mulai bebas menyampaikan pendapat serta dilindungi aspirasinya. Diawali oleh UU Kebebasan Pers No. 40/ 1999, pemerintah tidak lagi kebal terhadap kritik. Suara masyarakat pada era reformasi kerap disampaikan dan disalurkan melalui berbagai model *platform* media. Pers yang awalnya dikekang

kebebasannya oleh pemerintah, akhirnya dijamin kemerdekaan dan haknya dalam mencari, memperoleh, dan menyebarkan gagasan serta informasi. Pihak yang diberitakan pun juga dijamin oleh UU untuk memberikan hak jawab. Hal tersebut tentu berpengaruh secara signifikan dalam memantau kinerja pemerintah. Bisa dikatakan bahwa awal teretusnya pemerintahan terbuka di Indonesia diawali di era reformasi dimana azas-azas demokrasi bangkit menyusul jatuhnya rezim Order Baru setelah tiga dekade memerintah dengan otoriter.

Azas demokrasi semakin berkembang setelah pemerintah mengesahkan UU Otonomi Daerah. Mengingat luasnya wilayah dan kompleksnya keberagaman pembangunan di Indonesia, pemerintah yang sentralistik dianggap tidak mampu untuk mengatur segala kebutuhan pembangunan, terlebih dalam memenuhi kebutuhan masyarakat di daerah (Lane 2014). Alhasil, pemerintah pusat kemudian membagi kewenangannya kepada daerah yang memungkinkan pemerintah daerah mempunyai peran lebih dalam jalannya pembangunan di areanya masing-masing. Selain lebih leluasa dalam mengatur dan mengelola potensi sumber daya di daerahnya masing-masing, pimpinan pemerintah daerah secara demokratis dipilih langsung oleh rakyat. Dinamika politik baru ini memungkinkan pengurangan eksklusivitas dalam tubuh pemerintahan yang selama ini didominasi oleh elite-elite politik tertentu. Namun, beberapa ilmuwan mengkritisi UU Otonomi Daerah justru melahirkan penguasa-penguasa baru di tingkat regional pula (lihat Mietzner 2015). Maka, diperlukan landasan hukum yang kuat dalam menelaah *cross and balance* kinerja pemerintah di semua tingkat. Tentu saja, untuk merealisasi hal tersebut dibutuhkan peran dan partisipasi masyarakat nonpemerintah yang harus dibekali informasi maupun data dalam mengawal kinerja pemerintahannya masing-masing.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, akhirnya pada tahun 2008, Pemerintah Indonesia mengesahkan UU No. 14 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Dengan diberlakukannya UU KIP, seharusnya pemerintah di semua level menjadi semakin transparan

dalam membuka data dan juga informasi terkait pembangunan. UU KIP mengubah kondisi mekanisme keterbukaan informasi yang tadinya berupa *close by default* menjadi *open by default*. Artinya, secara otomatis, pemerintah memiliki kewajiban serta tuntutan untuk memublikasikan perkembangan terkini tentang pembangunan kepada masyarakat luas.

Pemublikasian informasi publik sendiri dilakukan melalui berbagai *platform*. Di daerah yang sudah dibekali teknologi dan sumber daya manusia (SDM), proses pemublikasian informasi dilakukan melalui *website* ataupun melalui portal berita khusus. Sedangkan di daerah yang belum maju secara teknologi, hal tersebut cukup dilakukan secara konvensional seperti melalui papan pengumuman yang dapat dilihat dan dibaca oleh masyarakat setempat ataupun melalui musyawarah rutin yang mempertemukan warga dan pejabat pemerintah lokal. UU KIP juga mengatur akses informasi secara kelembagaan. Salah satunya ketentuan untuk menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) dan Komisi Informasi. Hal ini bertujuan untuk memudahkan masyarakat dalam mengajukan permohonan data dan informasi kepada badan publik maupun mengajukan sengketa informasi publik. Dalam UU KIP, hak masyarakat untuk mendapatkan akses serta mengajukan gugatan terkait sengketa informasi dilindungi secara hukum demi menciptakan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan bersih. Jadi, UU KIP mengatur dan memfasilitasi pemublikasian data maupun informasi terkait pembangunan di setiap level pemerintahan terlepas keberagaman kapabilitas di masing-masing daerah.

Namun, implementasi hukum yang memungkinkan upaya transparansi pemerintah kepada publik tidak berjalan semulus yang direncanakan. Maka dari itu, pada tahun 2011, pemerintah Indonesia bersama tujuh pimpinan negara lainnya berinisiatif untuk membentuk suatu gerakan global yang membantu mempromosikan komitmen keterbukaan pemerintah di dunia yang bernama *Open Government Partnership* (OGP). Di sinilah perjalanan pemerintah Indonesia untuk menjadi pemerintahan yang terbuka berkembang

dan terus melahirkan inovasi-inovasi untuk meningkatkan transparansi, partisipasi, dan kolaboratif publik.

Berdasarkan latar belakang di atas pertanyaan dari artikel ini adalah, “Bagaimana inisiatif *open data* dapat meningkatkan kualitas upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia?” Pertanyaan ini akan dijawab melalui studi literatur tentang implementasi penyelenggaraan *open government* dan *open data* di berbagai belahan dunia.

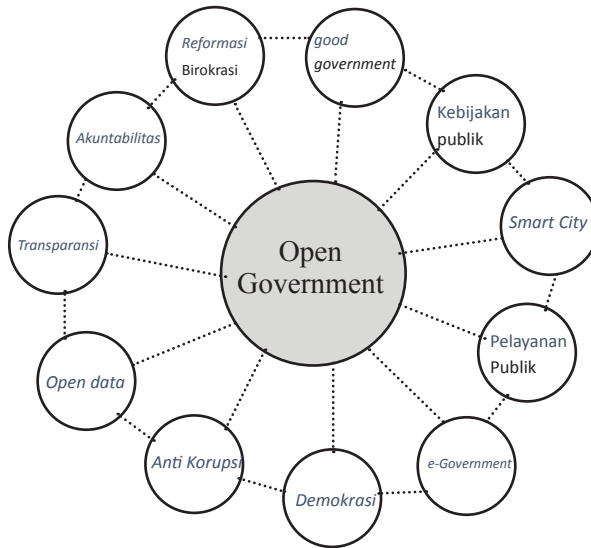
TINJAUAN TEORITIS

Dalam sesi sebelumnya telah disinggung bahwa untuk menciptakan suatu iklim *open government*, pemerintah Indonesia merasa perlu untuk berpartisipasi dalam gerakan global. Open Government Partnership atau OGP merupakan bentuk komitmen global yang diinisiasi oleh 8 negara inisiator termasuk Indonesia di tahun 2011. OGP tidak hanya bertujuan untuk menekankan urgensi inisiatif *open government* di berbagai belahan dunia. Namun, OGP juga dapat menjadi suatu wadah pembelajaran bagi para pemimpin dunia untuk mempelajari praktik terbaik (*best practices*) inovasi keterbukaan di berbagai negara untuk dapat diterapkan di negaranya masing-masing. Secara khusus, bentuk konkret komitmen pemerintah Indonesia dalam merealisasikan agenda *open government* adalah dengan membentuk sekretariat Open Government Indonesia (OGI). Secara kepengurusan, OGI tidak hanya disupervisi lembaga pemerintah, seperti Bappenas dan Kantor Staf Presiden (KSP), namun juga secara langsung dikawal oleh beberapa lembaga nonpemerintah. Tercatat, saat ini ada 10 organisasi nonpemerintah yang terdaftar dalam kepengurusan OGI.

Namun, apa sebenarnya yang dimaksud dengan *open government* itu sendiri? Tinjauan teoritis berikut akan menjelaskan secara singkat konsep dan pemahaman dalam *open government* berikut dengan rencana pemerintah Indonesia terkini.

1. Apa dan Mengapa *Open Government*

Gambar 2: Manfaat Inisiatif *Open Government*



Sumber: opengovindonesia.org (2017)

Open Government menjadi sebuah istilah (*term*) yang digunakan di dunia internasional dalam mendorong upaya untuk meningkatkan kualitas keterbukaan pemerintah dan pelayanan publik. Menurut Harisson, et al (2012), *open government* dilandasi beberapa prinsip, seperti transparansi, partisipasi, dan kolaborasi. Dengan membuka dan memperluas akses informasi tentang pemerintah (termasuk di dalamnya mengurangi berbagai proses birokratis dalam mengakses informasi), pemerintah akan secara otomatis dituntut untuk semakin meningkatkan kualitas layanan publik juga kualitas informasi itu sendiri. Kinerja pemerintah dan informasi yang buruk, tentu akan semakin mendapatkan tekanan secara politis dari masyarakat luas. Sebaliknya, pemerintah yang transparan dan terus berhasil mengimprovisasi layanan publik juga kualitas informasinya, akan semakin mendapatkan kepercayaan yang tinggi dari masyarakat. Hal terse-

but, akan menstimulus dan menciptakan lingkungan partisipasi keterbukaan yang lebih meluas. Pada akhirnya, partisipasi yang meluas berpotensi untuk mendorong dan menguatkan peran masyarakat dalam pembangunan, baik dari peneliti, sektor privat, maupun organisasi masyarakat untuk berkolaborasi bersama dengan pemerintah (lihat Gambar 2).

Beberapa ilmuwan kerap berargumen bahwa *open government* sangat terbuka terhadap perkembangan teknologi (McDermott 2010; Harrison et al 2012; Rajshree & Srivasta 2012). Teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dianggap krusial dalam mereduksi, tidak hanya struktur birokrasi pemerintah yang berbelit-belit, namun juga meningkatkan efisiensi, efektivitas, juga kemudahan layanan publik itu sendiri. Layanan yang efisien, secara otomatis juga akan semakin mengurangi biaya prosedural yang kerap memboroskan anggaran pemerintah (Janssen et al: 2012). Berbeda halnya dengan layanan publik yang telah tersedia dalam format elektronik. Format “e” atau *electronic* memungkinkan pemerintah dan masyarakat untuk lebih mudah dalam menganalisis perkembangan pembangunan yang telah atau sedang berjalan, termasuk di antaranya mendeteksi kemungkinan adanya tindakan korupsi. Meski begitu, penerapan *open government* di suatu daerah bukan berarti harus memiliki penguasaan TIK tingkat tinggi terlebih dahulu (Yu & Robinson 2012: 181). Dengan kata lain, dalam memulai inisiatif *open government*, penguasaan TIK bukanlah syarat mutlak.

Untuk memulai inisiatif *open government*, yang pertama kali diperlukan adalah komitmen *high-level* terkait transparansi informasi yang dihasilkan suatu institusi dan kemudian memublikasikannya kepada publik. Pemublikasian tersebut tidak selalu harus dilakukan melalui TIK yang canggih ataupun mutakhir. Sebuah riset yang dilakukan oleh Pawelke dan Canares (2016:15) menunjukkan, keterbukaan data fiskal yang dikeluarkan pemerintah daerah di pedalaman Yogyakarta dalam format konvensionalpun mampu menstimulasi proses peningkatan kesadaran dan partisipasi masyarakat terkait pengawasan anggaran. Riset tersebut juga menunjukkan bahwa per-

an organisasi nonpemerintah juga memegang peran penting dalam membentuk ekosistem keterbukaan pemerintahan dengan memfasilitasi peningkatan literasi data maupun informasi masyarakat lokal. Dengan adanya masyarakat yang berdaya dan ‘melek’ informasi, tuntutan mereka terhadap penggunaan anggaran daerah agar dimanfaatkan seefisien dan seefektif mungkin pun, semakin meningkat.

Fokus *open government* tidak terbatas pada bagaimana pemerintah dapat mengimprovisasi tata kelola keterbukaan informasi publik-nya saja. Belakangan, agenda bahasan OGP berfokus pada kolaborasi pihak pemerintah dengan nonpemerintah melalui proses yang demokratis, akuntabel, dan transparan. Untuk mencapai hal tersebut, OGI (2016) sebagai gerakan pemerintahan terbuka nasional merilis rencana aksi tahunan yang bisa dilihat pada bagan berikut:

Gambar 3: Sinergi Rencana Aksi OGI dengan Rencana Pembangunan di Indonesia.

Menghadirkan pemerintah dan membangun tata kelola yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya 5 Agenda Besar Pembangunan Nasional		
1. Melanjutkan konsolidasi demokrasi untuk memulihkan kepercayaan publik; 2. Meningkatkan peranan dan keterwakilan perempuan dalam politik dan pembangunan; 3. Membangun transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintahan; 4. Menyempurnakan dan meningkatkan kualitas reformasi birokrasi nasional; 5. Meningkatkan partisipasi publik dalam proses pengambilan kebijakan.	RPJMN 2015-2019 dalam membangun transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintahan	
	i. Penyempurnaan sistem manajemen dan pelaporan kinerja; ii. Penerapan e-government untuk mendukung bisnis proses pemerintahan dan pembangunan; dan iii. Melalui penerapan open government.	Renaksi <i>Open Government</i> dalam mengakselerasi komitmen pemerintahan terbuka i. Peningkatan partisipasi publik di dalam penyelenggaraan pemerintah; ii. Perbaikan tata kelola pemerintahan melalui penyempurnaan reformasi birokrasi dan pelayanan publik; iii. Penguatan keterbukaan informasi publik; dan iv. Penguatan tata kelola data.

Sumber: Rencana Aksi Open Government Indonesia 2016-2017.

Berdasarkan bagan di atas, dapat dilihat bahwa renaksi OGI didesain untuk menyesuaikan arah pembangunan nasional. Dalam merealisasikannya, *open government* membutuhkan hampir seluruh pemangku kepentingan yang tidak hanya

dari sektor publik, namun juga beberapa sektor lain, baik yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses pembangunan. Menariknya, salah satu aspek vital dalam akselerasi *open government* di Indonesia adalah tata kelola data yang dipisahkan secara spesifik dengan tata kelola informasi yang ada di poin *iii*. Pada bagian berikut akan dibahas lebih rinci alasan pengelolaan data (dalam konteks ini, *open data*) secara khusus dipisahkan dengan informasi dan diatur untuk menunjang pembangunan di Indonesia.

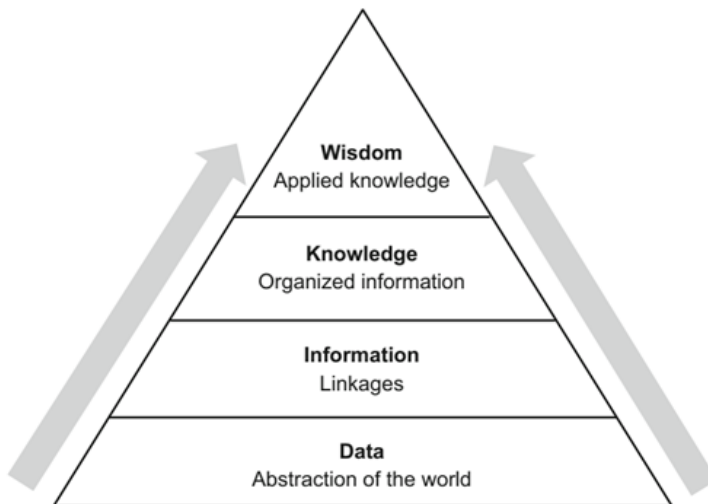
2. *Open Data* (Data Terbuka)

Open data merupakan sebuah langkah lebih maju dalam implementasi keterbukaan informasi publik yang mengoptimalkan teknologi informasi dan komunikasi. Memasuki era digital dan internet dimana kebutuhan informasi semakin inklusif, *open data* menawarkan level keterbukaan lebih dalam yang menekankan diseminasi *raw material* (bahan mentah) dari sebuah informasi. Menurut Stagars (2016: 1) konsep *open* dalam *open data* menawarkan tidak hanya ketersediaan data secara daring (*online availability*), namun juga aksesibilitas bagi pengguna untuk menggunakan, membagikan, menganalisis ataupun mendistribusikan kembali data tersebut secara gratis. Lebih lanjut, Stagars membedakan *open data* dengan data publik dimana *open data* memiliki *open license* (lisensi terbuka) yang memungkinkan sebuah data digunakan untuk kepentingan komersial ataupun nonkomersial oleh siapapun. Walaupun begitu, *open license* dalam *open data* mengharuskan pengguna data untuk memberikan atribusi kepada lembaga/organisasi/perorangan yang telah memproduksi data tersebut (*Creative Common by Attribution*).

Kemampuan *open data* untuk diakses, diunduh, dan dibagi-pakai secara mudah disebut interoperabilitas. Karena kemampuan data yang interoperabel, *open data* dipercaya berpotensi untuk dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk meningkatkan perekonomian, membantu efektivitas dan efisiensi kegiatan administrasi, me-

meningkatkan kualitas transparansi dan akuntabilitas, dan menambah frekuensi partisipasi masyarakat dalam pembangunan. *Open data* normalnya dirilis dalam format yang terbuka pula. Format terbuka berarti kemampuan data untuk diakses menggunakan oleh perangkat lunak (*software*) apapun. Tim Berners Lee (dalam James: 2015), seorang ahli komputer kenamaan dunia, mengklasifikasikan *open data* menjadi lima tingkatan dimana ia merekomendasikan pemerintah, minimal mampu memublikasikan data dengan kemampuan level tiga atau data dengan format csv yang memiliki kemampuan *machine readability* yang bagus.

Gambar 4: Piramida DIKW oleh Adler dan Kitchin



Data dipercaya sebagai unsur paling dasar yang harus diketahui dalam proses penemuan, penciptaan, dan pengaplikasian suatu pengetahuan (*knowledge*) untuk menjawab permasalahan-permasalahan publik. Oleh Adler dan Kitchin (dalam Stagars: 2016) data diilustrasikan dalam *the knowledge pyramid data information knowledge and wisdom* (DIKW) (lihat gambar 4). Data merupakan sebuah abstraksi dunia dimana individu/kelompok membutuhkan ketersediaan dan akses suatu data tersebut untuk dimanfaatkan lebih jauh. Dari data, akan lahir berbagai temuan informasi yang saling

terhubung. Dari situ, para pengguna data dapat menerjemahkan informasi yang menjadi sebuah pengetahuan. Terakhir, pengetahuan dapat diaplikasikan dalam kehidupan sehingga mampu menjawab permasalahan-permasalahan yang tengah dihadapi manusia yang memetik kebijaksanaan dari pengalamannya.

2. 1. *Open data* di Indonesia – Program Satu Data Indonesia

Komitmen penyelenggaraan *open data* sebagai prioritas pembangunan nasional kerap diawali dan tergantung oleh inisiatif elite politik. Misalnya, Inggris pertama kali mengawali komitmennya di tahun 2009. Ketika itu, jajaran pemerintah yang didominasi oleh koalisi Partai Buruh (*Labour Party*) merilis portal data.gov.uk, sebuah *one-stop-searching* portal data pemerintah (Transparency International UK: 2015). Kini, masyarakat Inggris tidak harus bingung dan menjalani proses yang panjang untuk mencari data pemerintah. Dengan adanya portal data yang terintegrasi dengan hampir seluruh departemen di Inggris, kini masyarakat maupun internal pemerintah dapat berbagi pakai data dengan mudah. Pengawasan terhadap pembangunan juga dapat dilakukan secara masif.

Belajar dari Inggris, di tahun 2014, Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) bersama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Pusat Statistik (BPS), dan Badan Informasi Geospasial (BIG) merilis portal *open data* serupa yang dinamakan portal Satu Data Indonesia (www.data.go.id). Adapun penamaan Satu Data Indonesia (SDI) bertujuan tidak hanya untuk menambah kualitas keterbukaan dan kemampuan interoperabilitas data, namun SDI juga hadir untuk membantu keterpaduan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, serta pengendalian pembangunan antara pemerintah pusat dengan daerah yang selama ini kerap mendapati permasalahan perbedaan data yang tidak sama dan terintegrasi. Karena sifatnya yang hanya mengakomodasi data dan informasi secara digital, SDI merupakan bentuk akselerasi penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE/ *e-government*) yang kini menjadi pembahasan

di tingkat pusat. Menanggapi kondisi data yang dirilis oleh UKP4 di atas, Satu Data Indonesia rencananya akan diimplementasikan melalui tiga prinsip (OGI 2017), yaitu:

1. Satu standar data baku; satu standar yang mengatur metodologi yang meliputi konsep, definisi, cakupan, klasifikasi, ukuran, satuan dan asumsi.
2. Satu metadata baku; satu informasi tentang data (metadata) yang berfungsi untuk menjelaskan isi dan sumber data sehingga dapat mudah untuk ditemukan, digunakan, atau dikelola kembali.
3. Interoperabilitas data; kemampuan data untuk dipertukarkan atau dibagi-pakai antar sistem yang saling berinteraksi.

Berdasarkan tiga prinsip di atas, maka bukan tidak mungkin sistem pengelolaan data di Indonesia akan semakin berkembang dan lebih akuntabel, akurat, terintegrasi, termutakhirkan, dan yang paling penting, terbuka untuk seluruh lapisan masyarakat. Sayangnya, hingga tulisan ini selesai dibuat, Satu Data belum memiliki landasan hukum walau sudah berusia tiga tahun sejak peluncuran pertamanya. Sejauh ini, baru terdapat tujuh kementerian dan lima pemerintah daerah di seluruh Indonesia yang terhubung dalam sistem ini. Singkatnya, agenda *open data* di Indonesia bukan hanya sekadar meningkatkan kualitas data pemerintah untuk publik, namun juga agenda untuk menyatukan dan mengintegrasikan data pemerintah dalam program yang disebut dengan Satu Data Indonesia.

2. 2. Satu Data Indonesia dan UU Keterbukaan Informasi Publik.

Dalam bagian sebelumnya disebutkan bahwa UU KIP merupakan landasan hukum yang memungkinkan diimplementasikannya agenda *open government*. Perubahan mekanisme publikasi informasi pemerintah dari yang awalnya *close by default* menjadi *open by default*, ternyata belum cukup untuk meng-cover rencana pelaksanaan *open data*. Salah satu faktor utamanya

adalah kurang signifikannya pembahasan terkait data dalam UU KIP sendiri. Memang UU KIP telah memberikan peran besar dalam mendorong transparansi kinerja pemerintah dan menuntut pemublikasian segala informasi publik terkait pembangunan agar dapat diakses oleh masyarakat luas. Namun, dalam pengaturannya, UU KIP memiliki beberapa kelemahan, di antaranya:

1. Dalam UU KIP tidak disebutkan secara spesifik terkait pengelolaan tata kelola data. Yang ada barulah pengaturan pengelolaan informasi. Padahal, data dan informasi merupakan dua hal yang berbeda. Selama ini, data masih mengacu pada UU No. 16 tahun 1997 tentang statistik yang didefinisikan sebagai “Informasi yang berupa angka tentang karakteristik (ciri-ciri khusus) suatu populasi.” Definisi ini sudah dianggap tidak lagi relevan. Apalagi, bentuk data tidak hanya berupa data statistik saja.
2. Karena belum adanya pengaturan terkait pengelolaan data, perilsan datapun tidak terstandardisasi dengan baik. Alhasil, setiap kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah di Indonesia merilis data sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Akibatnya, sering terjadi kasus ditemukannya dua dataset yang sama, namun isinya berbeda. Padahal, perbedaan satu angka saja pada suatu dataset, akan sangat memungkinkan seseorang/kelompok untuk melakukan tindakan korupsi. Kesulitan dalam pengelolaan data yang berbeda-beda akhirnya berdampak pada pembangunan yang tidak akurat (misalnya, tidak semua sekolah mendapatkan bantuan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) karena perbedaan data yang diterima di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan di daerah).
3. Banyak data yang dirilis tidak memiliki kemampuan interoperabilitas yang tinggi. Data kebanyakan sudah berformat .pdf (sudah menjadi data olahan atau informasi) atau sekadar dicantumkan pada *website* (lihat Gambar 3 sebelumnya). Data

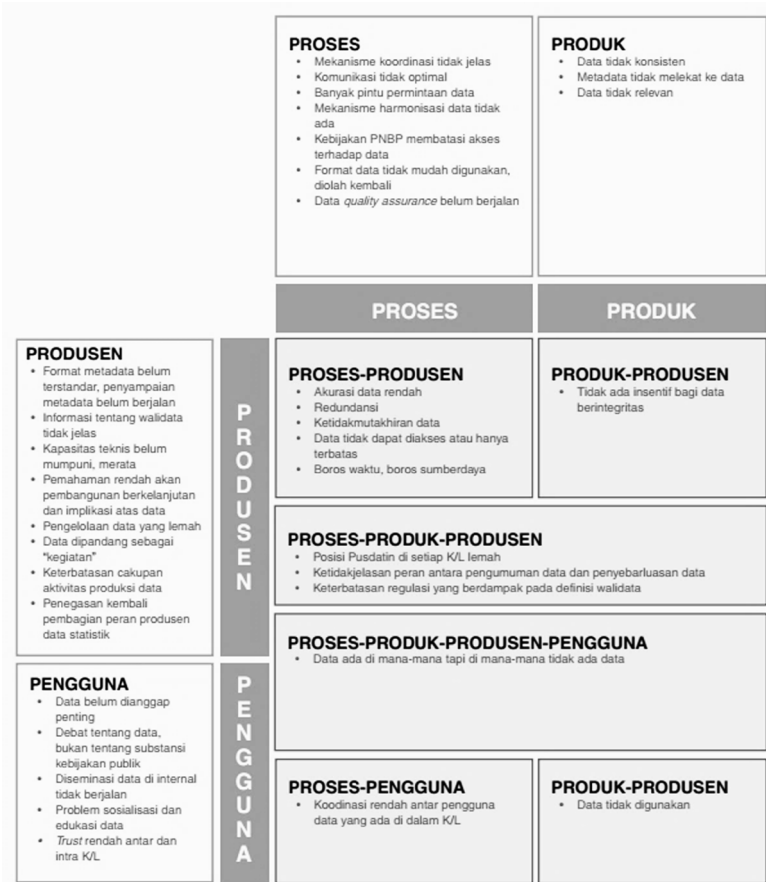
yang interoperabel memungkinkan antarinstansi pemerintah untuk membagi-pakaikan untuk diolah ataupun dianalisis kembali. Selain itu, data yang dikelola dalam sistem yang interoperabel memungkinkan penyederhanaan mekanisme birokratis yang memakan waktu dan biaya. Singkatnya, data dalam format standar *open data* yaitu csv masih belum banyak tersedia di Indonesia.

4. Proteksi terhadap data masih besar. Belum ada klasifikasi data atau *data spectrum* yang jelas dalam pengaturan KIP. Klasifikasi data berfungsi untuk mengidentifikasi mana data yang dapat dibagikan kepada publik maupun data yang hanya dibatasi aksesnya di kalangan internal pemerintah. Merilis data seringkali dianggap membahayakan bagi institusi tersebut. Akibatnya, pelayanan terhadap permohonan informasi menjadi rancu dan tidak ada standar yang jelas untuk menerima ataupun menolak permohonan data. Hal ini menunjukkan, permintaan data dan informasi oleh masyarakat kepada pemerintah, masih cenderung reaktif dan belum proaktif.
5. Beberapa data publik (atau setidaknya biaya yang diperlukan untuk mengurus permintaan informasi) belum sepenuhnya gratis. UU KIP memang melandasi layanan publik dalam mengurus permohonan suatu data ataupun informasi secara mudah dan dengan biaya yang murah. Namun, pada praktiknya, proses pengajuan permohonan informasi tidak memakan biaya yang sedikit. Karena prosesnya yang masih konvensional, pengajuan informasi masih harus melalui alur-alur yang birokratis yang tidak hanya memakan waktu namun juga biaya yang dikeluarkan. Beberapa data yang diproduksi oleh BPS juga dipatok dengan harga yang tidak murah (UKP4, 2014). Selama ini, pemerintah masih belum menimbang valuasi suatu data apabila dirilis dalam format terbuka dan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat banyak. BPS maupun badan lain yang melakukan produksi dataupun masih menganggap data adalah suatu produk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNPB) yang

dinilai potensial untuk menambah kas lembaga. Alhasil, masyarakat ataupun pemangku kepentingan yang ingin memanfaatkan data publik harus merogoh kocek yang tidak sedikit.

Berdasarkan rincian di atas, dapat disimpulkan urgensi implementasi *open data* haruslah segera diakomodasi oleh pemerintah agar tata kelola dan penyelenggaraan data dapat segera dilembagakan melalui landasan hukum yang jelas untuk implementasinya. Secara rinci, UKP4 (sekarang, Kantor Staf Presiden, 2014) menggambarkan permasalahan tata kelola data di Indonesia sebagai berikut:

Gambar 5: Pemetaan Kondisi Tata Kelola Data di Indonesia



Sumber: Cetak Biru Satu Data (UKP4, 2014)

“Data ada dimana-mana tapi dimana-mana tidak ada data”, menjadi sebuah kalimat singkat yang menggambarkan sistem pengelolaan tata kelola dan penyelenggaraan data pemerintah di Indonesia. Hanya karena tidak bisa dengan mudah membagi-pakai data, pelayanan di institusi pemerintah menjadi tidak responsif, mahal, dan cenderung mudah diselewengkan. Perbedaan data bisa membuat implementasi pembangunan menjadi salah sasaran. Sebagai contoh, karut-marut dalam pengurusan asuransi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan. Salah satu penyebab sulitnya administrasi dan penanganan orang sakit melalui BPJS adalah karena sulit serta minimnya data yang interoperabel yang bisa dengan mudah dibagi-pakai antara Dinas Kesehatan, Dinas Kependudukan, rumah sakit setempat, dan BPJS itu sendiri. Alhasil, pelayanan menjadi tidak maksimal dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah juga menurun. Lain halnya dengan layanan baru *Jakarta Smart City*, dengan sistem data yang interoperabel, pasien dapat mengetahui dimana rumah sakit dengan kamar kosong yang tersedia tanpa susah payah mengunjungi satu rumah sakit ke rumah sakit lainnya.

PENYAJIAN DATA DAN PEMBAHASAN

1. *Bagaimana Open Data Mengakselerasi Agenda Open Government*

Pembentukan ekosistem *open government* tidak memakan waktu yang sebentar. Beth Noveck (2012), mantan staf Presiden Obama yang menginisiasi pemerintahan terbuka Amerika Serikat, menuturkan bahwa ekosistem *open government* akan terbentuk dalam dua fase. Pertama adalah fase bagaimana pemerintah secara internal mampu melakukan harmonisasi, memperbaiki regulasi, maupun melakukan perbaikan sistem tata kelola data dan informasi untuk publik. Fase ini bertujuan untuk memproduksi data dan informasi yang berkualitas, serta bagaimana sistem pengelolaan antar sub-sistem pemerintah menjadi interoperabel untuk berbagai pakai data dan informasi secara cepat. Hal serupa juga diungkapkan oleh

Layne dan Lee (2001:125), di fase satu seharusnya antardivisi ataupun departemen di dalam pemerintahan dapat saling melakukan *cross-check* terkait kinerja maupun anggaran pada masing-masing unit kerja. Alhasil, kebocoran atau penyelewengan anggaran yang berpotensi masuk dalam kategori korupsi dapat terdeteksi dengan lebih mudah. Karena interoperabilitas sangat mengedepankan pada penggunaan TIK, maka riwayat transaksi akan selalu terekam secara otomatis. Namun, dalam fase ini masyarakat masih belum sepenuhnya mampu mengelola ataupun menganalisis data maupun informasi yang dirilis oleh pemerintah.

Fase kedua adalah ekosistem pemerintahan terbuka yang bercirikan masyarakat yang tidak hanya ‘melek data’, namun juga mampu melakukan berbagai inovasi dari data yang dirilis. *Open data* memungkinkan pemerintah dan lembaga nonpemerintah untuk menganalisis pembangunan secara *real-time*. Bayangkan saja, data anggaran rumah sakit pemerintah yang dirilis secara terbuka dan periodik, akan memungkinkan tidak hanya pembuat kebijakan terbantu untuk menentukan arah perbaikan layanan kesehatan dengan lebih akurat, namun tingkat kepercayaan dan kepuasan masyarakat juga akan semakin tinggi atas layanan yang diberikan. Karena sifatnya yang *real-time* dan mudah diakses oleh masyarakat luas, *open data* mampu menghilangkan stigma yang disematkan kepada institusi pemerintah dengan peningkatan aspek keadilan, stabilitas, dan efisiensi pelayanan publik. Dengan kata lain, *open data* hanya akan memberikan dampak positif pada pembangunan apabila data tersebut dapat dimanfaatkan. Inti dari fase kedua *open government* adalah bagaimana data dan informasi yang sudah dirilis dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin dengan inovasi-inovasi yang diciptakan oleh masyarakat sudah ‘melek’ terhadap data dan informasi.

2. *Open Data* Dapat Mengimprovisasi Pemberantasan dan Pencegahan Tindakan Korupsi

Merujuk pertanyaan awal pada artikel ini, metode apa yang memungkinkan peningkatan kualitas keterlibatan masyarakat untuk

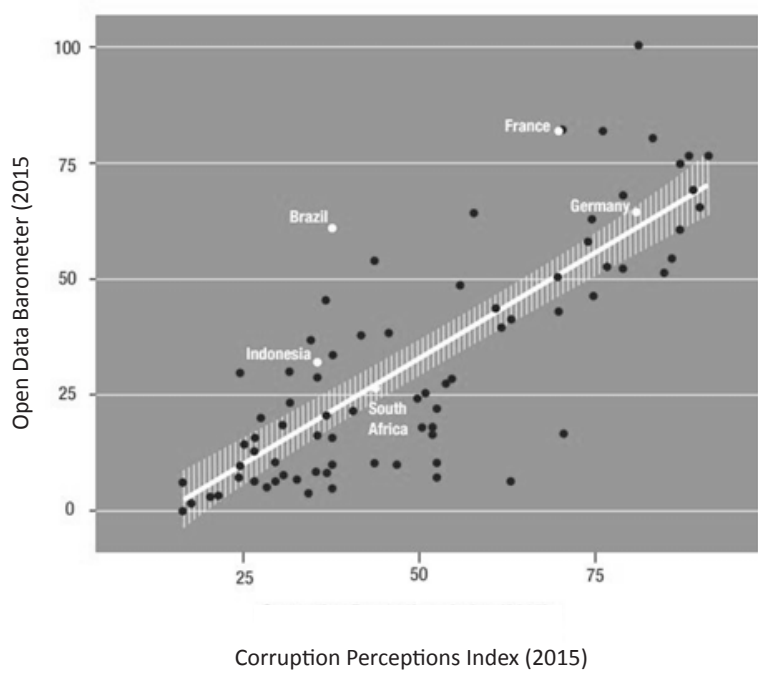
pemberantasan dan pencegahan korupsi? Salah satunya adalah pemberian data dan informasi yang memadai terkait tindakan korupsi. *Open data* yang dirilis dalam format mentah memungkinkan setiap orang untuk menganalisis dan menyimpulkan informasi apa yang dapat diperoleh dari data tersebut (Yu & Robinson 2012: 189). Berdasarkan temuan Yu dan Robinson, pemberantasan dan pencegahan korupsi dapat diperkuat melalui beberapa faktor, di antaranya penguatan hukum, peran investigasi awak media, keterbukaan informasi publik, dan laporan masyarakat (*whistleblowing*). Lantas hanya dua faktor terakhir yang memungkinkan masyarakat luas untuk berpartisipasi dalam memerangi korupsi, yaitu keterbukaan informasi publik dan laporan masyarakat.

Menurut riset yang dilakukan di Uni Eropa (Transparency International UK: 2015), kebijakan terkait *open government data* berpotensi untuk meningkatkan nilai perekonomian hingga € 200 juta per tahun secara keseluruhan. Riset dari McKinsey juga mendukung hasil tersebut. Dalam laporannya (2013: 2), McKinsey & Company mengestimasi valuasi keterbukaan data berpotensi untuk meningkatkan nilai ekonomi dunia hingga US\$ 3 triliun. Dari dua temuan tersebut, dapat dikatakan bahwa dengan merilis *open data*, pemerintahan beserta layanan publiknya akan menjadi semakin bersih, efisien, dan efektif. Dengan manfaat-manfaat tersebut, secara otomatis nilai ekonomi dari suatu negara dapat meningkat secara drastis.

Open data barulah awal dari sebuah proses dimana masyarakat luas akhirnya dapat mengakses dataset yang berpotensi untuk mencegah dan memberantas korupsi. Grafis berikut menerangkan bahwa semakin berkualitas keterbukaan *open data* pada sebuah negara, semakin positif indeks persepsi korupsi atau *corruption perception index* (CPI). Dari grafis statistik tersebut, dapat dianalisis bahwa semakin berkualitasnya data pemerintah yang dirilis ke publik, semakin meningkatkan pengawasan terhadap pembangunan di suatu negara tersebut (lihat figur 6). Contohnya Jerman yang memiliki indeks kesiapan *open data* sebesar 73%, ternyata mendapatkan

skor CPI yang cukup bagus yakni, 81 (semakin tinggi, semakin tidak korup negara tersebut). Negara lainnya yang memperoleh raihan cukup bagus di Open Data Barometer adalah Prancis. Dengan perolehan 80 poin dalam kesiapan penyelenggaraan *open data*-nya, Prancis memperoleh hasil yang cukup bagus pula pada indeks persepsi korupsi sebesar 70. Sebaliknya, Indonesia yang hanya memiliki indeks kesiapan *open data* sebesar 46%, hanya meraih CPI sebesar 36. Tentu, ini mengindikasikan bahwa Indonesia harus segera berbenah terutama dalam penyelenggaraan tata kelola data. Penyelenggaraan tata kelola data harus segera diimprovisasi demi meningkatkan kualitas pemberantasan dan pencegahan korupsi. Penjelasan lebih detail terkait ketersediaan data pada ketiga negara tersebut akan dibahas di subbab berikut.

Gambar 6: Korelasi Positif Open Data Barometer dengan Corruption Perception Index



Sumber: Open Government Indonesia (opengovindonesia.org) (2017)

3. Penyelenggaraan *Open Data* untuk Melawan Korupsi – Sebuah Perbandingan

Keberhasilan beberapa negara dalam menerapkan pemerintahan bebas dari korupsi tidak terlepas dari komitmen negara tersebut untuk menyelenggaraan keterbukaan informasi dan data kepada publik. Melanjutkan paparan pencapaian *open data barometer* dan juga *corruption perception index* di atas, subbab berikut mencoba untuk mendalami ketersediaan dan kualitas *open data* dari dua aspek, yaitu ketersediaan *open data* dan kualitas *open data*. Adapun negara yang dimaksud adalah Indonesia, Prancis, dan juga Jerman.

Sebuah riset yang dikeluarkan oleh Transparency International pada 2017 merekomendasikan 10 dataset dan 9 aspek kualitas *open data* terkait analisis tindakan korupsi. Adapun 10 dataset yang direkomendasikan untuk dipublikasikan adalah: registrasi para *lobbyist*, registrasi perusahaan, aset berupa informasi terkait pemilik modal, fungsi direktorat aparatur sipil negara, anggaran APBN secara detail, pembelanjaan negara secara detail, riwayat lelang untuk publik, keuangan untuk pencalonan pemilihan politik, hasil voting para wakil rakyat, dan juga registrasi tanah.

Selain rekomendasi 10 dataset untuk dibuka kepada publik, Transparency International juga merekomendasikan 9 aspek penting untuk diterapkan guna meningkatkan kualitas data tersebut, yakni mekanisme pengunduhan *online*, pembagian data berdasarkan periodik, granularitas data, format data, transparansi data (*openness*), aksesibilitas, kesamaan standar keterbukaan dengan data yang lain, metadata, dan yang terakhir dokumentasi. Kedua unsur ketersediaan dan kualitas data tersebut menjadi ukuran yang digunakan dalam penilaian Open Data Barometer.

Menurut Transparency International, ketersediaan *open data* di Indonesia masih sangat terbatas (lihat figur 6). Dari 10 ketersediaan dataset yang direkomendasikan Transparency International untuk pencegahan dan pemberantasan korupsi, dataset yang sudah terbuka barulah registrasi perusahaan (*company registers*), APBN (*government budget*), dan juga lelang publik (*public procurement*). Dari

terbatasnya ketiga dataset tersebut, kualitasnyapun masih juga diragukan. Data APBN misalnya, masih belum/tidak semuanya diseminasi dalam format terbuka (*openness*) yang bisa digunakan kembali, dibagi-pakaikan, dan *machine-readable*. Walaupun sudah tersedia, bisa jadi konten besaran APBN pemerintah yang dipublikasikan kepada masyarakat sudah dalam bentuk informasi tanpa adanya perilsan data APBN secara rigit.

Lain halnya dengan kondisi di Prancis dan Jerman. Ketersediaan jenis dataset di Prancis mencapai 8 dari 10 data yang direkomendasikan oleh Transparency International. Kualitas datanyapun juga bisa dibilang bagus. Dari 8 dataset yang tersedia, masing-masing jenis dataset setidaknya sudah memiliki minimal lima aspek kualitas data. Walaupun tidak memiliki ketersediaan data sebanyak Prancis, Jerman memiliki tujuh dari 10 jumlah ketersediaan dataset yang berpotensi untuk mencegah dan memberantas korupsi. Baik Prancis dan Jerman keduanya menunjukkan performa yang bagus dalam CPI dibandingkan Indonesia. Hal tersebut mengindikasikan krusialnya ketersediaan data publik pada penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel dan bebas dari korupsi.

INDICATOR	Dataset Online	Timeliness	Granularity	Formats	Openness	Accessibility	Open Standards	Metadata	Documentation	TOTAL DATASET SCORE
Lobbying registers	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Company registers ^a	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	5
Beneficial ownership	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Public officials	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Government budget ^a	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	7
Government spending	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Public procurement ^{av}	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	3
Political financing	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Voting records	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Land registers	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0

Indonesia

INDICATOR	Dataset Online	Timeliness	Granularity	Formats	Openness	Accessibility	Open Standards	Metadata	Documentation	TOTAL DATASET SCORE
Lobbying registers ⁱ	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Company registers ⁱⁱ	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	3
Beneficial ownership ^{iv}	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Public officials ^v	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	3
Government budget ^{vi}	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	8
Government spending ^{vii}	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Public procurement ^{viii}	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✗	4
Political financing ^{ix}	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✗	4
Voting records ^x	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓	5
Land registers ^{xi}	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	1

Jerman

INDICATOR	Dataset Online	Timeliness	Granularity	Formats	Openness	Accessibility	Open Standards	Metadata	Documentation	TOTAL DATASET SCORE
Lobbying registers ⁱ	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Company registers ⁱⁱ	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	3
Beneficial ownership ^{iv}	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Public officials ^v	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	3
Government budget ^{vi}	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	8
Government spending ^{vii}	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0
Public procurement ^{viii}	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✗	4
Political financing ^{ix}	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✗	4
Voting records ^x	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓	5
Land registers ^{xi}	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	1

Perancis

Gambar 7: Perbandingan ketersediaan dan kualitas dataset untuk pencegahan dan pemberantasan korupsi di tiga negara.

Sumber: *Transparency International Indonesia, Transparency International France, Transparency International Germany* (2017)

4. Tantangan Penyelenggaraan *Open Data*

Open data barulah awal dari sebuah proses dimana masyarakat luas akhirnya dapat mengakses dataset yang berpotensi mencegah dan memberantas korupsi. Untuk dapat menganalisis, menarik kesimpulan, mendeteksi, dan/atau mengembangkan valuasi dataset tersebut, dibutuhkan upaya untuk meningkatkan literasi data masyarakat/organisasi nonpemerintah (lihat Pawelke & Canares: 2016).

Berdasarkan hasil beberapa riset sebelumnya, ketersediaan *open data* masih belum dianggap genting bagi pemerintah dalam menelusuri tindakan korupsi. Kondisi pasif tersebut akhirnya kurang menstimulasi diangkatnya suatu perkara korupsi yang bisa diangkat oleh masyarakat. Salah satu penyebabnya adalah masih sedikitnya kesadaran pemerintah maupun masyarakat akan manfaat keterbukaan data publik. Alhasil, berdasarkan rilisan terbaru dari OGI, masih sangat sedikit sekali pemerintah daerah yang tergabung dalam inisiatif-inisiatif keterbukaan pemerintah seperti *open data*.

Bagi masyarakat sendiri, kesadaran akan hak untuk mengakses informasi yang dilindungi oleh landasan hukum juga relatif kecil (Siregar 2017). Selain masih cukup rendahnya masyarakat yang mendapatkan akses internet (22%), tingkat kemampuan masyarakat dalam memahami data maupun informasi juga relatif rendah. Terlebih, pemerintah Indonesia masih belum memahami ataupun memiliki dataset yang mampu mendukung dalam memberantas dan mencegah korupsi.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan penjabaran di atas, tulisan ini bermaksud untuk memberikan rekomendasi kebijakan sebagai berikut:

1. Identifikasi dataset kunci untuk penyelidikan korupsi. Walau mendapatkan rekomendasi dataset dari Transparency International, pemerintah perlu mengupayakan dan menemukan

jenis data apa saja yang diperlukan dan paling berpotensi dan sesuai dengan kondisi Tanah Air untuk meningkatkan kapabilitas institusi pemerintah maupun masyarakat dalam berpartisipasi memerangi korupsi. Dataset terkait korupsi tersebut akan menjadi kunci penting dalam memberantas ataupun mencegah korupsi yang terjadi, baik dalam pemerintah ataupun luar pemerintah.

2. Dataset kunci terkait korupsi haruslah dipublikasikan dalam format terbuka. inisiatif *open data* memerlukan bentuk pelayanan publik yang bersifat proaktif dan bukan reaktif. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk memperkuat kapabilitas instansi pemerintah yang bertanggung jawab melakukan tata kelola dan proses diseminasi data. Setelah itu, untuk dapat memaksimalkan *open data*, pemerintah harus menyediakan landasan hukum yang kuat bagi pemangku kepentingan, baik perseorangan maupun secara organisasi dalam mengakses ketersediaan data-data yang dirasa penting sebagai dasar bukti yang menunjukkan indikasi kuat penyelidikan tindakan korupsi. Dengan adanya landasan hukum yang kuat untuk mendukung sikap proaktif dalam menyelenggaraan *open data*, upaya pembarantasan dan pencegahan korupsi akan semakin menguat melalui proses legal dalam mengedukasi publik terkait kasus tindakan korupsi yang tengah diperkarakan.
3. Penerapan implementasi *pilot project*. Penerapan *open data* terkait tindakan korupsi perlu dilakukan di daerah percontohan terlebih dahulu. Hal ini akan bermanfaat sebelum melakukan proses negosiasi untuk meyakinkan pemerintah pusat ataupun yang berwenang untuk penerapan *open data* di skala yang lebih luas.
4. Pemberdayaan pengguna data seluas-luasnya. Pentingnya peran *intermediaries* sebagai mediator untuk meningkatkan kapabilitas *stakeholder* dalam memanfaatkan *open data* sebagai alat untuk mengungkap adanya potensi tindakan korupsi baik di internal pemerintah ataupun nonpemer-

intah. Kualitas dalam memberantas korupsi akan menjadi semakin efektif apabila kedua sektor tersebut telah memiliki kapabilitas yang mumpuni dalam memanfaatkan data.

“KPK adalah Kita” seharusnya lebih dari sekadar slogan. Indonesia yang sudah bertahun-tahun dicap sebagai negara korup, perlahan tapi pasti mulai memperbaiki diri. Komitmen besar dari Pemerintah Indonesia dalam mengimplementasikan inisiatif keterbukaan pemerintah menjadi ‘angin segar’ bagi agenda pemberantasan korupsi di Indonesia. Sayangnya, mengubah kultur yang awalnya *close by default* menjadi *open by default* tidaklah semudah dan secepat itu. Perlu sebuah komitmen bersama yang perlu dibangun dan ditingkatkan antara pemerintah dan masyarakat. Melalui keterbukaan pemerintah dan *open data*, Indonesia diyakini telah memasuki sebuah fase baru untuk menjadi negara yang lebih dewasa dalam menegakkan nilai-nilai demokratis, partisipatif, dan kolaboratif. *Open data* diyakini akan menjadi kunci dalam mewujudkan hal tersebut. Dengan semua pemangku kepentingan dapat mengakses data maupun informasi dalam format yang terbuka, niscaya kualitas pembangunan maupun pelayanan publik akan semakin dapat terealisasi.

REFERENSI

- Harrison et al. (2012). *Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective*. IOS Press, Information Polity 17 (2012) 83–97
- Indonesia Corruption Watch. (2016). Kerugian Negara Akibat Korupsi 2015 Sebesar 3,1 Triliun, tersedia di <http://www.antikorupsi.org/id/content/kerugian-negara-akibat-korupsi-2015-sebesar-31-triliun> (diakses 16 April 2017)
- James. (2015). 5★ Open Data, tersedia di: <http://5stardata.info/en/> (diakses: 19 April 2017)
- Janssen et al. (2012). *Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*. Information Systems Man-

- agement, 29:4, 258-268
- Korupsi Pemberantasan Korupsi. (2016). Laporan Tahunan 2016 tersedia di <https://www.kpk.go.id/images/Laporan%20Tahunan%20KPK%202016%20Bahasa%20Indonesia.pdf> (diakses 19 April 2017)
- Kurniawan. (2012). Peranan Akuntabilitas Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi di Pemerintahan, Bisnis & Birokrasi. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Mei–Agustus 2009, hlm. 116-121
- Lane. (2014). *Decentralization & Its Discontents: An Essay on Class, Political Agency and National Perspective in Indonesian Politics*. ISEAS Publishing, Pasir Panjang, Singapore
- Layne & Lee. (2011). *Developing Fully Functional E-government: A Four Stage Model*. *Government Information Quarterly* 18, hlm. 122–136
- McKinsey&Company. (2013). *Open Data: Unlocking Innovation and Performance with Liquid Information* tersedia di: http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Open%20data%20Unlocking%20innovation%20and%20performance%20with%20liquid%20information/MGI_Open_data_Executive_summary_Oct_2013.ashx (diakses 18 April 2017)
- Mietzner. (2015). Jokowi's Challenge: The Structural Problems of Governance in Democratic Indonesia. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 28, No. 1, January 2015 (hlm. 1–3)
- Noveck, Beth. (2012). *Demand a More Open-source Government*, tersedia di https://www.ted.com/talks/beth_noveck_demand_a_more_open_source_government (diakses 15 April 2017)
- Open Data Barometer <http://opendatabarometer.org>.
- Open Government Indonesia. (2016). *Rencana Aksi Nasional Keterbukaan Pemerintah 2016-2017*, tersedia di: http://www.open-govpartnership.org/sites/default/files/31102016_Renaksi%20

OGI%202016-2017.pdf (diakses 15 April 2017).

Pawelke, & Canares. (2016). *Open data* dan Keterbukaan Fiskal: Bagaimana Kita Dapat Memperoleh Manfaatnya? Pembelajaran dari Proyek Percontohan di Indonesia dan Filipina, Open Data Labs Jakarta, tersedia di: <http://labs.webfoundation.org/wp-content/uploads/2016/02/OD4T-Lessons-Learned-ID-Screen.pdf> (diakses 11 April 2017)

Rajshree, & Srivasta. (2012). Open Government Data for Tackling Corruption – A Perspective. Semantic Cities AAAI Technical Report WS-12-13

Setiawan & Pinatih. (2013). Optimalisasi Peran Serta Masyarakat dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Kertha Wicara Vol. 01, No. 03, Juli 2013

Siregar et al. (2017). Complaining to Improve Governance: Four Stories of Complaint-handling Systems in Indonesia, Making All Voices Count Research Report, Brighton: IDS

Stagars, Manuel. (2016). Open Data in Southeast Asia: Towards Economic Prosperity, Government Transparency, and Citizen Participation in the ASEAN. Palgrave Pivot.

Transparency International France. (2017). Open Data Against Corruption in France, tersedia di: http://webfoundation.org/docs/2017/04/2017_OpenDataFrance_EN-3.pdf (diakses 12 April 2017)

Transparency International Germany. (2017). Open Data Against Corruption in Germany, tersedia di: http://webfoundation.org/docs/2017/04/2017_OpenDataGermany_EN-3.pdf (diakses 12 April 2017)

Transparency International Indonesia. (2017). Open Data Against Corruption in Indonesia, tersedia di: http://webfoundation.org/docs/2017/04/2017_OpenDataIndonesia_EN-2.pdf (diakses 12 April 2017)

Transparency International UK. (2015). How Open Data Can Help Tackle Corruption, tersedia di: <https://www.google.co.id/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF->

8#q=how+open+data+can+tackle+corruption+uk+pdf (diakses 10 April 2017)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

UKP4 (Unit Kerja Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan). (2014). Cetak Biru Satu Data untuk Pembangunan Berkelanjutan

Yu & Robinson. (2012). The New Ambiguity of 'Open Government', 59 UCLA L. Rev. Disc. 178 (2012). tersedia di: <https://ssrn.com/abstract=2012489> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2012489> (diakses 12 April 2017)

Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK

BENI KURNIA ILLAHI DAN MUHAMMAD IKHSAN ALIA

Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Universitas Andalas

beniillahi@yahoo.co.id

ikhsan.alia@gmail.com

p-ISSN : 2477-118X

ABSTRAK

Setelah jatuhnya rezim otoritarian, Pemerintah Indonesia menghendaki adanya suatu praktik negara, dimana kekuasaan pemerintah dijalankan berdasarkan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Sejalan dengan itu, konstitusi mengamanatkan pemerintah untuk menjaga keseimbangan keuangan negara sebagai salah satu upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang transparan dan bertanggungjawab. Implikasinya, penerimaan negara menjadi salah satu aspek kunci dari kedaulatan negara dan oleh karena itu harus diawasi secara ketat. Dalam rangka mengakomodasi mandat konstitusional tersebut. Pemerintah Indonesia membentuk Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) untuk menjadi garda terdepan dalam

mengawal jalannya keuangan negara dan menutup kemungkinan terjadinya korupsi dan penyalahgunaan. Dalam rangka memperkuat peran BPK sebagai Supreme Audit Institution, maka kerja sama yang efektif dan profesional harus dilakukan oleh BPK dengan melibatkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK-RI) dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan. Pertanyaan yang hendak dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana formulasi kerja sama yang perlu diciptakan oleh BPK bersama KPK dan PPATK dalam rangka mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang baik. Lebih jauh, penelitian ini akan menawarkan desain alternatif yang dapat mengasimilasikan tiga institusi tersebut dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Penelitian ini akan dipertajam dengan beberapa metode pendekatan, antara lain pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan sejarah. Penulis berpendapat bahwa harus diciptakan suatu mekanisme kerja sama yang menempatkan laporan BPK sebagai basis pelaksanaan investigasi KPK. Selanjutnya, laporan hasil investigasi serta data intelejen PPATK terhadap transaksi mencurigakan yang melibatkan keuangan negara harus diposisikan sebagai kerangka acuan dalam memulai penyidikan KPK. Selanjutnya, BPK bersama KPK dan PPATK perlu menyusun kembali Memorandum of Understanding (MoU) perihal pemberantasan korupsi. Terakhir, independensi BPK secara organisasi, personal dan finansial perlu diperkuat untuk menunjang performa BPK dalam upaya penyelamatan keuangan negara.

Kata Kunci: Badan Pemeriksa Keuangan, Keuangan Negara, Pemberantasan Korupsi

ABSTRACT

Post-authoritarian Indonesia guaranteed the government powers are accelerated on behalf of Indonesian Constitution UUD 1945. Coherently, the Constitution obligated the government to maintain good state financial management in order to demonstrate appropriate responsible and transparent system. As the consequences, public

revenue and expenditure has been key aspects of state sovereignty, and somehow it has to be supervised firmly. In order to accomodate the Constitutional Mandate, Indonesian government established Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) to be the leading sector in surveilling state financial and diminish corruption and fraud probability. By the purpose of strengthening BPK role as Supreme Audit Institution, effective and profesional cooperation has to be made by BPK with Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK-RI) and Pusat pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK-RI). The key puzzle to be adressed by this paper is how to formulate a collaboration between BPK, KPK, and PPATK in order to implement good and clean financial governance. Moreover, this research will design an alternative mechanism to assimilate three leading institutions in eradicating corruption and Fraud in Indonesia. This paper is a socio-legal research which assisted with three approaches that is Normative approach, Statute Approach, and Comparative Approach. The argument proposed here takes the second stance: such mechanism has to be made and establish BPK audit report as the basis of KPK investigation. Besides, PPATK preliminary investigation and intelligence information about suspicious transactions which involved state finance must be also considered as important measures and should immediately responded by KPK. Next, three leading sector have to make a Memorandum of Understanding (MoU) related to eradication of corruption and state finance manipulation. Finally, State has to make sure BPK independence whether organisational, personal, and financial to support it's purpose in recovering state finance.

Keywords: BPK, State Finance, Corruption Eradication Comission

PENDAHULUAN

Seringkali menjadi pertanyaan bagaimana mungkin pengelolaan keuangan negara yang transparan menghasilkan pertanggungjawaban yang akuntabel. Secara konsep hukum sesungguhnya lazim saja ketika politik hukum keuangan negara yang dibangun dijalankan secara responsif. Sangat disayangkan, politik hukum keuangan negara hari ini secara kontemporer mengalami pergeseran. Ketidaktransparanan pengelolaan keuangan negara, tumpang-tindih kewenangan antarlembaga pengawas, dan kegamangan penegak hukum dalam menindak perbuatan yang merugikan keuangan negara adalah bukti bahwa konsep hukum keuangan negara yang dikonstruksikan selama ini masih jauh dari kepastian dan kemanfaatan hukum (Ikhwan Fahrojih, 2016: ix).

Atas bukti dan pertimbangan tersebut maka penyelenggaraan pemerintahan negara, baik pada tataran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara harus menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dan dipertanggungjawabkan dalam suatu sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Sebab, pengaturan dalam sistem hukum keuangan negara yang baik dan wajar merupakan suatu *conditio sine qua non* dalam rangka pelaksanaan dan pertumbuhan pembangunan. Karena salah satu perwujudan dari tata kelola pemerintahan yang baik itu pelaksanaan pembangunan yang tepat sasaran dan memberikan dampak nyata bagi kesejahteraan masyarakat. Hal inilah yang sesungguhnya menjadi impian dan cita-cita sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*), khususnya Indonesia.

Sebagai sebuah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, kebijakan keuangan negara menjadi salah satu komponen yang sangat mendasar dan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai manifestasinya, penyelenggaraan pemerintahan secara rutin banyak berhubungan dengan keuangan, apalagi disertai dengan perencanaan pembangunan. Sumber keuangan tersebut di-

peroleh, baik dari dalam maupun luar negeri yang pada prinsipnya dikelola secara ketat oleh pemerintah. Hal ini secara konsepsional dan konstitusional termaktub dalam Pasal 23 UUD 1945. Secara *hystorical context*-nya, maka akan didapatkan pengaturan tentang keuangan negara yang telah dilakukan sejak zaman kolonial, era proklamasi kemerdekaan, sampai sekarang. Sebab, urgensi pengaturan hal keuangan negara telah disadari betul oleh para pendiri bangsa (*the founding fathers and mothers*) sejak lama.

Dalam Pasal 23 UUD 1945 (pra-perubahan), konsepsi keuangan negara memberikan pemahaman filosofis yang tinggi, khususnya terhadap kedudukan keuangan negara yang ditentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan. Dengan kata lain, hakikat *public revenue* dan *expenditure* keuangan negara dalam APBN adalah sebuah kedaulatan (Adrian Sutedi, 2012 : 14). Filosofi tersebut sesungguhnya sejalan dengan pandangan Rene Stourm yang menyatakan, “*The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditures does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. The right is based on a loftier idea. The idea of sovereignty*” (Vincent J. Browne, 1998 : 11).”

Jika dilihat secara saksama politik hukum keuangan negara hari ini sudah sampai di titik nadir, berbagai paket aturan keuangan sudah disusun sedemikian rupa yang bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang baik dan bersih (*good and clean financial governance*), bahkan UU Keuangan Negara pun sudah masuk ke dalam Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) prioritas Tahun 2017. Namun, masih *trend* terjadi persoalan-persoalan hukum yang merugikan keuangan negara. Artinya, sistem yang ada belum mampu mengubah paradigma klasik, yaitu tidak transparannya pertanggungjawaban penggunaan keuangan negara, banyaknya laporan keuangan pemerintah yang tidak wajar berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK, pun juga terdapat sejumlah kegamangan dalam penegakan hukum, karena seringkali terjadi tumpang-tindih kekuasaan antarlembaga pemeriksaan.

Persoalan yang menyangkut lembaga pemerintah yang tidak taat pada ketentuan-ketentuan pengelolaan keuangan negara mulai pada tataran undang-undang hingga peraturan yang bersifat teknis justru sangat mengkhawatirkan. Akibatnya terdapat temuan indikasi kerugian negara miliaran bahkan triliunan. Faktanya, dapat ditemukan setelah kemarin 4 Oktober 2016, BPK RI menyampaikan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2016 di hadapan Presiden dan DPR serta seluruh jajaran kementerian/lembaga. IHPS tersebut merupakan ringkasan dari 696 LHP yang dikodifikasi oleh BPK yang terdiri dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan badan lainnya.

Dari ikhtisar BPK mendeskripsikan bahwa terdapat sejumlah problematika pengelolaan keuangan negara di Semester I Tahun 2016 antara lain, kerugian negara sebanyak 3.163 permasalahan senilai Rp. 1.920.000.000.000 (Satu Triliun Sembilan Ratus Dua Puluh Miliar Rupiah). Di samping itu, potensi kerugian negara sebanyak 421 permasalahan senilai Rp. 1.670.000.000.000 (Satu Triliun Enam Ratus Tujuh Puluh Miliar Rupiah), ditambah lagi dengan kekurangan penerimaan negara sebanyak 1.178 permasalahan senilai Rp. 27.030.000.000.000 (Dua Puluh Tujuh Triliun Tiga Puluh Milyar Rupiah). Selain itu, juga terdapat 3.145 permasalahan ketidakpatuhan yang tidak berdampak finansial, terdiri atas 2.985 penyimpangan administrasi dan 160 ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan senilai Rp. 14.060.000.000.000 (Empat Belas Triliun Enam Puluh Miliar Rupiah). Jika kita kalkulasikan total keseluruhan permasalahan yang sewaktu-waktu akan berdampak terhadap kerugian negara, yaitu sebesar Rp. 44.680.000.000.000 (Empat Puluh Empat Triliun Enam Ratus Delapan Puluh Milyar Rupiah) (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I, 2016).

Data ikhtisar BPK Tahun 2016 dimaksud, jika dikomparasikan dari sisi belanja Negara pada pagu APBN 2016 yang lalu, sebesar Rp. 2.095.007.000.000.000 (Dua Kuadriliun Sembilan Puluh Lima Triliun Tujuh Miliar Rupiah). Jika dirumuskan dalam persen-

tase maka nilainya adalah sebesar 2,1% dari nilai pagu anggaran berdampak kepada kerugian keuangan negara. Angka yang cukup fantastis ini, tentu memberikan peluang kepada segenap penguasa untuk melakukan tindakan sewenang-wenang (*abuse of power*) terhadap anggaran negara. Bayangkan, ada empat Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga (LKLL) yang dikeluarkan opini “Tidak Memberikan Pendapat” (TMP)/*Disclaimer* karena banyaknya kelemahan dalam penyajian akun laporan keuangan sehingga menjadi tidak wajar seperti Kementerian Sosial, Komisi Nasional HAM, Kementerian Pemuda dan Olahraga, dan LPP TVRI.

Secara kelembagaan konstitusional, BPK memiliki peranan besar untuk memeriksa semua itu, hal tersebut tertuang dalam ketentuan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945. Kedudukan BPK sesuai dengan mandat konstitusi sebagai lembaga negara pemeriksa keuangan negara perlu dimantapkan, disertai dengan memperkuat peran dan kinerjanya. Kemandirian dan kebebasan dari ketergantungan kepada pemerintah dalam hal kelembagaan, pemeriksaan, dan pelaporan sangat diperlukan BPK agar dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Dalam konteks memperkuat peran dan kinerja BPK di Indonesia agar dapat mewujudkan fungsinya secara efektif dan profesional, maka BPK perlu meningkatkan hubungan kerja sama yang harmonis dengan lembaga-lembaga negara lain yang berhubungan tentu saja dalam hal pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Sebagaimana diketahui, bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara ini merupakan persoalan yang kompleks terjadi di negeri ini. Sebab, kegiatan pemeriksaan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi, setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan oleh organ pemerintahan. Dalam hal ini tentu berimplikasi kepada praktik-praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang terjadi selama ini, yang sudah banyak merugikan keuangan negara, karena terjadi indikasi penyimpangan antara pengelolaan dengan pertanggungjawaban keuangan negara yang menjadi temuan BPK.

Pola hubungan kerja sama dengan lembaga negara ini memang perlu ditingkatkan, karena di tengah mewabahnya persoalan korupsi di negara ini yang begitu pelik, diperlukan adanya berupa tindakan preventif maupun represif yang dilakukan oleh BPK dengan berkoordinasi secara intensif dengan lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Tidak hanya itu, Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) juga turut menentukan kuadrat dalam rangka penyelamatan keuangan negara serta pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, Logemann mengemukakan beberapa persoalan menyangkut lembaga negara, yaitu: (1) pengadaan lembaga-lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga dimaksud; (2) oleh karena setiap lembaga-lembaga negara harus diduduki oleh pejabat, persoalan-persoalannya adalah bagaimana mekanisme pengisian-pengisian lembaga dimaksud, melalui pemilihan, pengangkatan atau mekanisme lain; (3) apa yang menjadi tugas dan wewenangnya. Untuk mencapai tujuan negara harus diberi tugas dan wewenang; (4) perlunya hubungan kekuasaan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain (Jimly Asshiddiqie, 2005: 15).

BPK sebagai salah satu lembaga organ konstitusional (*constitutional organ*) memiliki tugas dan kewenangan untuk mengaudit keuangan negara di berbagai sektor pemerintahan, baik pusat maupun daerah dan BUMN sekalipun, tentunya kewenangan yang dimiliki oleh BPK terintegrasi dalam rangka membantu pemberantasan korupsi di Indonesia. Hal ini sesungguhnya sejalan dengan hasil kongres *International Congress of Supreme Audit Institution* (IN-COSAI) ke XVI di Uruguay pada tahun 1998 yang membahas peranan lembaga audit dalam pencegahan dan pendeteksian *fraud* dan korupsi atau “*Supreme Audit Institutions and The Prevention and Detection of Fraud and Corruptions*”.

Setidak-tidaknya, ada tiga peranan lembaga audit dalam pencegahan dan pendeteksian *fraud* dan korupsi, yaitu: (i) memperbaiki transparansi dan akuntabilitas secara menyeluruh; (ii) mendukung

suatu lingkungan yang membatasi timbulnya tindakan korupsi; dan (iii) mendorong suatu iklim tata kelola yang baik (Abdul Latif, 2001 : 311). Semua *Supreme Audit Institution* (SAI) sepakat, bahwa percepatan pengelolaan keuangan yang kuat, didasarkan pelaporan yang andal, cukup dan tepat waktu memcerminkan peranan dasar SAI. Peranan tersebut tercipta apabila didukung suatu kerangka kerja standar yang kuat. Kontribusi internal auditor dan komite audit juga akan membantu terciptanya pengelolaan keuangan negara yang baik. Hubungan mutualisme seperti itu harus diimplementasikan oleh BPK, KPK, dan PPATK dalam melindungi keuangan negara di Indonesia ini, demi terwujudnya negara yang bersih dan bebas dari korupsi.

Pada hakikatnya berbagai peran yang dilakukan oleh BPK untuk ikut memberantas korupsi dalam menjalankan fungsinya sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa keuangan negara yang diatur oleh konstitusi. Karena, peran BPK dalam melindungi keuangan negara demi kemashalatan bangsa dan negara sangatlah dibutuhkan, upaya pemberantasan korupsi yang dilaporkan melalui KPK, memberi dampak positif terhadap sirkulasi keuangan yang mengalir di Indonesia (Suhendar, 2015: 160). Eksistensi BPK sudah terlihat dengan terkuaknya kasus-kasus yang menyebabkan kerugian negara (Adrian Sutedi, 2012: 240). Setelah kemudian BPK menemukan hasil audit yang mencurigakan dan berdampak pada kerugian negara, BPK akan mencari akar permasalahan tersebut dengan dibantu KPK.

Dalam konteks pemberantasan korupsi tanggung jawab BPK sesungguhnya diwujudkan dari perspektif penindakan dan pencegahan korupsi yang dikaitkan dengan proses dan hasil pemeriksaan BPK. Pasal 14 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menjelaskan bahwa, *“Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”* Kewajiban untuk segera melaporkan ditemukannya unsur-unsur pidana selama pemeriksaan kepada instansi berwenang merupakan suatu bentuk peranan BPK

untuk mempercepat proses penindakan tindak pidana korupsi, bahkan begitu hasil pemeriksaan BPK tersebut tidak dilaporkan atau diperlambat anggota dapat dipidana. Ini memperlihatkan ketentuan mengatur secara tegas peranan BPK dalam memberantas korupsi.

Dari penjelasan regulasi tersebut, secara holistik BPK memiliki peran yang kuat dan strategis dalam menindak kasus-kasus yang berbau korupsi. Oleh karena itu, hubungan kerja sama antara BPK, KPK, PPAK ini mesti dikedepankan. *Pertama*, hubungan kerja sama BPK dengan KPK pada dasarnya telah terbina semenjak KPK terbentuk. Hal ini diperkuat ketika disepakatinya *Memorandum of Understanding (MoU)* bersama pada September 2006 tentang kerja sama dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi antara BPK dan KPK. Kedua lembaga ini memiliki keterkaitan proses kerja, karena peranan BPK sebagai lembaga yang memberikan bukti awal KPK untuk melakukan proses hukum dalam pembuktian benar-tidaknya indikasi tindak pidana yang disampaikan BPK. Di sisi lain, BPK dan KPK juga berperan aktif program pencegahan korupsi sesuai dengan kewenangannya. Ruang lingkup yang dikembangkan kedua lembaga tersebut meliputi: (i) pertukaran informasi; (ii) bantuan personel; (iii) pendidikan dan pelatihan; (iv) pengkajian, dan (v) koordinasi. Pelaksanaan kerja sama ini tentunya tetap menjaga independensi sesuai ketentuan perundang-undangan. Dari hasil pemeriksaan temuan tersebut meskipun ini menjadi atmosfer yang luar biasa bagi BPK, urgensi BPK dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi ini tidak akan membuahkan hasil yang maksimal apabila tidak adanya kerja sama dengan berbagai pihak yang terkait, dalam hal ini Aparat Penegak Hukum. *Kedua*, di samping KPK sebagai lembaga anti-rasuah yang terus aktif dalam penanggulangan tindak pidana korupsi, hal ini juga harus menyambangi satu lembaga yang berperan aktif dalam menindak kasus yang berbau transaksi keuangan mencurigakan yang berwujud kepada Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) dan pendanaan terorisme, lembaga dimaksud yakni Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Sebab, keuntungan dalam sebuah tindak

pidana korupsi kerap kali digunakan oleh koruptor untuk kepentingan pribadi. Perbuatan ini dilakukan dengan modus operandi tindak pidana pencucian uang (*money laundering*) yang notabene juga akan merugikan keuangan negara.

Sebagaimana diketahui, entitas pengelola keuangan negara maupun nilai keuangan negara semakin bertambah. Transaksi keuangan negara semakin kompleks dan pengelolaannya banyak melibatkan institusi perbankan (Arief Amrullah, 2004: 52). Namun, UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dalam UU Nomor 10 Tahun 1998 dinyatakan bahwa bank wajib merahasiakan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya (Hermansyah, 2011: 28). Regulasi tersebut membatasi wewenang BPK untuk menjangkau transaksi perbankan. Transaksi perbankan yang dimaksud ialah transaksi dari orang atau lembaga yang diaudit yang kemungkinan memiliki indikasi keuangan yang mencurigakan dan dalam pengelolaan keuangan negara. Tentunya kewenangan dimaksud merupakan ranah PPATK dalam hal mengetahui aliran dana terkait dengan transaksi keuangan yang mencurigakan dari hasil pemeriksaan. Ini sangat membantu fungsi BPK dalam mengaudit transaksi perbankan yang mencurigakan ini.

Walaupun BPK dan PPATK telah membangun kerja sama dengan menandatangani Nota Kesepahaman beberapa bulan yang lalu, terkait dengan transaksi keuangan perbankan yang mencurigakan, kerja sama ini sudah sepatutnya diperkuat dan diperkokoh dengan mensinergikan dan mensinkronisasikan fungsi masing-masing lembaga agar memiliki konsinyasi satu sama lain dalam mengantisipasi kerugian keuangan negara akibat korupsi dan pencucian uang. Pola hubungan kerja sama ini harus betul-betul diwujudkan dan direalisasikan, baik dalam bentuk regulasi maupun tindakan yang bisa menciptakan tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga tersebut, dengan mengamati dan melihat perkembangan hukum dan masyarakat yang ada (Soetandyo Wignjosoebroto, 2013: 7), sehingga akan mempermudah mencapai tujuan dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi oleh ketiga lembaga tersebut.

Upaya pemberantasan korupsi di berbagai negara ini memang tidak mudah, karena semakin gencar langkah pemberantasan korupsi di-dendangkan, semakin keras pula upaya *corruptors fight back* yang dilakukan oleh pihak-pihak yang diuntungkan oleh kondisi negara yang koruptif (Shinta Agustina, Saldi Isra, Zainul Daulay, Dkk., 2015: 6). Karena itu, perlu dilakukan kajian mendalam dan komprehensif terkait pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara melalui kerja sama BPK dan KPK. Selain itu, juga perlu disusun sebuah mekanisme alternatif bagi penerapan pasal-pasal tersebut secara lebih mudah dan tepat guna mewujudkan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara oleh organ pemerintahan secara Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sekaligus memperkuat langkah pemberantasan tindak pidana korupsi di Tanah Air oleh ketiga lembaga dimaksud.

TINJAUAN TEORITIS

1. Teori Pertanggungjawaban

Beberapa teori pertanggungjawaban dapat dianalisis untuk menentukan kriteria sistem politik menurut konstitusi suatu negara. Teori pertanggungjawaban juga berkaitan dengan hubungan hukum antara negara dan masyarakat dalam hukum administrasi negara dan hukum pidana. Para ahli, baik dari luar maupun dalam negeri, telah mengemukakan tentang teori pertanggungjawaban, antara lain, *Pertama*, Herman Finer dalam buku yang “The Major of Governments of Modern Europe” berpandangan, bahwa ada dua teori pertanggungjawaban dalam menentukan kriteria apakah suatu negara menganut sistem politik diktator atau demokrasi (Herman Finer, 1962: 5). Apabila suatu negara menurut konstitusi, teori pertanggungjawaban yang dianut adalah teori “Pertanggungjawaban Moral” dimana standar perilaku politisi dan pejabat negara di-

tentukan secara internal atas dasar kesadaran dan penafsiran sendiri berperilaku sesuai dengan kode etik dan tanpa sanksi pemberhentian dari pejabat atas pelanggaran yang dilakukan, maka sistem politiknya disebut negara diktator.

Kedua, Mac Iver dalam bukunya “The Modern State” menyinggung teori pertanggungjawaban sebagai kriteria sistem pemerintahan yang dianut (Mac Iver, 1950: 109). Suatu negara seperti Inggris yang menganut sistem pemerintahan parlementer, maka teori pertanggungjawabannya adalah “Pertanggungjawaban Kabinet” (*Cabinet Responsibility*), dimana kabinet (menteri-menteri) baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama di bawah Perdana Menteri bertanggung jawab kepada parlemen (I Dewa Gede Atmadja, 2012: 31). *Ketiga*, R. Kranenburg dan W.G. Vegting dalam bukunya yang berjudul “Inleiding in Het Nederland Administratief Recht”, menyatakan bahwa teori pertanggungjawaban dalam kaitan dengan hubungan hukum antara badan dan/atau pejabat administrasi dengan warga negara disebut “Teori Pertanggungjawaban Negara” atau “Teori Tanggung Gugat Pemerintah” (*Government Liability*). Tanggung gugat negara berkaitan dengan penggunaan wewenang pemerintah dalam fungsi pelayanan publik (*Public Service*).

Menurut Hukum Administrasi Negara Perancis, ada dua jenis kesalahan aparat dalam pelayanan publik (*public service*), yaitu, kesalahan pribadi (*faute de personnelle*) dan kesalahan jabatan (*faute de service*). Kesalahan pribadi adalah apabila kesalahan itu karena tindakan Aparatur Sipil Negara (ASN) secara pribadi, sehingga pegawai itulah yang bertanggung gugat kepada pihak ketiga. Sementara kesalahan jabatan adalah apabila kesalahan dilakukan dalam melaksanakan jabatan, baik karena perintah undang-undang maupun perintah atasan. Menurut Tatiek Sri Djatmiati yang mengutip pendapat M.P. Jaim mengemukakan antara lain:

“Hukum Administrasi Negara di Perancis (*Droit Administrative*) di satu sisi mengatur dan memberikan kewenangan pemerintahan dan di sisi lain mengembangkan prosedur untuk melindungi

hak-hak individu dan kebebasan individu terhadap tindakan-tindakan kewenangan publik. *Council d'Etat* (Dewan Negara) memberikan karakteristik sebagai *bulwark of civil liberties* (benteng kebebasan individu), dan juga sebagai *guardian of administrative morality* (penjaga moral pemerintah). Dalam kaitan dengan tanggung gugat negara (*government liability*) yang menekankan unsur kesalahan (*faute*) juga terlihat perlindungan tersebut. Apabila terdapat suatu "*faute de personne*" (kesalahan pribadi), maka gugatan tidak dapat diajukan ke pengadilan administrasi. Sedangkan apabila terdapat unsur "*faute de service*" (kesalahan jabatan), maka gugatan diajukan ke Peradilan Administrasi dengan berpegang prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan yang antara lain meliputi:

1. *Violation de la loi* (melanggar undang-undang);
2. *Incompetence* (tidak berwenang);
3. *Detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang).

Ketiga azas di atas, apabila dilanggar, maka pelanggarannya digolongkan sebagai tindakan melanggar azas *legalite* (keabsahan). Konsekuensinya, jika terjadi pelanggaran dalam membuat keputusan-keputusan pemerintah (Keputusan Tata Usaha Negara), maka dapat dibatalkan, karena termasuk kategori melanggar hukum atau bertentangan dengan azas-azas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van bestuur van behorlijk*) (Eko Sugitario dan Tjonsro Tirtamulya, 2012:17).

1. Teori Kelembagaan Negara

Lembaga negara/organ negara/alat-alat perlengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan organ-organ menjadi keniscayaan untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Artinya pembentukan itu tidak lain untuk kepentingan rakyat sehingga pembentukan lembaga negara harus merepresentasikan aspirasi rakyat.

Menurut “Bapak Ilmu Negara” George Jellinek, organ negara dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu alat-alat perlengkapan negara yang langsung (*Unmittelbare Organ*) dan alat-alat perlengkapan negara tidak langsung (*Mittelbare Organ*) (Ni'matul Huda, 2007: 90-91). Adapun ukuran langsung atau tidaknya alat perlengkapan negara ditentukan oleh langsung atau tidaknya pembentukan alat perlengkapan negara yang dimaksud konstitusi.

Pembentukan lembaga negara akan selalu terkait dengan sistem penyelenggara negara, yang di dalamnya memuat fungsi setiap organ yang dibentuk dan hubungan-hubungan yang dijalankan. Dalam konteks itu paling populer dan diadopsi berbagai negara adalah konsep *trias politica*. Doktrin yang pertama kali dikemukakan oleh John Locke dan Montesquie ini, membagi kekuasaan negara dalam tiga macam, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif (Carl J. Friedrich, 1967: 178-220). Menurut Montesquie, ketiga jenis kekuasaan tersebut harus dipisahkan satu sama lain (*Separation of Power*), baik mengenai tugas/fungsi maupun alat perlengkapan yang menyelenggarakannya (Jimly Asshiddiqie, 2007: 316).

Implementasi proses pemisahan kekuasaan dilakukan dengan membentuk organ-organ negara yang memiliki kewenangan berbeda tetapi saling berhubungan, sehingga dapat mencegah terjadinya dominasi satu cabang kekuasaan. Menurut Budiman, sistem politik yang demokratis didasarkan pada perimbangan kekuatan politik yang nyata (Budiman, 2001: 39-40).

Sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, Logemann mengemukakan beberapa persoalan menyangkut lembaga negara, yaitu (Sri Soemantri Martasoegnwinjo, 2014: 22)

1. Pengadaan lembaga-lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga dimaksud;
2. Oleh karena setiap lembaga-lembaga negara harus diduduki oleh pejabat, persoalannya adalah bagaimana mekanisme pengisian lembaga-lembaga dimaksud;
3. Apa yang menjadi tugas dan wewenang, karena untuk

mencapai tujuan negara setiap lembaga negara harus diberi tugas dan wewenang;

4. Bagaimana hubungan kekuasaan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain.

PEMBAHASAN

1. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK

4. 1. Kewenangan BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, Undang-Undang Keuangan Negara perlu menjabarkan dan mengimplementasikan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam konstitusi tersebut ke dalam azas-azas umum yang meliputi, baik azas-azas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, maupun azas-azas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah baik) dalam pengelolaan keuangan negara yang antara lain:

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
2. Profesionalitas;
3. Proporsionalitas;
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Sebagai penerapan kaidah-kaidah di atas, yang salah satunya, yaitu pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan

mandiri, maka dibentuklah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) berdasarkan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 dan diakomodasi oleh UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU BPK menjelaskan bahwa, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Di samping itu, dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut, BPK memiliki tugas melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.

Tugas dan wewenang BPK sesungguhnya merupakan pengejawantahan dari perihal Bab VIII A UUD 1945. Sebagai organ konstitusional jika dikaji secara holistik, UUD 1945 melegitimasi perubahan fungsi pemeriksaan BPK yang tidak hanya ditujukan pada tanggung jawab keuangan negara, tetapi juga pengelolaan keuangan negara (Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2012: 273). Perubahan demikian jelas menciptakan disorientasi fungsi BPK yang melebar ke segala arah dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara. Dari perspektif hukum keuangan publik, disorientasi fungsi pemeriksaan keuangan negara yang terlalu luas akan melemahkan rentang kendali (*spent of control*), inmodernisasi, penyalahgunaan wewenang, dan menjadi tidak tanggap terhadap munculnya penyimpangan keuangan negara secara efektif. Dengan kata lain, disorientasi pemeriksaan keuangan negara yang dilegitimasi UUD 1945 hanya akan mendorong ketidakberdayagunaan BPK dalam menjangkau segi strategis tanggung jawab keuangan negara dibandingkan berkutat menjelajah segi teknis pengelolaan keuangan negara.

Dengan demikian, tepat menyusun naskah asli Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 yang menempatkan BPK sebagai lembaga yang memer-

iksa tanggung jawab keuangan negara agar orientasi BPK tidak lepas dari pemeriksaan yang bersifat makro strategis. Penyusunan naskah asli UUD 1945 mempunyai pemahaman yang lebih strategis dan sangat memahami prinsip dasar efektivitas kinerja organisasi. Dengan fungsinya sebagai pemeriksa tanggung jawab keuangan negara, BPK menempatkan secara sejajar kedudukannya sebagai lembaga negara. Sebagai lembaga negara yang memeriksa tanggung jawab keuangan negara, BPK merupakan lembaga yang langsung mengawasi dan memeriksa kebijakan keuangan negara (*fiscal policy audit*) yang dilakukan pemerintah. Fungsinya yang sangat strategis dan terhormat tersebut menempatkan BPK sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, termasuk pemerintah, untuk menjaga objektivitasnya.

5. 2. Peran BPK dan KPK dalam penyelamatan keuangan negara dan pemberantasan korupsi

Tindak pidana korupsi korupsi di Indonesia penyebarannya semakin masif di masyarakat dengan modus operandi yang semakin beragam dan teknik yang semakin canggih (R. Wiyono, 2005: 3). Dalam kondisi demikian terjadi kendala dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi, berbagai pendekatan telah dilakukan dalam rangka “pencegahan dan pemberantasan” termasuk pandangan bahwa legislasi tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini “telah ketinggalan zaman”, tidak bisa menjawab pergeseran modus kejahatan, termasuk adanya pengaruh dominan tuntutan implementasi *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) Tahun 2003 (Abdul Latif, 2014: 3).

Sesungguhnya gerakan pencegahan dan pemberantasan korupsi tindak pidana korupsi di Indonesia telah dilakukan dengan berbagai upaya, antara lain pengesahan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kemudian direvisi untuk Pasal tertentu dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, setelah itu dalam kerangka memperkuat proses “pencegahan, penyidikan, dan penuntutan” dibentuk KPK RI, penetapan UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, termasuk telah meratifi-

kasi UNCAC dengan UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption* Tahun 2003 (Harold Ferry Makawimbang, 2015: 229).

Jika ditelisik pada fakta yuridis dalam rangka upaya penindakan kasus korupsi putusan pengadilan tindak pidana korupsi selama ini berorientasi pada pendekatan “*symptomatic*” dengan penegakan hukum atau “*penal sanction*” (*the principle of legality*) bukan pada pendekatan “*causatif*”, *the principle of justice* dan *the principle of humanity*. Namun, jika upaya penindakan masih terkesan minim, maka yang perlu diperkuat sesungguhnya adalah upaya pencegahannya (Lilik Mulyadi, 2007: 2). Dalam hal ini perlu dilakukan penguatan terhadap kerja sama antar lembaga pemberantas tindak pidana korupsi dengan lembaga pemeriksa keuangan. Dengan dasar itu, maka sistem regulasi tindak pidana korupsi di Indonesia perlu dievaluasi kembali sehingga lebih kontekstual dan menjawab tuntutan perkembangan, tetapi berpijak dari filosofi dan realitas kearifan nilai-nilai moral, etika, dan budaya yang ada di Indonesia.

Berdasarkan data yang dirilis oleh *Anti Corruption Clearing House* (ACCH) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), korupsi di Indonesia sudah menjamur di berbagai sektor instansi pemerintahan. Akan tetapi, satu hal yang patut diingat bahwa penindakan kasus korupsi pada kementerian/lembaga sangat krusial terjadi. Penanganan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan instansi tersebut dapat dilihat pada diagram berikut ini:

INSTANSI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DPR dan DPRD	0	0	0	0	7	10	7	2	6	2	2	3	15
Kementerian/Lembaga	1	5	10	12	13	13	16	23	18	46	26	21	39
BUMN/BUMD	0	4	0	0	2	5	7	3	1	0	0	5	11
Komisi	0	9	4	2	2	0	2	1	0	0	0	0	0
Pemerintah Provinsi	1	1	9	2	5	4	0	3	13	4	11	18	13
Pemkab/Pemkot	0	0	4	8	18	5	8	7	10	18	19	10	21
Jumlah	2	19	27	24	47	37	40	39	48	70	58	57	99

Sumber: *Anti-Corruption Clearing House* (ACCH), <http://acch.kpk.go.id/berdasarkan-instansi>

**Tabulasi Data Penanganan Korupsi Berdasarkan Instansi Tahun
2004-2015 (per 30 November 2015)**

Instansi	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Jumlah
DPR RI	0	0	0	0	7	10	7	2	6	2	2	3	39
Kementerian/ Lembaga	1	5	10	12	13	13	16	23	18	46	26	19	202
BUMN/BUMD	0	4	0	0	2	5	7	3	1	0	0	4	26
Komisi	0	9	4	2	2	0	2	1	0	0	0	0	20
Pemerintah Provinsi	1	1	9	2	5	4	0	3	13	4	11	14	67
Pemkab/Pemkot	0	0	4	8	18	5	8	7	10	18	19	10	107
Jumlah	2	19	27	24	47	37	40	39	48	70	58	50	461

Berdasarkan data di atas menjelaskan bahwa tahun 2015 penanganan tindak pidana korupsi lebih banyak ditemukan di lingkungan kementerian/lembaga sebanyak 19 perkara, Pemerintah Provinsi sebanyak 14 perkara, Pemkab/Pemkot sebanyak 10 perkara, dan DPR RI sebanyak tiga perkara. Persoalan ini harus diinisiasi secara serius oleh KPK sebagai lembaga yang berada di garda terdepan dalam memberantas korupsi. Akan tetapi, sesungguhnya KPK tidak akan bisa berjalan maksimal apabila tidak ada lembaga yang kemudian sebagai tameng dalam menyelamatkan keuangan negara. Lembaga dimaksud ada di tubuh BPK sebagai organ konstitusional dalam memeriksa segala pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. BPK sebagai institusi negara, harus memiliki peran dalam mempercepat pemberantasan tindak pidana korupsi. Jika diyakini adanya indikasi kerugian negara, BPK harus segera melaporkannya kepada Aparat Penegak Hukum (APH), khususnya KPK dalam hal menangani tindak pidana korupsi (RM Syah Arief Atmaja & Agung Nur Probohudono, 2015: 81).

Terkait dengan akuntabilitas dan transparansi sektor publik, sebagai otoritas pemeriksa keuangan negara, BPK memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi. Peran yang pertama adalah untuk meningkatkan kualitas pemeriksaannya. Pemeriksaan BPK terdiri dari dua kelompok besar. Kelompok pertama, adalah berupa pemeriksaan secara umum

(keuangan dan kinerja). Kelompok kedua, adalah pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang ditujukan untuk mendeteksi terjadinya tindak korupsi melalui pemeriksaan investigasi dan pemeriksaan khusus (*investigative and fraud audit*). Peran kedua yang dilakukan oleh BPK adalah untuk ikut mencegah terjadinya tindak pidana korupsi.

Kewenangan atributif BPK melalui UUD 1945 dan Peraturan Perundang-undangan dalam melakukan pemeriksaan investigatif, penentuan kerugian negara, dan unsur pidana. Berdasarkan Pasal 13 dan 14 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menjelaskan bahwa pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana dan apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang, secara rinci ketiga unsur disebutkan sebagai berikut:

1. Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.
2. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
3. Tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur bersama oleh BPK dan Pemerintah.

Peran ini dilakukan BPK melalui partisipasi aktif dalam perombakan sistem administrasi keuangan negara yang sangat tidak transparan dan tidak akuntabel. Proses tersebut dapat dilakukan BPK dengan mengkolaborasi kewenangannya bersama dengan KPK. Menurut UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 8 ayat (3) dan (4) serta Pasal (10) dan (11) berkaitan dengan unsur pidana dan “kerugian negara” dijelaskan bahwa:

1. Pasal 8 ayat (3) menjelaskan bahwa apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. Dalam ayat (4) menjelaskan, laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Pasal 10 ayat (1) menjelaskan bahwa apabila BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh Bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Dalam ayat (2) menjelaskan bahwa penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.
3. Pasal 11 (c) menjelaskan bahwa BPK dapat memberikan: keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Peran penting BPK dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi ini tidak akan membuahkan hasil yang maksimal apabila tidak adanya kerja sama dengan berbagai pihak yang terkait, seperti KPK. Aparat Penegak Hukum berperan dalam proses hukum atas tindak pidana korupsi, sedangkan BPK berperan dalam peningkatan transparansi serta akuntabilitas sektor publik dan usaha. Pada gilirannya hal ini memerlukan upaya terpadu perbaikan sistem akuntansi dan sistem hukum guna meningkatkan mutu kerja serta memadukan pekerjaan lembaga pemeriksa dan pengawas keuangan (seperti BPK, Itjen, Bawasda dan PPATK) dengan penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, KPK maupun Kekuasaan Kehakiman) dalam menentukan kerugian keuangan negara.

Penentuan kerugian keuangan negara dalam proses pengadilan

tindak pidana korupsi didasari pada beberapa pemahaman. Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan bahwa, “Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya.

Berkaitan dengan penghitungan dan penentuan nilai kerugian keuangan negara dalam proses perkara tindak pidana korupsi yang menjadi dasar kerangka berpikir dapat dilihat dari penentuan kerugian keuangan negara dalam proses pengadilan tindak pidana korupsi didasari pada beberapa pemahaman. Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan bahwa, “Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya. Berkaitan dengan penghitungan dan penentuan nilai kerugian keuangan negara dalam proses perkara tindak pidana korupsi yang menjadi dasar kerangka berpikir dapat dilihat dari 3 (tiga) pendekatan yaitu:

Pertama, penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh instansi yang berwenang dengan pendekatan pemeriksaan investigatif (sesuai penjelasan Pasal 32 UU Nomor 31 Tahun 1999 yang menjelaskan, “yang dimaksud dengan “*secara nyata telah ada kerugian keuangan negara*” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”) sedangkan Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 003/PUU-IV/2006. Tanggal 24 Juli 2006 pada diktum menimbang menyatakan, “.... Kerugian keuangan negara terjadi atau tidak terjadi, haruslah dilakukan oleh para ahli dalam keuangan negara, perekonomian negara serta ahli analisis hubungan perbuatan seseorang dengan kerugian.”

Kedua, penetapan jumlah kerugian keuangan negara dalam proses penyidikan melalui pemeriksaan investigatif di instansi yang berwenang sesuai kewenangan formal diberikan peraturan perundang-undangan, prosedur penghitungan secara independen, objektif, dan profesional, serta penyajian substansi permasalahan yang tepat. *Ketiga*, penentuan jumlah kerugian keuangan negara (yang pasti) dalam proses putusan persidangan tindak pidana korupsi oleh hakim dalam persidangan, berdasarkan bukti-bukti persidangan (jumlah kerugian keuangan negara hasil penghitungan instansi yang berwenang atau ahli kerugian keuangan negara dapat berubah, bertambah, berkurang atau bahkan hilang/dinyatakan tidak ada kerugian), jika bukti pengadilan secara nyata memperkuat kesimpulan tersebut. Pendekatan penghitungan kerugian keuangan negara sangat urgensi dilakukan melalui mekanisme “pemeriksaan pengelolaan keuangan negara”, karena “pemeriksaan” menurut terminologi UU Nomor 15 Tahun 2004 adalah *“Proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.”*

Dari rumusan tersebut yang paling penting dalam suatu proses pemeriksaan adalah kegiatannya dilakukan secara “independen, objektif, dan profesional”, karena instansi negara atau pemerintah dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara jika tidak independen, bisa diintervensi, didikte bahkan diatur oleh kekuasaan lain yang lebih tinggi atau bisa dibeli dengan berbagai kepentingan, maka hasilnya tidak akan objektif dan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) tidak memuat kebenaran yang hakiki.

Pelaksanaan penghitungan kerugian keuangan negara perlu dilakukan dengan pendekatan pemeriksaan investigatif, karena dalam pemeriksaan investigatif harus selalu berpegang pada prinsip atau azas *“presumption of innocence”*, dan *“presumption of corruption”* atau *“presumption of guilt”*, serta wajib mempertahankan sifat “independensi” dan pendekatan “profesional” dalam melakukan

pemeriksaan, sehingga diharapkan hasil pemeriksaan investigatif benar-benar berdasarkan bukti-bukti valid yang diperoleh dari hasil pemeriksaan, disajikan secara “objektif” dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pemeriksaan investigatif merupakan pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang dilakukan dengan tujuan khusus di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, yaitu untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa, yang bersifat reaktif dan merupakan pemeriksaan “lanjutan” dari pemeriksaan sebelumnya, pemeriksaan yang lebih khusus dan mendalam, menuju pada pengungkapan penyimpangan.

Selanjutnya, Theodorus M. Tuanakotta menekankan esensi dari arah dan tujuan audit investigatif, “Audit Investigatif diarahkan kepada pembuktian ada atau tidaknya *fraud* (termasuk) korupsi dan perbuatan melawan hukum lainnya (seperti tindak pidana pencucian uang)”. Ini sangat membantu sekali dalam mendorong upaya pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh KPK dan BPK di Indonesia. Terminologi seperti itu secara tegas memisahkan wilayah kewenangan pembuktian aspek perbuatan melawan hukum positif (peraturan perundangan) pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh instansi pemeriksa, dan kesimpulan “kerugian keuangan negara” sebagai ranah hukum administrasi, dengan kewenangan pembuktian aspek perbuatan melawan hukum ranah pidana atau “unsur tindak pidana korupsi” yang pembuktiannya dilakukan oleh aparat penegak hukum seperti KPK dan hakim dalam peradilan tindak pidana korupsi. Dalam rangka meningkatkan penegakan hukum (*Law Enforcement*) di Indonesia saat ini, khususnya dalam menindak kasus korupsi, tentunya BPK dan KPK harus betul-betul bersinergi dalam menjalankan kewenangannya. Karena semua tahapan pemeriksaan investigatif tersebut harus dilakukan secara objektif, karena prinsip pemeriksaan investigatif hanya “memotret” bukti pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan pemerintah, “bukan menggambar atau mengarang”. Pengungkapan masalah harus dilakukan secara jujur (*Hon-*

estly), berimbang (*Fair trial*), sesuai kondisi bukti yang ditemukan (*Condition Sine Qua non*), sesuai azas kecermatan (*Zorgvuldigheids Beginsel*) dan prinsip kecakapan, kehati-hatian dan ketekunan (*Duties of skill, Care and Diligence*) serta penuh tanggung jawab (*with full sense of responbility*) yang didasari pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang berlaku tanpa embel-embel politik dan kepentingan perseorangan.

Jika dikaitkan dengan teori hukum positif yang dikemukakan oleh John Austin yang berkaitan dengan konsep hukum. Ia menyatakannya dalam sebuah ungkapan *Apa yang menyenangkan Pangeran memiliki kekuatan hukum*. Artinya hukum adalah apa yang dikehendaki oleh penguasa politik. Dengan kata lain, sebuah peraturan memiliki kekuatan hukum apabila merupakan pengungkapan atau sesuai dengan keinginan penguasa yang berdaulat. Pada tata-tan terminologi modern, apapun yang diberikan oleh badan pembuat hukum dengan sendirinya harus dapat diterima sebagai hukum universal yang berlaku dalam masyarakat, menjangkau setiap orang tanpa kecuali.

Oleh karena sifatnya yang begitu universal, maka dalam penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh banyak faktor. Pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin memengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Secara konseptual inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap sehingga mengejawantah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Faktor-Faktor yang memengaruhi penegakan hukum menurut Soejono Soekanto antara lain, faktor-faktor tersebut di antaranya faktor hukum (undang-undang), faktor undang-undang, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Dari kelima faktor tersebut saling berkaitan erat, karena merupakan es-

ensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Penegakan hukum yang baik ialah apabila sistem hukum (khususnya sistem peradilan pidana) bekerja secara objektif dan tidak bersifat memihak serta memperhatikan dan mempertimbangkan secara saksama nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut tampak dalam wujud reaksi masyarakat terhadap setiap kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparat penegak hukum.

Dalam konteks penegakan hukum yang memengaruhi pendekatan sistem, terdapat hubungan pengaruh timbal balik yang signifikan antara perkembangan kejahatan yang bersifat multidimensi dan kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparat penegak hukum (Romli Atmazasmita, 1996: 24). Indonesia sebagai penganut paham negara modern, dituntut adanya peranan dan fungsi hukum yang secara stabil dan dinamis mampu mengatur berbagai kepentingan tanpa meninggalkan ide dasarnya, yaitu keadilan (Yopie Morya Immanuel Patiro, 2012: 215). Hukum mengandung tuntutan untuk ditegakkan atau dengan kata lain, perlindungan hukum yang diberikan merupakan suatu keharusan dalam penegakan hukum. Penegakan hukum (*Law Enforcement*) atau disebut juga mempertahankan hukum (*handhaving van het recht*) yang memuat dua makna, yaitu menjaga atau memelihara agar hukum tetap dipatuhi atau dijalankan dan mencegah dan mengambil tindakan terhadap penyimpangan atau pelanggaran hukum.

Dari pemahaman teori yang dijelaskan sebelumnya, dapat diambil intisari bahwa berhasil atau tidaknya sebuah penegakan hukum di negeri ini sesungguhnya tergantung kepada lembaga penegak hukum yang menjalankan. Perihal dalam menindak tindak pidana korupsi, KPK dan BPK harus melakukan upaya-upaya yang bersifat progresif dengan melihat bagaimana perkembangan norma dan masyarakat yang berkembang pada saat ini. Upaya tersebut dapat berupa upaya preventif maupun represif. Dengan adanya kesepakatan antara BPK dan KPK, hendaknya keutuhan ini tetap diperkuat dan dipertahankan oleh masing-masing lembaga, agar tidak terjadi

tarik-ulur dalam menjalankan fungsi dan kewenangan nantinya.

Kesepakatan tersebut dituangkan dalam Kesepakatan Bersama BPK dengan KPK Nomor: 01/KB/I-VIII.3/09/2006, dan Nomor : 22/KPK-BPK/IX/2006 tentang Kerja Sama dalam Upaya Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kerja sama tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas pencegahan dan pemberantasan korupsi. Ruang lingkup kerja sama yang MoU-nya ditandatangani pada 25 September 2006 ini meliputi: pertukaran informasi, bantuan personel, pendidikan dan pelatihan, pengkajian, dan koordinasi. Namun harus dicatat, kerja sama ini tidak menghilangkan independensi masing-masing lembaga. Pertukaran informasi itu dapat dilakukan, misalnya, KPK menyerahkan laporan pengaduan masyarakat yang berindikasi adanya tindak pidana korupsi.

Di samping itu, KPK juga dapat memberikan informasi lain yang diperlukan BPK untuk melakukan pemeriksaan investigatif. Sebaliknya, BPK juga dapat memberikan informasi mengenai Laporan Hasil Pemeriksaan guna melakukan penanganan suatu kasus, penyelidikan, penyidikan, dan supervisi serta monitor untuk pemberantasan korupsi. Informasi lain yang dianggap berguna juga bisa diserahkan. Untuk memperlancar kerja sama itu, kedua lembaga sepakat menggelar rapat koordinasi sekurang-kurangnya satu kali dalam tiga bulan. Jika dipandang perlu dan mendesak, rapat koordinasi khusus bisa segera dilakukan.

Dengan meningkatkan kerja sama antar lembaga tersebut diharapkan proses pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia bisa mencapai hasil yang maksimal. Hal ini juga dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sekaligus mewujudkan reformasi birokrasi sesuai dengan amanat reformasi dan juga Nawa Cita Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia pada saat sekarang ini.

3. 3. Sinkronisasi peran BPK, KPK dan PPATK dalam Penyelamatan keuangan negara dan pemberantasan korupsi

Dengan bergulirnya reformasi untuk menuju supremasi hukum,

penegakan hukum merupakan salah satu cara utama yang harus dibenahi dan dikokohkan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dewasa ini, mulai banyak bermunculan permasalahan rumit yang sedang dihadapi oleh negara Indonesia. Permasalahan ini sudah mencakup banyak aspek, mulai dari aspek ekonomi, sosial, budaya, politik, hingga pertahanan keamanan. Dalam era reformasi ini, setelah tumbangnya pemerintahan Orde Baru, agenda yang menjadi sorotan utama adalah masalah pemberantasan kasus-kasus korupsi. Masalah inilah yang merupakan salah satu penyebab utama runtuhnya pemerintahan Orde Baru.

Korupsi di Indonesia seakan telah menjadi budaya yang memasuki berbagai bidang kehidupan, apalagi di sektor birokrasi kita yang sudah terkenal sangat *sophisticated* dalam berkorupsinya. Hal ini diperkuat oleh data survei lembaga internasional yang menyatakan bahwa Indonesia termasuk dalam jajaran sepuluh besar negara terkorup. Hal ini merupakan fakta memprihatinkan yang harus segera mendapatkan perhatian dari segenap bangsa Indonesia.

Karena itu, perlu adanya sinkronisasi antar lembaga untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia. BPK sebagai lembaga yang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dalam menjalankan tugas pemeriksaan, wewenang BPK RI terbatas hanya melakukan pemeriksaan. Pemeriksaan yang dilakukan BPK RI itu sendiri terdiri dari tiga jenis, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Dari hasil pemeriksaan tersebut dilihat laporan hasil pemeriksaannya. Jika terdapat indikasi korupsi, tindak pidana, atau kerugian negara maka kasusnya akan diserahkan kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan seperti KPK, Kepolisian dan Kejaksaan Tinggi

Dalam hal menjalankan fungsi dan kewenangan BPK, KPK, dan PPATK, ditelisik dari segi normatif bahwa ketiga lembaga tersebut dibentuk oleh undang-undang dan diamanatkan mempunyai misi yang sama (pencegahan dan pemberantasan korupsi). Berdasar-

kan amanat UU pembentuk ketiga lembaga tersebut, satu sama lain mempunyai hubungan kerja sama dalam menjalankan tugas masing-masing. BPK dan PPATK dapat memberikan hasil pemeriksaan dan analisisnya ke pihak KPK atau sebaliknya, KPK dapat meminta opini BPK atau analisis PPATK untuk kasus korupsi yang mereka tangani. Ini sesungguhnya memiliki keterkaitan satu sama lain dalam hal menindak kasus tindak pidana korupsi di Indonesia. Hal tersebut sesungguhnya terletak pada BPK dalam hal melakukan audit investigatif. Upaya tersebut dapat terealisasi manakala ketiga lembaga tersebut tidak saling menampakkan ego peran dan fungsinya.

1. Strategi Pemberantasan Korupsi Melalui Optimalisasi Peran BPK

2. 1. Optimalisasi peran LHP BPK dalam penyelamatan keuangan negara

Karya ini berdiri di atas sebuah kredo hukum merupakan alat keadaban manusia yang berkembang seiring dengan dinamika masyarakat, Satjipto Rahardjo menukilkan bahwa hakikat hukum adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya. Dimensi aksiologis yang terkandung di dalamnya adalah hukum haruslah terus bertumbuh dan bertransformasi secara progresif dan periodik mengikuti perubahan zaman (Satjipto Rahardjo, 2006: 8). Esensi negara hukum yang demokratis adalah untuk menghadirkan instrumen hukum yang responsif sebagai kendaraan untuk mencapai kehidupan masyarakat yang berkeadilan (*Law as a Tool of Social Engineering*).

Dalam rangka mengefektifkan instrumen hukum yang efektif tersebut, maka dibutuhkan desain sistem hukum yang tangguh dan efisien. Lawrence M. Friedman menegaskan bahwa sistem hukum dibangun atas tiga unsur utama, yakni struktur hukum, substansi hukum, dan kultur hukum (Lawrence M. Friedman, 1978: 8). Keseimbangan antara ketiga unsur tersebut menjadi suatu *conditio sine quanon* dalam menciptakan sistem hukum yang bergerak secara dinamis dan progresif.

Demikian pula halnya dalam upaya pemberantasan korupsi,

sinkronisasi perlu dilakukan mulai dari peraturan perundang-undangan, penguatan serta sinergi antar lembaga yang berperan serta dalam pemberantasan korupsi, serta keterlibatan masyarakat sebagai *agent of campaign* dalam memberangus tindak pidana korupsi. Sejauh yang bisa diamati, Indonesia hari ini memiliki aturan hukum yang sangat mendukung dalam upaya pemberantasan korupsi. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 telah melibatkan lembaga negara seperti PPATK dan BPK dalam menyukseskan gerakan pemberantasan korupsi.

Keterlibatan PPATK dapat dilacak pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Jamak diketahui, pencucian uang (*Money Laundering*) merupakan bentuk tindak pidana lanjutan dari tindak pidana korupsi (Sutan Remy Sjahdeni, 2007: 5). UU TPPU memberikan beberapa kewenangan seperti melakukan penghentian sementara (*Freezing*) transaksi keuangan mencurigakan (*Suspicious Transaction*) yang diduga menyangkut tindak pidana, serta kewenangan untuk melakukan penyitaan terhadap harta kekayaan yang diperoleh dari hasil tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan.

Sejalan dengan itu, BPK pun memiliki peran yang sangat strategis dalam pemberantasan korupsi, khususnya dalam rangka penyelamatan keuangan negara (*State Asset Recovery*). *Pertama*, sesuai dengan mandat konsitusional yang dibawa, BPK bertugas melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yang diikuti dengan diterbitkannya Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara. Sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang BPK laporan tersebut dapat diserahkan pada penegak hukum ketika terdapat indikasi terjadinya tindak pidana. *Kedua*, pasal 10 ayat 1 Undang-Undang BPK menyatakan bahwa BPK berwenang melakukan penaksiran jumlah kerugian negara yang muncul akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain

yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Jika dicermati lebih jauh maka dapat tergambar bahwa LHP yang diterbitkan BPK merupakan dokumen yang sangat menentukan kesuksesan upaya pemberantasan korupsi. Sebab, LHP menjadi *starting gate* dalam menentukan besaran kerugian negara yang muncul akibat tindak pidana korupsi, penaksiran jumlah kerugian negara yang dimuat dalam LHP menjadi kerangka acuan bagi penegak hukum dalam memaksimalkan *asset recovery*. Sejak tahun 2003 hingga tahun 2014 setidaknya terdapat 437 kasus dugaan korupsi yang telah dilaporkan oleh BPK pada aparat penegak hukum dengan potensi kerugian negara mencapai Rp. 32.615.800.000 (Tiga Puluh Dua Miliar Enam Ratus Lima Belas Juta Delapan Ratus Ribu Rupiah).

Kasus dugaan TPK yang disampaikan BPK ke APH
Tahun 2003 s.d. April 2014

APH	LHP	Kasus	Rp miliar	USD	Eq Rp Miliar
Polri	30	60	19.894,15	14,037,999	20.055,59
Kejagung	95	201	6.683,84	217,874,083	9.189,39
KPK	98	175	6.037,81	609,079,208	13.042,22
Jumlah	223	437	32.615,80	840,991,290	42.287,20
Kurs USD			Rp. 11.500,-		

Selain itu, dalam pendekatan hukum pidana formil, LHP tergolong pada salah satu alat bukti surat sebagaimana telah diatur dalam pasal 187 ayat (1) huruf c KUHAP. LHP tergolong pada alat bukti surat berupa keterangan ahli yang memuat pendapat berdasarkan keahliannya mengenai suatu hal dan suatu keadaan yang diminta secara resmi padanya. Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 52/Pid.Sus/TPK/2013/PN. Jkt.Pst dengan terdakwa Dra. Puji Hastuti, LHP keuangan sebagai laporan utama telah dipergunakan oleh Kejaksaan Agung sebagai dasar berkerjanya subsistem peradilan tindak pidana korupsi. Bahkan, akumulasi pengembalian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi berjumlah sama dengan hasil audit BPK sesuai Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Negara Nomor 24/LHP/XVII/05/2012.

Persoalan yang dihadapi hari ini adalah LHP hanya dijadikan sebagai dokumen fakultatif, atau dalam kata lain bersifat sebagai pendukung dan belum dijadikan sebagai dokumen acuan bagi penegak hukum. Hipotesis ini dapat dilihat dari data yang dirilis BPK pada tahun 2014. Dari 223 LHP yang diserahkan BPK kepada Kepolisian, Kejaksaan Agung, dan KPK, baru sebagian (103 kasus) yang ditindaklanjuti hingga jatuhnya vonis pengadilan. Bahkan, dari 175 LHP yang disampaikan pada KPK, sejumlah 88 LHP tidak diketahui status tindak lanjutnya. Padahal, jamak diketahui BPK dan KPK telah menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) perihal pemberantasan korupsi. MoU Nomor 01/KB/I-VIII.3/9/2006 dan Nomor 22/KPK-BPK/XI/2006 yang ditandatangani pada 2006 dengan lingkup kerja sama, yaitu Pertukaran Informasi (*link and match data*), Bantuan Personel, Pendidikan dan Pelatihan, Pengkajian, dan Koordinasi.

Tindak Lanjut Kasus Dugaan TPK Dari BPK Oleh APH
Tahun 2003 S.d. April 2014

APH	LHP	Kasus	Dilimpahkan	LIDIK	SIDIK	TUT	VONIS
Polri	30	60	0	27	9	3	7
Kejagung	95	201	41	29	27	13	76
KPK	98	175	4	41	4	13	20
Jumlah	223	437	45	97	40	29	103
Kurs USD	Rp. 11.500,-						

Menurut pandangan penulis, hasil temuan BPK yang tidak ditindaklanjuti tersebut dapat dilihat dari dua perspektif. *Pertama*, BPK bersama dengan Kepolisian, Kejaksaan Agung, dan KPK secara kelembagaan haruslah konsisten dalam menjaga harmonisasi kerja samanya dalam upaya pemberantasan korupsi. Aparat penegak hukum sepatutnya tidak lagi menempatkan LHP sebagai dokumen pendukung saja, melainkan perlu dilakukan tindak lanjut secara komprehensif dalam rangka menjamin efektifnya upaya *asset recovery* dalam pemberantasan korupsi tersebut. *Kedua*, BPK perlu melakukan evaluasi secara internal terkait kondisi tersebut mulai

dari peninjauan secara institusional hingga pada taraf kualitas auditor yang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sehingga mampu menghasilkan *output* LHP yang konstruktif.

2. 2. Penguatan BPK secara institusional dan fungsional dalam upaya pemberantasan korupsi

Dalam rangka meningkatkan peran BPK dalam pemberantasan korupsi, maka perlu dilakukan beberapa pendekatan. *Pertama*, pendekatan secara kelembagaan/institusional, hakikat BPK adalah sebagai komisi independen, sehingga independensi dan kemandirian BPK dari segala bentuk pengaruh eksternal merupakan sebuah keharusan. Jamak diketahui, model *Supreme Audit Institution* (SAI) yang diadopsi di Indonesia adalah pola *Board of Collegiate*, yang juga diterapkan oleh negara-negara Asia seperti Jepang dan Korea, serta negara Eropa seperti Jerman dan Belanda. Model ini menempatkan pimpinan lembaga diisi secara oligarkis yang terdiri atas unsur-unsur praktisi serta penegak hukum yang dipilih melalui seleksi terbuka (*Appointment by Selection Committee*) (Alastair Evans, 2008: 2).

Konsekuensinya adalah politik kebijakan di dalam institusi BPK masih sangat rentan untuk dipengaruhi oleh komposisi panitia seleksi yang dipilih oleh Presiden. Penulis berpandangan bahwa seleksi Pimpinan BPK harus dikawal sedini mungkin guna menghasilkan pimpinan yang berpengalaman serta representatif. Selain itu, komposisi calon komisioner BPK haruslah bebas dari pengaruh-pengaruh kekuasaan eksternal lainnya. Inilah *ratio legis* aturan pasal 13 huruf j Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang BPK mewajibkan calon telah meninggalkan posisinya dari lingkungan pengelola keuangan negara setidaknya-tidaknya dua tahun sebelumnya.

Jika kita membaca bentangan sejarah pengisian anggota dan Pimpinan BPK selama ini, indikasi praktik nepotisme serta benturan kepentingan (*Conflict of Interest*) dalam proses seleksi terasa begitu kentara. Pada 2014, hasil *fit and proper test* yang dilakukan Komisi XI DPR RI terhadap calon anggota BPK RI mengerucut pada lima

nama, yakni Moermahadi Soerja Djanegara, Harry Azhar Aziz, Eddy Mulyadi Soepardi, Rizal Djalil, dan Achsanul Qosasih. Jika ditelisik, mayoritas nama tersebut diisi oleh politisi serta anggota DPR RI aktif. Sehingga, peluang terjadinya ‘tawar-menawar’ dalam proses tersebut sangat besar. Selain itu juga muncul nama Eddy Mulyadi Soepardi yang saat itu masih menjabat sebagai Deputi Investigasi BPKP sejak dua tahun terakhir, hal ini melanggar Pasal 13 huruf e Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK yang menegaskan, “Bahwa calon anggota BPK sesingkat-singkatnya dua tahun tidak menjabat jabatan pengelola keuangan negara.”

Oleh karenanya, peningkatan terhadap imparialitas proses seleksi anggota dan Pimpinan BPK menjadi sebuah urgensi yang harus dilakukan. Sejauh pengamatan secara komprehensif, revisi terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK merupakan salah satu langkah yang dapat dilakukan. Penerapan model *meritocracy system* dalam proses seleksi anggota dan Pimpinan BPK akan meminimalisasi kemungkinan terjadinya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Dalam hal ini, perlu dirumuskan mekanisme seleksi yang transparan, serta melibatkan partisipasi publik secara penuh.

Sebetulnya ketentuan konstitusi membuat proses seleksi anggota BPK bernuansa sangat politis. Itu sebabnya sebagian besar anggota BPK diisi oleh figur yang berasal dari partai dan/atau memiliki kedekatan emosional dengan partai. Hal ini tentu tidak sesuai dengan tugas dan kewenangan BPK yang akan mengaudit lembaga kekuasaan yang diisi oleh para politisi. Proses seleksi yang dapat menjauhkan anggota BPK dari nuansa politik agaknya sulit dilakukan dengan revisi UU BPK. UUD 1945 menghendaki proses pemilihan dilakukan oleh DPR. Meskipun terdapat pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, namun sebagaimana layaknya sebuah pertimbangan, DPR dapat saja mengabaikan pertimbangan DPD RI dalam pemilihan anggota BPK.

Oleh karenanya sulit melakukan perbaikan melalui revisi UU, ada baiknya memperkuat independensi BPK tidak dilakukan pada

mekanisme perundang-undangan di bawah UU. Solusi untuk penguatan dapat dilakukan dengan mengatur masa jabatan dan syarat menjadi anggota BPK. Perihal syarat menjadi anggota, misalnya, menentukan bahwa calon anggota BPK tidak pernah terlibat dalam keanggotaan partai politik. Syarat keanggotaan BPK itu tidak termasuk bagian yang kemudian diatur dalam RUU BPK. Idealnya, jumlah anggota BPK tetap 9 orang yang melaksanakan tugasnya secara kolektif kolegial. Sifat kolektif kolegial tersebut berimplikasi pada posisi ketua dan wakil ketua yang hanya bersifat administratif. Ketua mengadministrasikan fungsi anggota dalam kelembagaan pemeriksa keuangan. Ketua tidak dapat memberi perintah kepada setiap anggota pemeriksa keuangan.

Keberadaan Undang-Undang BPK memberikan keleluasaan bagi BPK untuk merekrut tim ahli, maka BPK harus didorong sedemikian rupa agar selektif dalam rekrutmen tenaga ahli yang kompeten. Tidak tertutup kemungkinan, BPK dapat merekrut personel yang berasal dari KPK dan PPATK khususnya dalam penanganan tindak pidana korupsi. Langkah ini sekaligus menjadi upaya pengintegrasian tiga lembaga tersebut melalui upaya *technical assistance*. Kedua, pendekatan yang perlu dilakukan di ranah fungsional lembaga BPK. Strategi yang dapat ditempuh adalah dengan lebih memfokuskan aktivitas *auditing* BPK pada sektor-sektor yang rawan korupsi, seperti BUMN, BUMD dan Pemerintah Daerah. Jamak diketahui, 76 persen hasil temuan BPK pada semester I Tahun 2016 melibatkan Pemerintah Daerah dengan total kerugian negara mencapai Rp. 1.138.010.000.000 (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I, 2016). Oleh karena itu, BPK harus didorong agar kinerjanya lebih maksimal dengan cara meningkatkan validitas serta kualitas LHP yang dihasilkan serta memantau proses penggantian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi, sesuai amanat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

Terakhir penulis berpandangan bahwa BPK perlu melakukan *upgrading* atau pembekalan secara berkala terhadap para auditor terkait kegiatan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab

keuangan negara. Sebab tak dapat dimungkiri bahwa tidak ditindaklanjutnya laporan hasil penghitungan kerugian keuangan negara BPK oleh DPR, DPRD, dan aparat penegak hukum dapat diakibatkan oleh proses audit yang tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pelatihan terhadap auditor BPK juga sangat penting dalam rangka menghindari terjerumusnya auditor pada tindakan *abuse of power*, seperti yang dialami oleh Suharto dan Enang Hermawan yang ditahan KPK akibat dugaan melanggar pasal 12 huruf a dan pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

KESIMPULAN

Adapun yang menjadi kesimpulan dari kajian ini yaitu:

1. Reformasi yang telah berjalan selama satu dekade lebih, ternyata masih belum menunjukkan perbaikan dalam hal pemberantasan korupsi. Hal ini dapat dilihat dari masih tingginya angka korupsi di Indonesia. Dalam rangka mewujudkan *good and clean governance* dengan terwujudnya akuntabilitas dan transparansi sektor publik, sebagai otoritas pemeriksa keuangan negara, BPK memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi.

Peran penting BPK dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi ini tidak akan membuahkan hasil yang maksimal apabila tidak adanya kerja sama dengan berbagai pihak yang terkait, dalam hal ini Aparat Penegak Hukum. KPK sebagai garda terdepan dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi serta PPATK dalam mendeteksi indikasi transaksi keuangan mencurigakan tentunya berperan penting dalam proses hukum atas tindak pidana korupsi, sedangkan BPK berperan dalam peningkatan transparansi serta akuntabilitas sektor publik dan usaha.

Pada gilirannya hal ini memerlukan upaya terpadu perbaikan sistem akuntansi dan sistem hukum guna meningkatkan mutu kerja serta memadukan pekerjaan lembaga pemeriksa dan pengawas keuangan dengan penegak hukum. Kerja sama tersebut dapat berupa pertukaran informasi guna kepentingan penyidikan dan kepentingan audit, kerja sama pendidikan dan pelatihan serta tindak lanjut atas hasil pemeriksaan BPK. Dengan meningkatkan kerja sama antarlembaga tersebut diharapkan proses pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia bisa mencapai hasil yang maksimal. Hal ini juga dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sesuai dengan amanat reformasi.

2. Dalam rangka meningkatkan peran BPK sebagai garda terdepan pemberantasan tindak pidana korupsi, maka perlu dilakukan beberapa langkah-langkah strategis. *Pertama*, BPK harus melakukan reposisi serta penguatan peran Laporan Hasil Penghitungan (LHP) Kerugian Keuangan Negara sebagai kerangka acuan utama dalam memaksimalkan pemulihan keuangan negara (*Asset Recovery*) akibat tindak pidana korupsi. Sebab LHP memiliki peran yang strategis dalam mengintegrasikan potensi kerugian negara yang muncul dengan jumlah ganti kerugian yang harus dipenuhi oleh pelaku tindak pidana korupsi. Sinkronisasi antara KPK, BPK dan PPATK dapat dilakukan dengan memposisikan hasil temuan PPATK dan LHP yang diterbitkan BPK sebagai landasan berpijak KPK dalam proses penyelidikan, penyidikan dan penuntutan.

Di samping itu, BPK perlu melakukan penguatan secara institusional dan fungsional. Langkah tersebut dimulai dari mengawal ketat proses pengisian jabatan komisioner BPK agar mencerminkan independensi dan kemandirian BPK dari segala bentuk pengaruh kekuasaan eksternal. Selain itu kewenangan BPK untuk melakukan rekrutmen tenaga ahli harus dimanfaatkan secara optimal. Penulis juga mendorong BPK

untuk dapat melakukan perekrutan personel dari otoritas KPK dan PPATK dalam rangka mewujudkan harmonisasi kelembagaan BPK, KPK dan PPATK.

Di samping itu, tulisan ini menyarankan beberapa hal penting, antara lain:

1. BPK RI, KPK dan PPATK haruslah menjadi “tungku tigo sejarangan” yang bergerak secara harmonis dalam upaya pemberantasan korupsi.
2. BPK RI, KPK dan PPATK perlu duduk bersama untuk merumuskan kembali *Memorandum of Understanding* perihal pemberantasan korupsi, khususnya terkait reposisi Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHP) BPK dan Hasil temuan PPATK sebagai kerangka acuan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.
3. BPK perlu melakukan pembenahan secara internal, dimulai dari memperbaiki hubungan antara BPK dan BPKP dalam rangka memantau pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara di daerah. Serta peningkatan kualitas sumber daya yang ada di dalam tubuh BPK, auditor serta tenaga ahli demi menciptakan lembaga BPK yang tangguh dan profesional.
4. Independensi dan kemandirian BPK haruslah ditingkatkan. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan mengontrol komposisi pimpinan BPK melalui proses seleksi yang terbuka, transparan, dan kompetitif.
5. Jaminan terhadap independensi dan kemandirian BPK dapat diwujudkan dengan menyusun perubahan UU BPK dengan memasukkan perihal jaminan independensi dan kemandirian BPK terkait dengan, tetapi tidak terbatas pada, seleksi dan masa jabatan anggota BPK. Di samping itu, mekanisme keterbukaan informasi publik melalui teknologi informasi harus diterapkan sehingga laporan audit BPK dapat diakses dengan cepat oleh publik.

REFERENSI

1. Buku-buku

- Abdul Latif, (2002). *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Prenada Media Group.
- Adrian Sutedi, (2012). *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Alastair Evans, (2008). *The Role of Supreme Audit Institutions in Combating Corruption*, New York: Transparency International.
- Arief Amrullah, (2004). *Tindak Pidana Pencucian Uang, Money Laundering*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (2016). *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2016*, Jakarta: Biro Penelitian dan Pengembangan BPK RI.
- Harnold Ferry Makawimbang, (2015). *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara, Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Yogyakarta: Thafa Media bekerja sama dengan Pusat Studi dan Analisis Pencegahan Kerugian Keuangan Negara (PSA PKKN).
- Hermansyah, (2011). *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Kencana.
- I Dewa Gede Atmadja, (2015). *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Malang: Setara Press dan Anggota IKAPI.
- Jimly Asshiddiqie, (2005). *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) Bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI).
- _____,(2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Lawrence Friedmann, (1971). *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, London: Steven & Son.
- Lilik Mulyadi, (2007). *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Normatif, Teoretis, Praktik dan Masalahnya*, Bandung: Alumnus.

- R. Wiyono, (2005). Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika.
- RM Syah Arief Atmaja W. & Agung Nur Probohudono, (2015). Analisis Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) terkait kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI), Temuan Ketidapatuhan dan Kerugian Negara, Jurnal Integritas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK RI) 01, Volume 1, November 2015, Jakarta: Jurnal Integritas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK RI).
- Romli Atmazasmita, (1996). Sistem Peradilan Pidana, Bandung: Rineka Cipta.
- Satjipto Rahardjo, (2006). Menggagas Hukum Progresif di Indonesia, Semarang: Pustaka Belajar.
- Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (2012). Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.
- Shinta Agustina, Saldi Isra, Zainul Daulay, Dkk., (2015). Obstruction of Justice, Tindak Pidana Menghalangi Proses Hukum Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi, Jakarta: Themis Books.
- Soetandyo Wignjosoebroto, (2013). Hukum dalam Masyarakat, Edisi 2, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Suhendar, (2015). Konsep Kerugian Keuangan Negara, Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi, Malang: Setara Press.
- Sutan Remy Sjahdeni, (2007). Seluk-Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pembiayaan Terorisme, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- W. Ryawan Tjandra, (2014). Hukum Keuangan Negara, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Yopie Morya Immanuel Patiro, (2012). Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi, Bandung: Keni Media.

2. Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Lengkap Satu Naskah.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

UU Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Analisis Yuridis Terhadap Pengadaan Barang dan Jasa Guna Mencegah Korupsi

BERIDIANSYAH

Satbrimob Polda Jambi

Berdi.wira@gmail.com

p-ISSN : 2477-118X

ABSTRAK

Tujuan pembangunan nasional sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan abadi dan keadilan sosial. Upaya untuk mencapai tujuan itu dengan melaksanakan pembangunan sarana dan prasarana yang dilakukan melalui proses pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan prinsip efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil dan tidak diskriminatif serta akuntabel. Sistem pengadaan barang jasa yang ada saat ini terus dilakukan revisi terhadap regulasi yang mengatur sistem tersebut. Salah satunya, kualifikasi orang yang berwenang dan cakap menurut undang-undang untuk melaksanakan pengadaan barang dan jasa tersebut. Penulis berpendapat bahwa sistem yang baik harus didukung oleh Sumber Daya Manusia (SDM) yang *qualified*, pengalaman serta moral dan etika yang baik. Penulisan ini akan mengkaji

dua permasalahan, yaitu **pertama** peranan lembaga-lembaga dalam sistem pengadaan barang dan jasa untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. **Kedua**, pertanggungjawaban pidana terhadap penyalahgunaan wewenang pada pengadaan barang dan jasa. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif, hasil penelitiannya diharapkan mencapai tujuan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, serta tidak terjadi kebocoran pada anggaran negara oleh oknum-oknum yang menyalahgunakan kewenangan.

Kata kunci: Pengadaan barang dan jasa, Tindak Pidana Korupsi, Peraturan Perundang-undangan.

ABSTRACT

National development objectives as contained in of Undang-Undang Dasar 1945 is to protect the people and the country of Indonesia, promote the general welfare, the intellectual life of the nation, as well as participate in the establishment of world order based on freedom eternal and social justice, efforts to achieve these objectives is to implement infrastructure development is done through a process of government procurement of goods and services to the principle of efficient, effective, open and competitive, transparan, fair and non-discriminatory and accountable. Procurement of goods and services that exist today continues to be revision of the regulations governing the system. One of them is the qualifications of the person authorized and competent by law to carry out procurement of goods and services, the authors found a good system must be supported by Human Resources (HR) is qualified, experience and good morals and ethics. This paper will examine two (2) problems: first how the role of the institutions in the system of procurement to prevent corruption? Second How criminal liability against the abuse of authority in providing goods and services? Research using yuridis normatif methods the research results are expected by the a good system will be able to achieve the goals of development and welfare of the community and does not happen again leakage of funds the

state budget by elements that are irresponsible thinking only of self-interest by abusing its authority.

Keywords: *Procurement, Corruption, Legislation.*

PENDAHULUAN

Konsep *good governance* muncul pertama kali diadopsi para praktisi di lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Munculnya konsep tersebut berawal dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Bank Dunia, *Asian Development Bank* (ADB) maupun *International Monetary Fund* (IMF) dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya, *good governance* ditetapkan sebagai syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* dijadikan standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan (Sadjijono, 2005:179).

Sejalan dengan konsep *good governance*, Indonesia telah menetapkan arah dan tujuan pembangunannya sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1993 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dijelaskan arah dan tujuan perekonomian dan pembangunan bangsa Indonesia, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk merealisasikan tujuan pembangunan nasional itu, pemerintah melakukan pembenahan terhadap sistem yang ada, sehingga harapan segenap rakyat Indonesia dapat segera diwujudkan. Transformasi tata kelola pemerintah saat ini semakin mengarah pada penyeleng-

garaan pemerintah yang berbasis tata kelola pemerintahan yang baik (*the principles of good administration*), sebagai pelaksana pemerintahan negara yang dibentuk atas dasar kepercayaan (*trust*) publik dan keniscayaan (*availability*) negara. Selain itu, dalam menjalankan berbagai aktivitasnya wajib menjalankan prinsip-prinsip kepeMERintahan yang baik (*good governance*) yang akan menghasilkan kesejahteraan rakyat dalam negara kesejahteraan (*welfare state*).

Untuk mewujudkan *good governance*, Indonesia membutuhkan bantuan negara lain sebagaimana yang disebutkan oleh Thomas Hobbes "*Homo Homini socius*" atau manusia sebagai "*Zoon Politicon*" sebagaimana yang dinyatakan oleh Aristoteles bahwa manusia dikodratkan untuk hidup bermasyarakat dan berinteraksi satu sama lain, sebuah hal yang membedakan manusia dengan hewan.

Mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) harus didukung oleh Sumber Daya Manusia (SDM), aturan dan moral dari aparaturnya yang harus baik. Namun, hambatan nyata dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat serta untuk mewujudkan pemerintahan yang baik adalah masih tingginya tingkat penyalahgunaan keuangan negara oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab dan menyebabkan kerugian negara yang sangat besar, sehingga diperlukan sistem dan aturan yang dapat mengakomodasi persoalan-persoalan tersebut. Konsep *good governance* itu terwujud jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsif, partisipatif, taat pada ketentuan hukum (*Rule of Law*), berorientasi pada konsensus adanya kebersamaan, akuntabilitas, dan memiliki visi yang strategis (Sadjijono, 2005:182).

Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat tentang Pengadaan Barang dan Jasa, lahir sebagai jawaban pemerintah untuk memperbaiki sistem pengelolaan keuangan negara melalui pengadaan barang dan jasa. Untuk membahas sejauh mana kontribusi pengadaan barang dan jasa terhadap pencegahan tindak pidana korupsi, maka dalam penulisan ini akan membahas dua permasalahan, yaitu pertama bagaimana peranan lembaga-lembaga dalam sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah untuk

mencegah terjadinya tindak pidana korupsi? Kedua, bagaimana pertanggungjawaban pidana terhadap penyalahgunaan wewenang pada pengadaan barang dan jasa? Penulisan ini sangat penting karena sebagaimana yang dirilis oleh CNN Indonesia, bahwa penanganan kasus korupsi sepanjang tahun 2016 mencapai 453 perkara menempati urutan kedua setelah kasus narkoba mencapai 800 perkara.

TINJAUAN TEORITIS

Tindak pidana terhadap penyalahgunaan wewenang, khususnya korupsi pada pengadaan barang dapat menimbulkan kerugian yang sangat besar terhadap pembangunan bangsa. Untuk dapat mewujudkan amanat sila kelima Pancasila diperlukan moral dan sistem yang baik, yaitu struktur hukum (*Structure of the Law*), substansi hukum (*Substance of the Law*), dan budaya hukum (*Legal Culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perundang-undangan, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup yang dianut dalam suatu masyarakat.

Untuk menciptakan sistem yang baik, diperlukan peran pengawasan untuk tegaknya peraturan pengadaan barang dan jasa. Menurut Travis Hirschi bahwa diperlukan pengawasan yang kuat untuk mencegah terjadinya kejahatan, “*The stronger these bonds, the less likelihood of delinquency*”. Untuk mencegah terjadinya kejahatan tersebut dibutuhkan *attachment, commitment, involment* dan *belief*. Tingkah laku jahat timbul karena tidak ada keterikatan moral pelaku terhadap masyarakat serta lemahnya ikatan-ikatan yang berkaitan dengan tingkah laku, “*Weakness in any of the bonds was associated with delinquent behavior.*”

Dengan adanya sistem serta moral yang baik aparat yang melaksanakan peraturan tersebut maka tujuan hukum, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan, dapat terwujud.

PENYAJIAN DATA

Pengadaan barang dan jasa dilaksanakan untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Namun pada pelaksanaannya, banyak menimbulkan permasalahan hukum dan menyebabkan kerugian negara yang tidak sedikit. Pada penulisan ini, penulis menyajikan beberapa contoh kasus pengadaan barang dan jasa yang menyebabkan kerugian negara. Beberapa permasalahan hukum yang terjadi pada pengadaan barang dan jasa Pemerintah Provinsi Jambi yang menyebabkan terjadinya kerugian negara antara lain:

1. Kasus pertama, yaitu Tindak Pidana Korupsi Proyek Pengadaan Kapal kayu 3 GT sebanyak 100 unit dengan Surat Perjanjian Kerja No.523/203/SPK/kapal 3 GT/X/2011 tanggal 11 Oktober 2011 senilai Rp.3.488.804.000 (*Tiga miliar empat ratus delapan puluh delapan juta delapan ratus empat ribu rupiah*) yang bersumber dari APBD Perubahan Kabupaten Tanjung Jabung Timur TA. 2011 di Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, yang diduga dilakukan oleh tersangka ISWANTO Bin SUPARTO Konsultan Pengawas, melanggar Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP Yo Pasal 2, Pasal 3 dan pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia No. 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
2. Kasus kedua, yaitu Tindak pidana korupsi dalam pengadaan 48 unit laptop untuk siswa berprestasi di SMAN Titian Teras Jambi pada Dinas Pendidikan Prov. Jambi TA. 2012, yang bersumber dari APBD Dinas Pendidikan Prov. Jambi TA. 2012 yang dalam kegiatan tersebut dikerjakan oleh pihak rekanan tidak sesuai dengan spesifikasi barang yang ditetapkan sesuai dengan Surat Perjanjian Kerja (Kontrak) Nomor: SPK 116/DISDIK 3.1/VI/2012 tanggal 08 Juni 2012 senilai Rp.552.478.000 (Lima ratus lima puluh dua juta empat ratus

tujuh puluh delapan ribu rupiah) termasuk pajak, melanggar Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo pasal 55 (1) ke 1 KUHP, yang dilakukan oleh Tersangka NIA KURNIASIH selaku Kuasa Direktur CV. Gelora Nusantara;

3. Kasus ketiga, yaitu Dugaan terjadinya Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Timbangan *Portable* pada Dinas perhubungan Kab. Batanghari Jambi TA 2010 yang dilakukan oleh tersangka M. ILYAS ARAS, BBA, RAMBAT AHMAD Bin NASRAN dan DEWAN RICHARDI Bin AKMAL (Selaku Panitia Pemeriksa Barang) sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 3 UU No. 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi UU No. 20 tahun 2001 yo pasal 55 ayat (1) ke-1.

PEMBAHASAN

1. Peranan Lembaga pada Sistem Pengadaan Barang dan Jasa

Perkembangan perekonomian global saat ini begitu cepat, setiap negara dituntut untuk menyelenggarakan sistem perekonomiannya secara bersih dan transparan. Indonesia sebagai bagian dari negara-negara di dunia dalam upaya memenuhi kebutuhan rakyatnya, membutuhkan interaksi dengan negara lain. Karena itu, pemerintah berkewajiban menyediakan kebutuhan rakyat berupa barang, jasa, maupun pembangunan infrastruktur. Untuk dapat terlaksananya pembangunan tersebut dengan tertib dan tidak melanggar hukum, pemerintah telah membuat peraturan dan ketentuan yang mengatur tentang lembaga penyelenggara pengadaan barang dan jasa.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pe-

rubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Sistem yang ditetapkan dalam pengadaan barang dan jasa adalah dalam rangka percepatan pelaksanaan belanja negara guna percepatan pelaksanaan pembangunan dengan pemanfaatan teknologi informasi sebagai langkah untuk mempercepat pelayanan publik untuk mewujudkan kesejahteraan bagi segenap elemen bangsa.

Pengadaan barang/jasa pemerintah harus dilakukan secara kredibel melalui pengaturan yang baik, independen (tidak berpihak) serta menjamin terjadinya interaksi ekonomi dan sosial antara para pihak terkait secara adil, transparan, profesional dan akuntabel. Pengadaan yang kredibel juga berarti mencegah adanya persaingan usaha yang tidak sehat di kalangan pelaku usaha dan mengandung unsur-unsur pencegahan Korupsi, Kolusi dan Korupsi (KKK) antara aparat pemerintah dengan pelaku usaha. Dengan pengadaan yang kredibel, kita semua bisa percaya bahwa:

1. Pengadaan yang dilakukan oleh orang yang benar, artinya pengadaan dilakukan dengan proses yang tepat, oleh pegawai yang memiliki keahlian sesuai kualifikasi yang ditentukan;
2. Pengadaan berhasil mendapatkan barang/jasa yang benar dari penyedia yang benar, artinya penyedia adalah pihak yang memiliki kualifikasi dalam menyediakan barang/jasa sesuai kualitas yang diharapkan;
3. Pengadaan dilakukan pada harga yang benar, artinya telah tercipta mekanisme persaingan sempurna untuk menghasilkan transaksi pada tingkat harga yang wajar.

Untuk dapat terlaksananya proses pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan baik, pemerintah menetapkan Perpres Nomor

157 Tahun 2014 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), yang dibentuk dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Agar pengadaan barang/jasa pemerintah yang dibiayai Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dapat dilaksanakan dengan lebih efektif dan efisien serta lebih mengutamakan penerapan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, transparan, terbuka dan perlakuan yang adil bagi semua pihak, diperlukan perencanaan, pengembangan dan penyusunan strategi, penentuan kebijakan serta aturan perundangan pengadaan barang/jasa pemerintah yang sesuai dengan tuntutan dan perkembangan lingkungan internal maupun eksternal secara berkelanjutan, berkesinambungan, terpadu, terarah dan terkoordinasi;
2. Bahwa mengingat lingkup dan cakupan pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan permasalahan lintas institusi dan lintas sektor yang memiliki dampak langsung bagi pengembangan usaha kecil, produksi dalam negeri, dan pengembangan iklim dan dunia usaha pada umumnya, maka dipandang perlu untuk dibentuk Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP).

Dalam melaksanakan tugasnya LKPP mempunyai fungsi untuk:

- (a) Penyusunan dan perumusan serta penentuan kebijakan dan standar prosedur di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah termasuk pengadaan badan usaha dalam rangka kerja sama pemerintah dengan badan usaha;
- (b) Penyusunan dan perumusan strategi serta penentuan kebijakan pembinaan sumber daya manusia di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah;
- (c) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaannya;
- (d) Pembinaan dan pengembangan sistem informasi serta pengawasan penyelenggaraan pengadaan barang/jasa pemerintah secara elektronik;
- (e) Pemberian bimbingan teknis, advokasi, dan pendapat hukum;
- (f) Pembinaan dan penyelenggaraan dukungan administrasi

kepada seluruh unit organisasi di LKPP; (g) Pengawasan atas pelaksanaan tugas LKPP.

Peranan LKPP dalam kaitannya dengan perekonomian nasional maupun secara global jelas sangat krusial karena dengan lembaga ini dapat mendorong laju investasi di Indonesia. Selain itu, tingkat kepercayaan (*trust*) terhadap lembaga negara akan dapat meningkat. LKPP sebagai lembaga pemerintahan nonkementerian yang bertanggung jawab kepada Presiden mempunyai peran pengawasan untuk tegaknya peraturan pengadaan barang dan jasa. Sejalan dengan pentingnya pengawasan, penulis sependapat dengan Travis Hirschi bahwa diperlukan pengawasan yang kuat untuk mencegah terjadinya kejahatan “The stronger these bonds, the less likelihood of delinquency.” Untuk mencegah terjadinya kejahatan tersebut, dibutuhkan *attachment, commitment, involment dan belief*. Tingkah laku jahat timbul karena tidak adanya keterikatan atau kurangnya keterikatan moral pelaku terhadap masyarakat serta lemahnya ikatan-ikatan yang berkaitan dengan tingkah laku, “Weakness in any of the bonds was associated with delinquent behavior.” (Topo Santoso, 2001: 86).

Peranan lembaga/perangkat hukum dalam menegakkan semua ketentuan hukum yang berlaku terhadap pengadaan barang/jasa pemerintah harus dilakukan dengan komitmen yang kuat, karena akan menjadi sangat sulit apabila lembaga/perangkat hukum yang menegakkan peraturan tersebut tidak punya kekuatan moral yang baik dan tidak sanggup mengambil risiko dari penegakan hukum yang dilakukannya. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yang dapat berdampak positif maupun negatif, yakni: (a) Faktor hukumnya sendiri; (b) Faktor penegak hukumnya; (c) Faktor sarana atau fasilitas; (d) Faktor masyarakatnya; dan (e) Faktor kebudayaan. (Soerjono Soekanto, 2010: 70).

Kelima faktor tersebut mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum, baik positif maupun negatif. Dalam hal ini, faktor penegak hukum bersifat sentral. Hal ini disebabkan karena undang-undang yang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh

penegak hukum itu sendiri dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang mendatangkan keadilan dan manfaat bagi masyarakat. Penetapan tentang perilaku yang melanggar hukum senantiasa dilengkapi dengan pembentukan organ-organ penegaknya. Hal ini tergantung pada beberapa faktor di antaranya: (a) Harapan masyarakat yakni apakah penegakan tersebut sesuai atau tidak dengan nilai-nilai masyarakat; (b) Adanya motivasi warga masyarakat untuk melaporkan terjadinya perbuatan melanggar hukum kepada organ-organ penegak hukum tersebut; (c) Kemampuan dan kewibawaan daripada organisasi penegak hukum.

Peraturan adalah bentuk tulisan-tulisan yang tertuang dalam rangkaian kata-kata yang harus ditegakkan oleh perangkat/lembaga hukum sebagai kekuatan (*power*) untuk memaksakan hukum tersebut dilaksanakan dan ditaati. Hukum akan berjalan dengan baik juga harus didukung oleh orang baik yang mempunyai komitmen untuk menegakkan aturan guna mencapai tujuan. Untuk dapat terlaksananya pengadaan barang dan jasa dengan baik, peranan lembaga pengawas harus dapat dilaksanakan dengan maksimal sehingga dapat terwujud tata pemerintahan yang baik dan bersih (*Good Governance and Clean Government*) seluruh aspek yang terkait dengan kontrol dan pengawasan terhadap kekuasaan yang dimiliki pemerintah dalam menjalankan fungsinya melalui institusi formal dan informal. Pengadaan, sebagai pelaksanaan dari kekuasaan penggunaan anggaran, harus menghasilkan barang/jasa yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dari segi administrasi, teknis dan keuangan. Karena itu, proses pengadaan dilaksanakan dengan prinsip sebagai berikut: (Agus, 2013:13)

1. Efesien, yaitu pengadaan harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya minimum untuk mencapai kualitas dan sasaran dalam waktu yang ditentukan atau menggunakan dana yang telah ditetapkan untuk mencapai hasil dan sasaran dengan kualitas maksimum;
2. Efektif, yaitu pengadaan harus sesuai dengan kebutuhan dan

sasaran yang telah ditetapkan serta memberikan manfaat seluas-luasnya;

3. Transparan, yaitu semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan bersifat jelas dan dapat diketahui secara luas oleh penyedia barang/jasa yang berminat serta oleh masyarakat;
4. Terbuka, yaitu pengadaan dapat diikuti semua penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas;
5. Bersaing, yaitu melalui persaingan yang sehat di antara sebanyak mungkin penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi persyaratan, sehingga dapat diperoleh barang/jasa yang ditawarkan secara kompetitif dan tidak ada intervensi yang mengganggu terciptanya mekanisme pasar pengadaan;
6. Adil/tidak diskriminatif, yaitu memberi perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk keuntungan pihak tertentu dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional;
7. Akuntabel, yaitu harus sesuai dengan aturan dan ketentuan yang terkait dengan pengadaan sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan merujuk kepada prinsip tersebut, seharusnya penyalahgunaan keuangan negara dalam pengadaan barang dan jasa bisa dicegah. Namun kasus tindak pidana korupsi di Indonesia sangat tinggi. Nilai kerugian dalam kasus penyalahgunaan anggaran yang terjadi di Indonesia mencapai Rp.203,9 triliun, yang berasal dari 2.321 kasus, dengan melibatkan 3.109 terdakwa. Kerugian negara ini belum menghitung biaya sosial korupsi. Dengan denda Rp.21,26 triliun, berarti masih ada bolong yang harus disubsidi sebesar Rp.182,64 triliun, dampak korupsi akan jauh lebih besar jika dihitung berdasarkan biaya sosial korupsi dari pada kerugian negara saja. Perkiraan biaya sosial korupsi dapat dilakukan dengan mengalikan kerugian negara dengan angka pengali 2,5 kali lipat (beritagar, diakses tanggal 6 April 2017). Sedangkan data kasus korupsi dari media online

Liputan 6 disebutkan, bahwa kasus korupsi yang telah diputus oleh Mahkamah Agung (MA) dari 2014-2015 sebanyak 803 kasus. Jumlah ini meningkat jauh dibandingkan tahun sebelumnya. (<http://www.cnn.indonesia.com/nasional/2016>, diakses tanggal 6 april 2017).

Tingginya kasus korupsi di Indonesia jelas menjadi preseden buruk bagi perekonomian di Indonesia. Pengelolaan keuangan negara sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* menjadi bingkai bagi penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dalam negara kesejahteraan (*welfare state*). Namun, pembaharuan visi dan sistem pengelolaan keuangan negara hanya akan berhasil apabila ditempatkan sebagai bagian integral dari reformasi sistem dan kultur birokrasi pemerintahan secara menyeluruh.

Proses pengadaan barang dan jasa harus dilaksanakan melalui proses yang benar serta harus dijalankan oleh sumber daya manusia yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang serta cakap untuk melaksanakannya. Hal tersebut tidak berlebihan karena proses dan sistem pengadaan ini adalah pengelolaan keuangan negara yang jumlahnya sangat besar, dengan ketidakpahaman terhadap proses tersebut akan menyebabkan terjadinya pelanggaran ketentuan yang berdampak pada kerugian terhadap keuangan negara.

Penyalahgunaan keuangan negara merupakan tindakan yang melawan hukum dan merupakan perbuatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dirumuskan bahwa setiap perbuatan seseorang atau badan hukum yang melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara atau diketahui patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara. Sejalan dengan pengertian tersebut Baharudin Lopa (1997: 6) mengemukakan tindak pidana korupsi adalah tindak pidana yang dengan penyuapan manipulasi

dan perbuatan-perbuatan melawan hukum yang merugikan atau dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, merugikan kesejahteraan atau kepentingan rakyat/umum.

Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 dalam penjelasan pasal demi pasal disebutkan bahwa korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas. Peranan lembaga-lembaga pengawas harus dapat menjalin sinergitas dan membuka informasi kepada perangkat hukum (Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK) untuk bersama-sama membangun sistem yang bersifat netral terbebas dari intervensi kekuasaan terhadap proses penegakan hukum.

Pemberantasan korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus, antara lain dengan penerapan sistem pembuktian terbalik, -dimana pembuktian yang dibebankan kepada terdakwa-, serta ketentuan dalam tindak pidana korupsi merupakan ketentuan yang bersifat "*premium remedium*" serta mengandung sifat preventif khusus. Melalui proses penegakan hukum yang netral dan konsisten dari lembaga/perangkat hukum diharapkan proses pengadaan barang dan jasa pemerintah dapat terlaksana sesuai ketentuan hukum yang berlaku tanpa harus menimbulkan luka hukum yang berdampak pada hasil pelaksanaan yang tidak sesuai dengan spesifikasi yang telah ditentukan yang berakibat pada timbulnya kerugian negara.

1. Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Penyalahgunaan Wewenang pada Pengadaan Barang dan Jasa.

Setiap perbuatan mempunyai konsekuensi yang harus dipertanggungjawabkan menurut ketentuan hukum yang berlaku. Berbicara mengenai pertanggungjawaban dalam hukum pidana, terdapat dua pandangan yaitu monistis yang dikemukakan oleh Simon yang merumuskan *strafbaar feit* sebagai "*Eene strafbaar gestelde, on-rechtmatige, met schuld in verband staande handeling van een to-rekening vatbaar persoon*" (Suatu perbuatan yang oleh hukum diancam dengan hukuman, bertentangan dengan hukum, dilakukan oleh

seorang yang bersalah dan orang itu dianggap bertanggung jawab atas perbuatannya). Menurut aliran monisme, unsur-unsur *strafbaar feit* itu meliputi baik unsur perbuatan yang lazim dinamakan unsur objektif, maupun unsur pembuat, yang lazim dinamakan unsur subjektif. Karena itu, dicampurnya unsur pembuatnya, maka dapatlah disimpulkan bahwa *strafbaar feit* adalah sama dengan syarat-syarat penjatuhan pidana, sehingga seolah-olah dianggap bahwa kalau terjadi *strafbaar feit*, maka pasti pelakunya dapat dipidana. (Muladi dan Dwidja Priyatno, 2015: 63).

Pengadaan barang dan jasa terdiri dari beberapa subjek hukum yang bisa berdiri sendiri maupun secara bersama-sama, yang mempunyai akibat hukum dan harus dipertanggungjawabkan. Permasalahan hukum yang timbul dari pengadaan barang dan jasa banyak sekali yang berakhir di ‘kursi pesakitan’ dan harus mendekam di ‘Hotel Prodeo’. Terjadinya penyimpangan hukum yang dilakukan oleh para pelaksana pengadaan barang dan jasa pemerintah, baik dilakukan secara sendiri maupun secara bersama-sama. Proses terjadinya pengadaan barang dan jasa pemerintah dilaksanakan melalui sistem yang dimulai dari merencanakan sampai selesainya seluruh kegiatan, proses tersebut dilaksanakan oleh:

1. Pengguna Anggaran (PA) adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja perangkat Daerah atau pejabat yang disamakan pada institusi pengguna APBN/APBD;
2. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) adalah pejabat yang ditetapkan oleh PA untuk menggunakan APBN atau ditetapkan oleh kepala daerah untuk menggunakan APBD;
3. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa;
4. Unit Layanan Pengadaan (ULP) adalah unit organisasi Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah/Institusi yang berfungsi melaksanakan pengadaan barang/jasa yang bersifat permanen, dapat berdiri sendiri atau melekat pada unit yang sudah ada;

5. Pejabat Pengadaan adalah personel yang ditunjuk untuk melaksanakan Pengadaan Langsung, Penunjukan Langsung, dan e-Purchasing;
6. Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan adalah panitia/pejabat yang ditetapkan oleh PA/KPA yang bertugas memeriksa dan menerima hasil pekerjaan;
7. Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) atau pengawas intern adalah aparat yang melakukan pengawasan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi;
8. Penyedia Barang/Jasa adalah badan usaha atau orang perseorangan yang menyediakan barang/pekerjaan konstruksi/jasa konsultansi/jasa lainnya.

Kasus penyalahgunaan wewenang terhadap pengadaan barang dan jasa pemerintah yang terjadi di Provinsi Jambi hanya sebagian kecil dari jumlah kasus-kasus yang sama terjadi di Indonesia. Penulis berpendapat diperlukan pendampingan dan asistensi dari lembaga pengawas pada saat sebelum, sedang, dan sesudah proses pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Penulis mencermati bahwa masih adanya ketidakpahaman dan kurangnya ketelitian dari para pejabat pengadaan barang dan jasa terhadap proses perencanaan sampai kepada pelaksanaannya. Permasalahan lain pada pengadaan barang dan jasa adalah munculnya pandangan (*mindset*) bahwa anggaran yang dialokasikan untuk K/L/D/N merupakan “kue” yang dapat dinikmati sesuka hati adalah pandangan yang keliru karena anggaran yang dikeluarkan dan dialokasikan negara untuk K/L/D/N adalah anggaran untuk menggerakkan organisasi tersebut dalam rangka membantu proses pelayanan kepada masyarakat (*stake holder*) untuk mencapai kesejahteraan sebagaimana yang tertuang dalam UUD 1945.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan sistem dalam tata pengelolaan anggaran negara yang harus dilakukan dengan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, apabila tidak ditaati maka akan

ada risiko hukum yang harus diterima terhadap penyalahgunaan wewenang tersebut. Bentuk pelanggaran hukum yang dilakukan, antara lain berupa menerima suap, gratifikasi dan menyalahgunakan kewenangan dengan melakukan penggelapan terhadap anggaran negara. Dari beberapa proses pengadaan barang dan jasa pemerintah yang penulis amati, terdapat dua faktor yang menyebabkan hal tersebut terjadi, yaitu *pertama*, ketidakpahaman terhadap proses, prosedur dan ketentuan tentang pengelolaan anggaran sehingga terjadi kesalahan pada administrasi dan penggunaannya. *Kedua*, unsur kesengajaan yaitu dengan menyiasati dan melakukan *mark up* dan pemalsuan dokumen dengan membuat laporan secara fiktif.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah pada hakikatnya merupakan upaya yang diwakili oleh PPK untuk mendapatkan barang yang diinginkan sesuai dengan peruntukannya dan menjadi tujuan utama dari proses tersebut. Agar esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilaksanakan sebaik-baiknya maka kedua belah pihak yaitu PPK dan penyedia barang dan jasa harus berpedoman pada aturan hukum pengadaan barang dan jasa, tidak boleh membuat kesepakatan-kesepakatan yang bertentangan dengan hukum dan ketentuan yang berlaku. Mencermati tahap pengadaan barang dan jasa tersebut, terdapat tiga aspek hukum terhadap pengadaan barang dan jasa yaitu: (a) Aspek hukum administrasi; (b) Aspek hukum pidana, dan (c) Aspek hukum perdata. (<http://lib.ui.ac.id/file?file=digital>, diunduh tanggal 8 April 2017).

Tingginya kasus penyalahgunaan kewenangan yang terjadi pada pengadaan barang dan jasa pemerintah sehingga menyebabkan kerugian keuangan negara, menurut pendapat penulis disebabkan karena lemahnya peranan pengawas dan kurangnya kesadaran hukum dari para pelaksana pengadaan barang dan jasa tersebut. Syed Hussein menulis bahwa seorang pembaru Cina yang bernama Wang An Shih (1021-1086) terkesan oleh dua sumber korupsi yaitu *bad laws and bad man*. Menurut pendapat tentang *bad man* lebih besar pengaruhnya dari *bad laws*. (Andi Hamzah, 2007;41).

Untuk dapat dikatakan bahwa telah terjadi perbuatan melawan hukum pada pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah ha-

rus dipenuhinya unsur-unsur perbuatan melawan hukum, yaitu: (a) Perbuatan melawan hukum; (b) Harus ada kesalahan pelaku; (c) Harus ada kerugian. (Theodarus M. Tuanakotta, 2009: 73). Secara dogmatis dapat dikatakan bahwa dalam hukum pidana, unsur kesalahan harus ada, sebagai dasar untuk memidana si pembuat. Sejalan dengan itu menurut Sauer ada tiga trias (pengertian) dalam hukum pidana, yaitu: (a) Sifat melawan hukum; (b) Kesalahan (*schild*); (c) Pidana (*strafe*). Pengertian perbuatan pidana tidak termasuk hal pertanggungjawaban. Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada dilarangnya perbuatan (Muladi, Dwidja Prayitno, 2009: 70).

Sistem pertanggungjawaban pada hukum pidana menurut Ruslan Saleh tidak ada gunanya untuk mempertanggungjawabkan terdakwa atas perbuatannya apabila perbuatan itu sendiri tidak bersifat melawan hukum. Maka lebih lanjut dapat dikatakan bahwa terlebih dahulu harus ada kepastian tentang adanya perbuatan pidana, dan kemudian semua unsur-unsur kesalahan harus dihubungkan pula dengan perbuatan pidana yang dilakukan, sehingga untuk adanya kesalahan yang mengakibatkan dipidananya terdakwa maka haruslah:

1. Melakukan perbuatan pidana;
2. Mampu bertanggung jawab;
3. Dengan kesengajaan atau kealpaan, dan
4. Tidak adanya alasan pemaaf.

Berdasarkan uraian tersebut, jika keempat unsur di atas ada, maka orang yang bersangkutan atau pelaku tindak pidana dimaksud dapat dinyatakan mempunyai pertanggungjawaban pidana, sehingga ia dapat dipidana. Orang yang dapat dituntut di pengadilan dan dijatuhi pidana, haruslah melakukan tindak pidana dengan kesalahan. Kesalahan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu: (a) Kemampuan bertanggung jawab; (b) Sengaja (*Dolus/Opzet*) dan lalai (*Culpa/Alpa*); (c) Tidak ada alasan pemaaf.

Terpenuhinya unsur kesalahan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah harus dipertanggungjawabkan. Sistem pertanggung-

jawaban pidana terhadap pengadaan barang dan jasa pemerintah ditetapkan tiga sanksi yaitu:

1. Penyalahgunaan terhadap pengadaan barang dan jasa oleh penyedia yaitu sanksi berupa pemuatan dalam daftar hitam selama dua tahun kalender. Daftar hitam adalah daftar yang memuat identitas penyedia barang/jasa dan penerbit jaminan yang dikenakan sanksi oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berupa tidak dapat ikut serta dalam proses pengadaan barang/jasa di seluruh K/L/D/I;
2. Gugatan secara perdata dan atau K/L/D/I dapat mengajukan gugatan secara perdata kepada penyedia barang/jasa sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
3. Sanksi pidana sebagaimana yang tercantum dalam KUHP maupun dalam UU Nomor 20 tahun 2001.

Penegakan hukum terhadap penyalahgunaan kewenangan yang timbul dari pengadaan barang dan jasa harus dilakukan secara tegas dan tanpa diskriminasi serta harus dilakukan secara terus-menerus, sehingga diharapkan adanya efek jera agar tidak mengulangi perbuatan tersebut. Tumbuhnya kesadaran untuk berani mengatakan tidak kepada segala bentuk penyelewengan dalam pelaksanaan dan penggunaan anggaran akan berdampak tumbuhnya kepercayaan (*trust*) dari bangsa lain kepada Indonesia untuk mewujudkan Indonesia yang sejahtera, tertib dan patuh hukum sebagai syarat *good governance and clean governance*.

Untuk mewujudkan syarat pemerintahan yang baik adalah tidak terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Upaya aparat penegak hukum terus-menerus dilakukan, namun realitas yang kita hadapi berbanding lurus dengan kasus yang terjadi. Kesejahteraan dapat dicapai apabila pemerintah dapat bersinergi dan saling mendukung proses penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan yang akuntabilitas, transparan, terbuka, bertanggung jawab. Pemerintah yang efektif tergantung pada legitimasi yang diperoleh dari parti-

sipasi yang berbasis luas, keadilan dan akuntabilitas beranjak dari pengertian *governance* sebagai cara atau penggunaan atau pelaksanaan di atas. Dengan demikian *good governance* mengandung makna suatu cara dan pelaksanaan *government* yang baik, baik dalam arti tindakan atau perilaku para *stakeholder* dalam menjalankan pemerintahan (*government*) berlandaskan etika dan moral (Sadjijono, 2005:181).

Menurut teori tentang moral yang dikemukakan oleh JJ. H. Bruggink, mengartikan moral sebagai keseluruhan kaidah dan nilai berkenaan dengan ihwal “baik” atau perbuatan baik manusia, perbuatan dimaksud mencakup merasa, berpikir atau berbicara yang apabila perbuatan itu memenuhi kaidah atau nilai tersebut berarti baik, dan apabila tidak memenuhi kaidah atau nilai (sebaliknya) berarti perbuatan seseorang atau pribadi dari orang itu dinilai sebagai jahat atau jelek. Kaidah dan nilai ini adalah konseptual yang mewujudkan bagian dari kehidupan rohani manusia (Sadjijono, 2005:183).

Ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pelaksanaan pengadaan barang dan jasa agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan menjadi *privilege*. Rendahnya pemahaman dan pengetahuan para panitia pengadaan barang dan jasa tentang ketentuan yang harus dilaksanakan dalam proses pengadaan barang dan jasa yang dimulai dari perencanaan sampai kepada pelaksanaan. Selain itu masih sulit untuk menghilangkan budaya meminta jatah dan bagi-bagi komisi. Untuk menghilangkan budaya tersebut dibutuhkan ketegasan dari para pemangku kepentingan untuk berani menerapkan sanksi yang tegas apabila ditemukan perilaku oknum-oknum yang menyalahgunakan kewenangannya untuk memuaskan kepentingan pribadi.

Mengubah budaya serta kebiasaan bagi-bagi jatah atau bagi proyek harus dihilangkan karena pembangunan dilaksanakan untuk menghilangkan kesenjangan terhadap sarana dan prasarana yang dimiliki oleh daerah perkotaan dengan daerah pedesaan. Namun di tengah giatnya pemerintah untuk membangun sarana dan prasarana tersebut, masih ada sejumlah oknum yang memanfaatkan situasi untuk memperkaya diri sendiri dengan melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Dalam upaya mengubah budaya dan kebiasaan tersebut, menurut penulis, penerapan hukum pidana akan lebih efektif membuat perubahan tersebut karena hukum pidana mempunyai sanksi berupa kurungan dan denda yang dapat diterapkan secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama. Keberadaan hukum tidak dapat dipisahkan dari masyarakat *ubi societas, ibi ius* (di mana ada masyarakat, di situ ada hukum). Selain itu, hukum berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial, yaitu fungsi hukum yang menjalankan tugas untuk mempertahankan ketertiban atau pola kehidupan yang ada. Roscoe Pound mengatakan bahwa secara garis besar fungsi hukum dibagi menjadi dua, yaitu hukum sebagai alat perekayasa sosial masyarakat (*Law as a tool of social engineering*) dan hukum sebagai alat kontrol masyarakat (*Law as a tool of social control*). Hukum diharapkan dapat berperan mengubah nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Hukum sebagai alat kontrol sosial memberikan arti bahwa ia merupakan sesuatu yang dapat menetapkan tingkah laku manusia dan mengubah tingkah laku menjadi lebih baik.

Dalam proses modernisasi dan pembangunan ekonomi yang kian meningkat, muncul perkembangan baru dalam kaitannya dengan ruang lingkup dan fungsi hukum pidana dan sanksi pidana. Hukum pidana dalam hal ini digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan rasa tanggung jawab negara dalam mengelola kehidupan masyarakat modern secara kompleks. Sanksi pidana antara lain digunakan secara maksimal untuk mendukung norma hukum administratif dalam berbagai hal. Inilah yang dinamakan *administrative penal law* yang masuk dalam ruang lingkup *public welfare offenses*.

Pengadaan barang dan jasa yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai langkah dan upaya yang dilakukan untuk memenuhi kesejahteraan masyarakatnya, Indonesia sebagai negara yang menganut konsep kesejahteraan, maka pemerintah Indonesia juga diwajibkan untuk menyejahterakan rakyatnya. Kewajiban ini sudah mendapatkan landasan konstitusional, Indonesia telah menempatkan dirinya sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), dimana negara telah mengambil bagian dalam urusan kesejahteraan dan kemakmu-

ran rakyat. Bahkan sejak awal kemerdekaan Indonesia telah menyatakan dirinya sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menempatkan peran dan tanggung jawab negara dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Dalam negara hukum yang sudah modern seperti sekarang ini, negara tidak hanya bertugas dalam mengurus masalah keamanan dan ketertiban saja (Negara Penjaga Malam), namun juga mempunyai tugas dalam bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum. Negara yang bertugas menyelenggarakan kesejahteraan umum dikenal dengan istilah “negara kesejahteraan” (*Welfare State*). Negara kesejahteraan Indonesia mempunyai tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial yang ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. (Teguh Prasetyo, Arie Purnomosidi, 2014: 135-136).

Pertanggungjawaban hukum terhadap kesalahan yang timbul dari proses pengadaan barang dan jasa dapat dilaksanakan oleh perangkat/lembaga hukum sehingga memberikan *effective deterrent*, yakni menciptakan rasa takut terhadap sanksi pidana (terutama kemerdekaan) demi perlindungan masyarakat. Hukum hendaknya melahirkan sebuah keadilan yang memberi kesejukan bagi masyarakat secara umum. Dalam banyak hal telah terjadi bahwa hukum hanya melahirkan luka masyarakat. Sebab dalam hal ini hukum tidaklah dijadikan sebuah landasan kesepakatan moral sekaligus perilaku masyarakat secara menyeluruh. Namun kenyataannya, justru hukum hanya mengundang diskriminatif antara masyarakat dengan kaum penguasa.

Merebaknya perilaku korup yang berniat memperkaya diri sendiri pada pengadaan barang dan jasa sehingga menimbulkan kerugian negara yang sangat besar, adalah sebuah realitas yang membuktikan mandulnya nilai hukum dan hancurnya pranata sosial yang ada. Ini juga didukung dengan kondisi penegakan hukum yang tidak konsisten dan cenderung diskriminatif, sebuah kondisi yang harusnya tidak boleh terjadi. Namun keadaan sudah sedemikian rupa sehingga masyarakat mau tidak mau harus ikut andil dalam memberikan

dukungan untuk memberikan informasi terhadap penyimpangan pada proses pengadaan barang/jasa pemerintah kepada aparat penegak hukum dan lembaga pengawas. Dengan demikian diharapkan peradilan mampu menjadi pintu gerbang untuk mencapai tujuan kesejahteraan sebagaimana yang menjadi tujuan yang ingin dicapai dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Penulis berpendapat bahwa peraturan yang baik harus dijalankan dan disertai juga dengan orang yang baik sehingga hukum dapat bergerak lurus sesuai dengan harapan dan tujuan hukum untuk mencapai keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

KESIMPULAN

Peranan pemerintah merupakan *privilege* untuk melakukan pengadaan barang/jasa secara kredibel melalui pengaturan yang baik, independen (tidak berpihak) serta menjamin terjadinya interaksi ekonomi sosial diantara pihak terkait secara adil, transparan, profesional dan akuntabel. Pelaksana dalam pengertian orang yang berkompeten pada pengadaan barang dan jasa K/L/D/I harus melalui proses dan persyaratan yang ketat sehingga tidak mudah untuk diintervensi dengan berbagai kepentingan para pihak sehingga arah dan tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dapat tercapai.

Sistem pertanggungjawaban pidana pada proses pengadaan barang dan jasa tetap menjadi tanggung jawab individu sesuai dengan tingkatan dan unsur kesalahan yang dilakukan karena unsur kesalahan (*schuld*) yang pada hakikatnya adalah pertanggungjawaban pidana, yaitu pelanggaran norma yang dilakukan karena kesalahan yang dapat dilihat dari dua sudut; *pertama* dari akibatnya adalah hal yang dapat dicela, *kedua* dari hakikatnya adalah hal tidak dihindarinya perbuatan melawan hukum.

1. Saran

1. Lembaga/kementerian/departemen/instansi yang melak-

sanakan proses pengadaan barang dan jasa harus betul-betul memiliki itikad yang baik. Selain itu, setiap pejabat pengadaan yang terlibat dalam pengadaan, disarankan untuk mengikuti pelatihan dan diberi pengetahuan dan keterampilan tentang pengadaan barang dan jasa secara berkala untuk mendapat asistensi agar tidak terjadi pemahaman yang keliru tentang proses pengadaan barang dan jasa tersebut.

2. Pertanggungjawaban pidana terhadap pengadaan barang dan jasa sebaiknya terus dilaksanakan sosialisasi dari LKPP sehingga timbul pemahaman yang benar tentang pengadaan barang dan jasa untuk menghindari terjadinya *mark up* dan kolusi terhadap pengadaan sehingga menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara.

REFERENSI

- Agus Kuncoro, (2013). *Begini Tender yang benar*, CV. Primaprint, Jogjakarta.
- Andi Hamzah, (2007). *Pemberantasan korupsi melalui hukum pidana nasional dan internasional*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- <https://beritagar.id/artikel/berita/kerugian-negara-akibat-korupsi-di-indonesia-rp2039-triliun>, diunduh tanggal 6 April 2017.
- <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20161228182616-12-182732/ma-jumlah-perkara-korupsi-meningkat-sepanjang-2016>, diunduh tanggal 6 April 2017.
- <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital>, diunduh tanggal 8 April 2017.
- Muladi, Dwidja Priyatno, (2015). *Pertanggungjawaban pidana korupsi*, Kencana, Jakarta, edisi ketiga.
- Republik Indonesia, 1999, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.
- Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Republik Indonesia, 2007, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007

- Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Nasional Tahun 2005-2025.
- Republik Indonesia, 2007, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan barang/jasa Pemerintah.
- Republik Indonesia, 2010, Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang perubahan ke-empat atas peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah.
- Republik Indonesia, 2015, Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 23 Tahun 2015 tentang petunjuk teknis operasional sertifikasi keahlian tingkat dasar pengadaan barang/jasa pemerintah.
- Roeslan Saleh, (1982). *Pikiran-pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Sarja, (2016). *Negara hukum dalam teori dan praktek*, Thafamedia, Yogyakarta.
- Sadjijono, (2005). *Fungsi Kepolisian dalam pelaksanaan Good Governance*, laksbang, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto, (2010). *Faktor-Faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*, Rajawali Press.
- Topo Santoso, (2001). *Kriminologi*, PT RajaGrafindo, Jakarta.
- Teguh Prasetyo, Arie Purnomosidi, (2014). *Membangun hukum berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung.
- Theodarus M. Tuanakotta, (2009). *Menghitung kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi*, Salemba Empat, Jakarta.

Korupsi dalam Pelayanan Gereja: Analisis Potensi Penyimpangan dan Pengendalian Internal

EKA ADHI WIBOWO DAN HERU KRISTANTO

Universitas Kristen Duta Wacana

heru1405@gmail.com

ekaadhiwibowo@gmail.com

p-ISSN : 2477-118X

ABSTRAK

Tulisan ini membicarakan tentang potensi penyimpangan (*fraud*) di organisasi gereja yang disebabkan oleh lemahnya pengendalian internal dalam gereja. Analisis dalam tulisan ini mencoba untuk menjawab pertanyaan: (1) Bagaimana potensi penyimpangan terjadi pada gereja-gereja di Indonesia, dan (2) Apakah upaya pencegahan penyimpangan dalam gereja terkait dengan pengendalian internal. Tulisan ini berusaha menelaah kemungkinan terjadinya penyimpangan dan sistem pengendalian internal gereja berdasarkan sistem keyakinan pada manajemen gereja yang terdiri dari sakral dan sekular.

Kata Kunci: Penyimpangan, organisasi gereja, sistem pengendalian internal gereja, sistem keyakinan, sakral dan sekular.

ABSTRACT

This paper discusses about potential fraud in the church organizations were caused by weak internal control systems. This paper tries to answer the question: (1) How are potential frauds occurred in churches in Indonesia, and (2) What are the efforts to prevent fraud in the church associated with internal control. This paper seeks to examine the possibility of frauds and internal control systems of the church are based on a belief system on the management of the church consisting of sacred and secular.

Keywords: *Fraud, church organizations, the internal control system of the church, belief systems, sacred and secular.*

PENDAHULUAN

Korupsi kini menjadi penyakit sosial yang berbahaya bagi kehidupan manusia. Menurut Transparency International (2016), korupsi mempunyai dampak bagi kehidupan masyarakat dalam berbagai hal, seperti politik, ekonomi, sosial, dan lingkungan. Dari sisi politik, korupsi merupakan penghalang besar demokrasi dan penegakan hukum. Prinsip dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, tidak akan terjadi, sebab kekuasaan dan hasil-hasil pembangunan lebih banyak dinikmati oleh para koruptor (Sinlaeloe, 2013).

Secara ekonomi, korupsi menguras uang kesejahteraan nasional. Pungutan-pungutan di luar aturan yang dinikmati oleh pihak-pihak tertentu telah membuat harga-harga produk dan jasa menjadi lebih mahal, sehingga mengurangi pendapatan masyarakat. Korupsi juga mengurangi daya saing produk sehingga mengurangi pendapatan pengusaha dan potensi pendapatan negara dari pajak. Secara luas, korupsi mengurangi kinerja ekonomi suatu negara menurut perspektif berbasis produktivitas (Salinas-Jiménez dan Salinas-Jiménez: 2007).

Aspek sosial menunjukkan bahwa korupsi merusak bangunan sosial kemasyarakatan. Masyarakat tidak lagi menghiraukan aspek

profesionalisme dan kejujuran, karena semua persoalan bisa diselesaikan dengan uang sogokan/suap (Sinlaeloe, 2013). Korupsi mendidik masyarakat menggunakan cara-cara yang tidak bermoral dan melanggar hukum. Dari sisi lingkungan dapat dilihat dari adanya degradasi lingkungan akibat sistem korupsi yang mengeksploitasi sumber daya alam dan merusak ekosistem.

Senada dengan uraian di atas, Zulaiha dan Angraeni (2016) menyatakan bahwa korupsi merupakan pelanggaran atas hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat yang berdampak pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Secara gamblang, Zulaiha dan Angraeni (2016) menunjukkan bahwa korupsi mengakibatkan peningkatan biaya sosial dan biaya ekonomi yang seharusnya tidak ditanggung oleh masyarakat. Beban atau biaya tersebut akan mengakibatkan penurunan kualitas hidup masyarakat.

Pada saat ini, korupsi telah merongrong dan membelit bagaikan ‘gurita’ di berbagai organisasi atau lembaga, baik pemerintah maupun nonpemerintah. Salah satu contoh lembaga nonpemerintah adalah lembaga keagamaan, dalam hal ini gereja. Gereja merupakan lembaga keagamaan yang sakral, sehingga dalam kegiatannya menunjukkan diri sebagai lembaga suci yang memiliki standar moral yang tinggi melebihi organisasi duniawi pada umumnya. Gereja seharusnya menunjukkan perannya dalam menekan angka korupsi, karena korupsi tidak sesuai dengan Firman Tuhan yang merupakan landasan kehidupan gereja seperti tertera, “Jangan mencuri,” dan, “Jangan mengingini apa pun yang dipunyai sesamamu.” (Keluaran 20: ayat 15 dan 17). Ayat tersebut merupakan bagian dari Sepuluh Perintah Allah. Namun dalam kenyataannya, aktivitas dan perilaku kehidupan dalam gereja sering menunjukkan hal yang sebaliknya. Beberapa gereja di Indonesia justru terjebak dan turut terseret dalam kasus korupsi. Tabel 01 menunjukkan berita-berita tentang kasus-kasus penyalahgunaan dana gereja yang terjadi di Indonesia.

Tabel 1. Sumber Berita dan Ringkasan Kasus Korupsi Dana Gereja

No	Sumber Berita	Ringkasan Kasus dan Kerugian
1	www.timorraya.com/diduga-korupsi-dana-gereja-128-juta-dua-terdakwa-ini-disidangkan/ diakses: 12-1-2017, 9:42 WIB	Dugaan tindak korupsi dana bantuan sosial dari Kementerian Agama RI senilai Rp 1.000.000.000 untuk pembangunan gedung gereja St Maria Banneaux, Lewoleba, Kabupaten Lembata, NTT. Indikasi kerugian negara Rp 128.033.650. Pada tahun 2011
2	www.regional.kompas.com/dugaan-korupsi-dana-gereja Rp 4,7 Triliun Jemaat saling lapor diakses: 12-1-2017, 10:00 WIB	Dugaan korupsi dana gereja senilai Rp 4,7 Triliun digunakan untuk kepentingan pribadi pendeta, masih sulit dideteksi apakah terjadi kerugian negara atau tidak. Pada tahun 2013.
3	www.nasional.republika.co.id/jemaat-minta-bekas-bendahara-gki yang gelapkan dana gereja dihukum diakses: 12-1-2017, 10:29 WIB	Dugaan korupsi senilai Rp 2,3 Miliar dana gereja GKI Serpong, pemalsuan data dan penyalahgunaan wewenang oleh bendahara gereja pada tahun 2015.
4	www.beritasatu.com/dugaan-penyimpangan dana hibah gereja di Kabupaten Mappi dilaporkan ke kpk diakses: 12-1-2017, 11:41 WIB	Dana hibah gereja dari PAGU Anggaran Rp 22 miliar hanya terserap Rp 6 miliar (hasil audit BPK, 2015) indikasi kerugian negara Rp 16 miliar. Kasus sudah dilaporkan ke Polda Papua, tetapi tidak ada tindak lanjut akhirnya masyarakat Papua berinisiatif untuk melaporkan ke KPK, catatan: hingga kini pembangunan gedung gereja juga belum selesai.
5	www.medan.tribunnews.com/pendeta dan jemaat gereja methodist Indonesia demo ke mapolda diakses: 12-1-2017, 11:58 WIB	Dugaan korupsi dana dari Kemenpera oleh pengurus Yayasan Pendidikan Gereja Methodist Indonesia senilai Rp 6,1 Miliar, hingga kini kasus masih menggantung.

Jika kita perhatikan isi berita mengenai korupsi dalam gereja tersebut, maka akan terlihat bahwa rata-rata korupsi terjadi pada gereja yang besar, baik dari segi organisasi, jumlah jemaat/umatnya, dan jumlah persembahan yang terkumpul. Kemungkinan besar jumlah uang yang dikorupsi tidak sekaligus dalam jumlah besar, tetapi terjadi dalam jumlah kecil dalam rentang waktu tertentu (sedikit demi sedikit). Berita-berita tersebut hanyalah sebagian kecil dari skandal-skandal korupsi yang terjadi dalam organisasi gereja yang tampak di permukaan, yaitu seperti fenomena gunung es.

Perilaku seseorang (anggota gereja: baik majelis (pendeta, penatua, diaken) dan jemaat/warga) dalam melakukan tindakan menyimpang (fraud) disebabkan oleh beberapa faktor. Setidaknya terdapat tiga teori yang menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi ses-

orang melakukan fraud, yaitu agency theory, triangle fraud theory, dan GONE theory (Soepardi, 2010). Agency theory menjelaskan bahwa agen (manajemen perusahaan) mempunyai kecenderungan untuk mengutamakan kepentingan pribadinya dibandingkan dengan kepentingan principal (pemilik), sebagai misal membuat kebijakan kebijakan mengenai remunerasi dan fasilitas yang berlebihan dan menguntungkan bagi manajemen serta tidak berorientasi pada kepentingan untuk meningkatkan nilai perusahaan. Manajemen juga mempunyai kecenderungan untuk merekayasa angka-angka dalam laporan keuangan sesuai dengan kepentingannya untuk memperoleh bonus atau kompensasi dari peningkatan laba perusahaan. Hal ini juga terjadi pada lembaga gereja, sebagai misal para pengurus gereja membuat kebijakan pembelian fasilitas dengan bekerja sama/kolusi dengan keluarga atau kolega dengan nilai pembelian tertentu dan merekayasa laporan keuangan gereja. Kejadian ini sulit terkuak, karena para anggota jemaat (umat) cenderung menaruh kepercayaan penuh kepada para pengurus.

Cressey (1953) mengembangkan triangle fraud theory yang menjelaskan bahwa fraud disebabkan oleh adanya pressure (tekanan), opportunity (peluang), dan rationalization (pembenaran). Faktor pressure berhubungan dengan motivasi yang mengarah untuk berperilaku tidak etis, misalkan keuangan. Secara khusus, sekitar 95% kasus fraud dipengaruhi oleh tekanan keuangan (Albrecht, Albrecht, dan Albrecht: 2006). Mengacu pada Abdullahi, Mansor, dan Nuhu (2015), tekanan keuangan yang dilakukan oleh pelaku (notabene: anggota gereja), antara lain disebabkan oleh keserakahan, kebutuhan hidup melebihi rata-rata, pengeluaran yang besar, utang pribadi, dan masalah keuangan keluarga. Faktor opportunity tercipta oleh sistem pengendalian dan tata kelola yang tidak efektif yang menunjang seseorang melakukan fraud dalam organisasi (Abdullahi, Mansor, dan Nuhu, 2015). Dalam organisasi gereja, faktor opportunity terjadi karena rendahnya sistem pengendalian internal, sehingga pelaku mengambil keuntungan dari lemahnya sistem tersebut dan lemahnya sanksi hukum.

Faktor rationalization menyatakan bahwa para pelaku akan memformulasikan jenis pembenaran yang bisa diterima secara moral sebelum melakukan tindakan tidak etis (Abdullahi Mansor, dan Nuhu, 2015). Contoh rationalization dalam organisasi gereja adalah melalui pemahaman dari Kitab Injil Matius 6: 1-4. Dalam memberikan sedekah (atau persembahan) tidak perlu diketahui orang lain atau tidak dipamerkan (Mat. 6:1). Jemaat harus melupakan persembahan/sedekah dan tidak terus-menerus membicarakan, apalagi membanggakan diri atas perbuatan murah hati yang telah dilakukan. Dalam memberikan persembahan jangan menarik perhatian orang lain agar tidak jatuh dalam perangkap dosa untuk mendapatkan pujian dari orang lain (Mat. 6:2-3).

Hal ini menunjukkan bahwa para jemaat/umat mempercayakan sepenuhnya kepada pengurus gereja, tanpa perlu mempertanyakan pengelolaan persembahan tersebut. Jemaat diberi keyakinan bahwa gereja merupakan lembaga yang sakral dan suci, sehingga mampu mengelola sumber dayanya dengan baik.

Teori triangle fraud kemudian berkembang menjadi teori GONE (dikembangkan oleh Bologne, 1993) yang menjelaskan bahwa fraud disebabkan oleh greed (keserakahan), opportunity (kesempatan), need (kebutuhan), dan exposure (pengungkapan). Korupsi terjadi karena faktor internal dan eksternal dari diri pelaku. Faktor internal terdiri dari greed dan need, sedangkan faktor eksternal adalah opportunity dan exposure. Gejala korupsi di gereja dimulai dari diri individu karena adanya greed (keserakahan, kerakusan, ketamakan) dan need (keinginan/gaya hidup konsumtif), yang didukung adanya opportunity (peluang karena lemahnya sikap warga jemaat tentang keberadaan pengendalian internal) dan exposure (lemahnya sanksi atas hasil pengungkapan).

Korupsi di lembaga gereja menunjukkan bahwa pengendalian internal belum dilakukan dengan cara yang efektif sejak awal dan belum ada upaya mencegah fraud (tindakan menyimpang, menyalahgunakan) dalam organisasi religius seperti gereja. Beberapa studi telah mencatat setidaknya terdapat empat jenis hasil penelitian

dalam perkembangan peran pengendalian internal pada organisasi gereja. Jenis hasil penelitian pertama adalah penolakan terhadap keberadaan akuntan oleh pimpinan jemaat dan jemaat gereja (Armascost dan Wayne, 1989; Muller (2015). Hasil penelitian kedua adalah perbedaan persepsi tentang pengendalian internal antara rohaniawan dan akuntan (Elson et al., 2007; Jacobs, 2005). Penelitian jenis ketiga adalah kesadaran bahwa pengendalian internal yang lemah menimbulkan penyalahgunaan keuangan dan aset gereja (Kistler, 2008). Sedangkan jenis penelitian keempat adalah pengakuan tentang arti penting akuntansi di organisasi gereja yang ditandai dengan persamaan persepsi antara rohaniawan dan jemaat tentang pentingnya pengelolaan keuangan gereja (Irvine, 2005). Jika kita amati, keempat hasil penelitian tersebut menunjukkan suatu fase atau tahapan peranan pengendalian internal dalam organisasi gereja, yaitu tahap penolakan, perdebatan, kesadaran, dan penerimaan atas kehadiran pengendalian internal di lingkungan gereja.

Tabel 2. Penelitian Gereja dan Pengendalian Internal

Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian	Obyek / Partisipan Penelitian
Robert L. Armascost, & Wayne A. Schneider (1989), sumber: The CPA Journal; Apr 1989; 59, 4; ABI/INFORM Complete pg. 36	Financial Management in Church Operations	Bagi para pimpinan gereja dan jemaat, akuntansi dipandang tidak layak berada di ranah gereja yang sakral	Pimpinan gereja dan jemaat gereja Katholik dan Protestan di Amerika Serikat
Kerry Jacobs (2005), sumber: Accounting, Auditing & Accountability Journal; 2005; 18, 2; ProQuest pg. 189	The sacred and the secular: examining the role of accounting in the religious context	Perbedaan persepsi atas pentingnya pengendalian internal antara akuntan dan rohaniawan	Akuntan, Pendeta dan Pemimpin Gereja di Inggris
Helen Irvine (2005), sumber: Accounting, Auditing & Accountability Journal; 2005; 18, 2; ProQuest pg. 211	Balancing money and mission in a local church budget	Rohaniawan dan jemaat memiliki persepsi yang sama bahwa akuntansi adalah hal penting dalam mengelola keuangan gereja	Pendeta, Pemimpin Gereja dan Jemaat di Australia

Raymond J. Elson, Susanne O'Callaghan, & John P. Walker (2007), sumber: Academy of Accounting and Financial Studies Journal; 2007; 11, Accounting & Tax, pg. 97	Corporate Governance In Religious Organizations: A Study Of Current Practices In The Local Church	Perbedaan persepsi atas pentingnya pengendalian internal antara pendeta dan jemaat berdasarkan pemahaman pengetahuan mengenai akuntansi	Rohaniawan, Pimpinan Gereja, dan Jemaat Katolik dan Protestan di Amerika Serikat
David S. Kistler (2008), sumber: https://search.proquest.com/openview	Examining The Protestant Church's Financial Environment, Internal Controls, and Financial Integrity	Pengendalian internal yang lemah menimbulkan potensi penyalahgunaan asset dan keuangan gereja	Para Pendeta dan Pemimpin Gereja Protestant di Amerika Serikat
Retief Muller (2015), sumber: http://www.hts.org.za/index.php/HTS/article/view/2707/html	Incarnation theology versus the sacralisation of authority	Pimpinan gereja di negara berkembang lebih cenderung melakukan sakralisasi otoritas dan menolak penerapan pengendalian internal dalam gereja	Jemaat gereja dan pimpinan gereja di Afrika Selatan

Korupsi di sektor ini sangat menarik untuk dikaji mengingat organisasi gereja memiliki pengaruh yang kuat pada umat dan masyarakat secara luas. Permasalahannya adalah bagaimana peranan pengendalian internal di tengah dukungan personal organisasi gereja berupa pola keyakinan sakral dan sekular, serta peranannya sebagai alat pencegah tindakan korupsi? Tulisan ini bertujuan mengkaji potensi penyimpangan dan keberadaan sistem pengendalian internal dalam organisasi gereja yang notabene sebagai garda kesucian dan kejujuran.

TINJAUAN TEORITIS

1. Lembaga Gereja

Kata “gereja”, berasal dari bahasa Portugis, *igreja* artinya “Kawan Domba, yang dikumpulkan oleh seorang gembala” (Verkuyl, 1981). Kata ini mungkin berasal dari Bahasa Yunani “kuriakê”, artinya “Milik Kurios” (Allah, Yesus). Gereja ialah persekutuan orang-

orang yang merupakan milik Yesus. Dalam kitab Perjanjian Baru, gereja berasal dari kata dalam Bahasa Yunani, “Ekklesia” yang mempunyai arti dipanggil dari antara orang banyak. Gereja ialah persekutuan orang-orang yang dipanggil oleh Injil.

Pemahaman ini menunjukkan bahwa gereja adalah suatu organisasi atau entitas sosial berupa kumpulan umat yang mempunyai suatu tujuan tertentu seperti ditunjukkan dalam 1 Korintus 11:18, “...bahwa apabila kamu berkumpul sebagai jemaat...”. Kondisi gereja ini memenuhi unsur-unsur yang harus dimiliki oleh organisasi antara lain kumpulan manusia, kerja sama, mempunyai tujuan bersama, mengelola sumber daya (uang, peralatan, material, teknologi, metode), memiliki struktur organisasi, serta peraturan. Mengambil contoh dari Tata Gereja-Gereja Kristen Jawa (GKJ), Bab II Tentang Pengorganisasian, Pasal 2 menyebutkan bahwa:

GKJ merupakan kehidupan bersama religius yang berpusat pada penyelamatan Allah di dalam Tuhan Yesus Kristus, yang ada di suatu tempat tertentu yang dipimpin oleh Majelis Gereja dan yang telah mampu mengatur diri sendiri, mengembangkan diri sendiri, dan membiayai diri sendiri berdasarkan Alkitab, Pokok-pokok Ajaran GKJ, serta Tata Gereja dan Tata Laksana GKJ.

2. Sakralisasi Otoritas

Bersumber dari kitab Kisah Para Rasul, pemimpin-pemimpin gereja pada masa kini melakukan sakralisasi untuk otoritas (Muller, 2015). Atribut Ilahi yang digunakan merupakan derivasi dari rasul. Para rasul pada masa itu dipilih oleh Tuhan Yesus Kristus yang kemudian ditafsirkan bahwa pemimpin gereja masa kini juga merupakan orang yang dipilih oleh Tuhan Yesus. Dalam perkembangannya justru sering terjadi indikasi *fraud* yang melibatkan orang-orang yang dipilih oleh Tuhan Yesus pada gereja masa kini tersebut.

Penolakan terhadap praktik akuntansi oleh sebagian orang dalam gereja dimungkinkan terjadi, karena adanya sakralisasi yang sengaja dibuat untuk meningkatkan kekuasaan oknum-oknum tertentu dalam gereja untuk meningkatkan kekuasaan dengan menggunakan

atribut ilahi (Muller, 2015) dan legitimasi wakil Tuhan di dunia. Posisi pemimpin agama yang disebut sebagai wakil Tuhan merupakan posisi yang rentan termasuk dalam masalah keuangan (Muller, 2015).

Pengendalian internal dapat menjadi salah satu langkah dalam menurunkan kerentanan ini. Posisi pemimpin agama tersebut dikatakan rentan karena dapat menimbulkan dampak yang signifikan pada organisasi keagamaannya, sementara itu organisasi keagamaan memiliki dampak yang signifikan pada kehidupan masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Muller (2015) menemukan bahwa gereja sering, “Memosisikan diri sebagai jawaban atas segala permasalahan yang terjadi dalam masyarakat.” Posisi tersebut akan menuntut pertanggungjawaban dari gereja untuk memberikan manfaat yang baik bagi masyarakat. Tanpa pengendalian internal yang baik, tuntutan posisi bagi gereja tersebut akan sulit dipenuhi dan akan membuat gereja ditinggalkan masyarakat. Fenomena mengenai sakralisasi otoritas dalam ranah agama ini banyak terjadi pada organisasi-organisasi keagamaan di negara-negara berkembang dan dapat menjadi kajian tersendiri.

3. Korupsi

Kata korupsi berasal dari Bahasa Latin *corruptio* atau *corruptus*; dan bahasa Latin lebih tua yaitu *corrumpere* yang bermakna kerusakan atau kebobrokan (Simamora, 2017). Secara luas korupsi mempunyai arti merusak, memutarbalikkan, membusukkan budaya dan menyalahgunakan kepercayaan yang telah diberikan oleh publik (Klitgaard, 1988).

Menurut Badudu dan Zain (1994) dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, korupsi adalah perbuatan yang merusakkan, atau penyelewengan dengan memakai untuk kepentingan sendiri barang atau uang yang ada di bawah pengawasannya, atau menerima sogokan atau menggelapkan. Berdasarkan definisi tersebut perilaku korupsi termasuk di dalamnya suap, pemerasan, penyimpangan, penggelapan, nepotisme, kronisme/perkoncoan, penyelewengan aset publik

untuk kepentingan pribadi, dan mempengaruhi tempat perdagangan (Myint, 2000).

Masalah korupsi di Indonesia diatur menurut UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, yang menyatakan korupsi adalah setiap tindakan yang dikategorikan melawan hukum, melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan maupun kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Korupsi dirumuskan dalam 30 bentuk/jenis tindak pidana korupsi yang dikelompokkan menjadi kerugian keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi. Hal ini menunjukkan bahwa korupsi tidak hanya menyangkut uang, tetapi menyangkut penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi (Purwatma, 2014). Penggunaan kekuasaan demi kepentingan pribadi ini seringkali berkaitan dengan uang, entah dalam bentuk penyuapan atau penggelapan uang negara dan seringkali disebut korupsi material (Purwatma, 2014) dan selaras dengan definisi dari Transparency International, yaitu korupsi sebagai *“The abuse of entrusted power for private gain.”*

4. Pengendalian Internal

Pengendalian internal merupakan komponen utama bagi organisasi untuk dapat mencapai tujuannya serta menghindari kebocoran-kebocoran yang terjadi dalam operasional perusahaan. Menurut Romney dan Steinbart (2009: 229), pengendalian internal adalah rencana organisasi dan metode bisnis yang dipergunakan untuk menjaga aset, memberikan informasi yang akurat dan andal, mendorong dan memperbaiki efisiensi jalannya organisasi, serta mendorong kesesuaian dengan kebijakan yang telah ditetapkan.

Agoes (2008: 79) menyatakan, pengendalian internal adalah suatu proses yang dijalankan oleh dewan komisaris, manajemen dan personel lain entitas yang didesain untuk memberikan keya-

kinan memadai tentang pencapaian tiga golongan tujuan, seperti keandalan laporan keuangan, efektivitas dan efisiensi operasi, dan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku. Menurut penelitian Committee of Sponsoring Organization (COSO) 1992, pengendalian internal merupakan sistem, struktur atau proses yang diimplementasikan oleh dewan komisaris, manajemen dan karyawan dalam perusahaan yang bertujuan untuk menyediakan jaminan yang memadai bahwa tujuan pengendalian tersebut dicapai, meliputi efektivitas dan efisiensi operasi, keandalan pelaporan keuangan, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dapat tercapai. Definisi-definisi di atas menunjukkan bahwa pengendalian internal sangat diperlukan oleh organisasi khususnya organisasi nonprofit yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan publik. Pengendalian internal juga memiliki keterkaitan erat dengan transparansi informasi dan pertanggungjawaban (akuntabilitas) atas kinerja suatu organisasi termasuk organisasi gereja.

Pengendalian internal telah didefinisikan secara luas sebagai suatu proses, dipengaruhi oleh dewan direksi, manajemen dan personel lainnya, yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan mengenai aktivitas operasi, keandalan pelaporan keuangan dan kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku (COSO-Committee of Sponsoring Organizations, 1992). Menurut Zack (2003), sistem pengendalian internal terdiri dari semua langkah yang digunakan oleh suatu organisasi untuk: (1) Melindungi aset dari pemborosan, penyimpangan dan penggunaan yang tidak efisien, (2) Mendorong keakuratan dan keandalan pelaporan keuangan (3) Mendorong dan mengukur kepatuhan terhadap kebijakan organisasi, dan (4) Mengevaluasi efisiensi operasi.

Duncan, Flesher, dan Stocks (1999) menjelaskan bahwa penerapan pengendalian internal dalam organisasi nonprofit lebih kompleks daripada organisasi profit, karena organisasi nonprofit memiliki tolok ukur yang beragam dan berusaha mengakomodasi sebanyak mungkin pemangku kepentingan (*stakeholders*). Di lain pihak, organisasi profit pada umumnya hanya memiliki satu tolok ukur (laba) dan bertindak sesuai kepentingan pemilik modal.

PENYAJIAN DATA

1. Hasil Survei dan Temuan

Wibowo (2013) telah melakukan survei pada salah satu Sinode Gereja Kristen terbesar di Indonesia. Sinode gereja tersebut memiliki kontribusi yang signifikan terhadap berdirinya organisasi-organisasi nonprofit yang kemudian berkembang tidak hanya melayani jemaat tetapi juga masyarakat umum. Survei dilakukan dengan menggunakan kuesioner yang pernah digunakan oleh Kistler (2008) pada gereja di Amerika Serikat.

Hasil survei dengan pengujian statistik Kruskal Wallis menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan persepsi tentang pengendalian internal di antara posisi dalam gereja (dalam penelitian ini adalah pendeta, bendahara, jemaat/warga). Survei dilakukan pada gereja dengan sistem yang demokratis yang mana pimpinan gereja dilakukan secara kolektif yang disebut Majelis Gereja yang terdiri dari pendeta, penatua, dan diaken. Sistem pemerintahan gerejawi telah membagi tugas sebagai berikut: pendeta tugasnya mengajar, penatua bertugas mengatur kehidupan jemaat, sedangkan diaken membidangi pelayanan kasih yang berkaitan dengan kesejahteraan dan keuangan. Posisi pendeta dan bendahara (biasanya dipegang oleh diaken) adalah majelis gereja. Ketiga posisi dalam gereja mempersepsikan sistem pemerintahan gerejawi telah ideal dan akuntabel, sehingga tidak memerlukan pengendalian internal. Namun demikian, terdapat kemungkinan bahwa tidak adanya perbedaan persepsi di antara ketiga posisi dalam gereja terhadap pengendalian internal lebih disebabkan oleh kurangnya pengetahuan majelis dan jemaat tentang sistem pengendalian internal.

Selain itu, hasil survei menunjukkan bahwa jumlah persembahan tidak mempunyai korelasi yang signifikan dengan persepsi ketiga posisi di gereja terhadap pengendalian internal. Berdasarkan teori Laughlin (1984), terdapat kemungkinan pemikiran mayoritas anggota jemaat gereja masih berada pada pola keyakinan sakral, serta tidak skeptis atas laporan keuangan. Faktor lain yang dapat memen-

garuhi adalah rasa sungkan dan takut pada pemimpin agama yang dianggap sebagai wakil Tuhan, serta percaya bahwa uang persembahan dari jemaat pasti tidak akan disalahgunakan (*blind trust*). Jemaat percaya jika ada penyalahgunaan keuangan dalam gereja, maka orang yang menyalahgunakan akan dihukum oleh Tuhan.

Dalam kenyataannya, gereja dengan jumlah persembahan yang lebih kecil akan lebih memerhatikan pengendalian internal dibandingkan gereja yang mempunyai persembahan yang lebih besar. Terdapat argumentasi yang menyatakan bahwa semakin kecil jumlah uang yang dikelola gereja, akan semakin mudah untuk mengontrol, karena indikasi *fraud* akan lebih tampak. Artinya, gereja dengan aset/uang yang kecil, jika kehilangan uang sekecil apapun maka akan cepat diketahui. Sebaliknya, gereja dengan aset yang besar, jika kehilangan maka tidak akan cepat diketahui.

Hal ini berbeda dengan hasil penelitian Kistler (2008) yang menemukan bahwa semakin besar jumlah persembahan maka semakin tinggi persepsi individu terhadap pengendalian internal. Perlu menjadi perhatian, bahwa temuan Kistler (2008) adalah pada gereja di negara maju yang memiliki regulasi khusus atas keuangan tempat ibadah. Kondisi ini berbeda dengan negara berkembang yang belum mempunyai regulasi tentang keuangan tempat ibadah, karena akumulasi aset tempat ibadah kurang signifikan memengaruhi pendapatan negara.

PEMBAHASAN

1. Korupsi di Gereja

Gereja sebagai lembaga keagamaan tidak secara langsung terkait dengan perekonomian suatu negara. Namun demikian, jika kita melihat data yang ditunjukkan oleh Booth (1993), organisasi nonprofit termasuk gereja mempunyai kontribusi sebesar 5% dari Pendapatan Domestik Bruto (PDB) Amerika Serikat. Kontribusi tersebut menunjukkan betapa besar dana yang dikelola gereja di Amerika Serikat.

Negara Indonesia belum mempunyai data yang menunjukkan jumlah dana yang dikelola gereja, termasuk organisasi-organisasi pelayanan jemaat dan masyarakat yang berafiliasi dengan gereja seperti lembaga pendidikan, rumah sakit, panti asuhan dan lansia, serta lembaga sosial lainnya yang memiliki aset yang jumlahnya cukup signifikan. Aset-aset tersebut sebagian besar diperoleh dari jemaat dan donasi, yang artinya jemaat memberikan kepercayaan kepada gereja dan dikembalikan kepada jemaat dan masyarakat dalam bentuk pelayanan-pelayanan melalui organisasi sosial. Fakta tersebut sesuai dengan pernyataan Wilson (1967) yang menyatakan bahwa gereja sebagai organisasi keagamaan berpengaruh signifikan pada kegiatan sosial di banyak negara dan cenderung memiliki kendali yang cukup besar pada manusia, sumber daya keuangan dan sumber daya lain bagi kegiatan kemasyarakatan. Pernyataan Wilson (1967) tersebut juga dapat kita saksikan di Indonesia yang mana organisasi-organisasi yang berafiliasi pada gereja memiliki sumber daya yang cukup besar jumlahnya.

Korupsi yang terjadi di dalam gereja dapat menjadi indikasi penyalahgunaan kepercayaan jemaat dan para donatur (negara dan masyarakat) yang telah diberikan kepada organisasi gereja. Midkitt (2004) menemukan bahwa gereja dan organisasi keagamaan adalah entitas yang memiliki potensi penyimpangan keuangan yang tinggi. Penemuan Midkitt (2004) diperkuat oleh hasil penelitian West dan Zech (2007) menunjukkan bahwa 85% responden dalam penelitiannya pada gereja terindikasi *fraud*. Hal ini berarti, pengendalian internal tidak diterapkan sesuai dengan fungsinya di organisasi. Korupsi menimbulkan ketidakadilan dan melanggar hak orang lain. Penyimpangan-penyimpangan keuangan tersebut pada umumnya terjadi karena kurang-pedulian anggota organisasi gereja, khususnya dalam hal pengawasan keuangan yang merupakan bagian dari pengendalian internal. Rendahnya kepedulian tersebut sering disebabkan oleh kepercayaan yang berlebihan (*blind trust*) kepada pemimpin agama maupun pengelolaan sistem keuangan gereja (Kistler: 2008).

Mengacu pada teori GONE (Bologne, 1993), korupsi di gereja

mempunyai kesamaan dengan institusi lainnya. Sebagai sebuah organisasi nonprofit, praktik pengelolaan aset dan keuangan gereja juga mempunyai berbagai permasalahan termasuk terjadinya korupsi. Pemberitaan di media massa beberapa waktu lalu sempat menunjukkan terdapat indikasi korupsi yang terjadi dalam organisasi gereja. Indikasi itu berupa potensi penyimpangan (*fraud*) dalam pelayanan gereja. Ironisnya, korupsi tersebut melibatkan pemimpin gereja yang seharusnya menjadi teladan moralitas dalam kehidupan beragama, khususnya bagi umat Kristiani melalui beberapa faktor penyebab. Faktor *greed* (keserakahan) terjadi ketika harus memenuhi tuntutan hidup mewah atau *glamour* seperti kasus pendeta di Singapura yang harus memenuhi kebutuhan istrinya agar tampil menarik sebagai penyanyi (www.jpnn.com.2015) dan kasus penggunaan persembahan untuk kepentingan pribadi yang dilakukan oleh pendeta salah satu gereja di Surabaya sebesar Rp 4,7 triliun (regional.kompas.com. 2013). Faktor *opportunity* (kesempatan) biasanya terjadi pada titik rawan program pembangunan fisik dan pengadaan barang karena adanya *mark up* dan penyalahgunaan dalam pengadaan barang (www.beritasatu.com dan www.timorraya.com.2011).

Dari segi *need* (kebutuhan), korupsi terjadi karena tuntutan pemenuhan kebutuhan hidup atau disebabkan oknum yang bersangkutan terlilit utang. Kasus-kasus demikian terjadi di berbagai gereja dari skala kecil hingga skala besar. Namun kondisi ini tidak mengemuka di permukaan, karena (kebanyakan) gereja tidak memberikan sanksi, baik administratif atau melaporkan ke pihak yang berwajib. Gereja merupakan lembaga kekeluargaan, jika terjadi *fraud* maka diselesaikan secara musyawarah (Anindita, 2014). Hal ini dianggap sebagai titik lemah gereja dalam menangani korupsi dan dianggap sebagai penyebab terjadinya korupsi dari segi *exposes* (hukuman yang rendah).

Secara moral gereja harus menjadi garda kejujuran, keadilan, dan keterbukaan. Para pimpinan dan pengurus gereja yang terpilih seharusnya memahami dan menanamkan dalam hatinya firman Tuhan dari Kitab Keluaran 18:21, “Di samping itu kau carilah dari seluruh

bangsa itu orang-orang yang cakap dan takut akan Allah, orang-orang yang dapat dipercaya, dan benci kepada pengejaran suap ...” Berdasarkan firman Tuhan tersebut seharusnya para anggota gereja takut akan Tuhan dan jujur, sehingga mampu dan mempunyai keberanian menegakkan keadilan dan melindungi hak orang lain.

Hasil penelitian Kuntadi (1995) menemukan bahwa sebagian gereja di Indonesia tidak transparan dalam laporan keuangan dan merugikan pihak yang menuntut transparansi atau mempertanyakan efektivitas penggunaan keuangan. Pihak gereja sering menggunakan argumen ketika terjadi defisit di gereja, pihak yang mempertanyakan justru balik ditanyakan apakah bersedia menutup defisit tersebut. Menurut Kuntadi (1995), argumen yang demikian justru dapat berpotensi menimbulkan *fraud* dalam gereja. Masalah ini sebenarnya sangat membahayakan bagi keberlangsungan gereja. Hal ini akan menyebabkan tujuan utama gereja untuk menjadi berkat bagi sesama manusia menjadi tidak tercapai.

Hasil penelitian Kuntadi (1995) tersebut dapat menjadi suatu kajian dalam persepsi dari unsur-unsur yang terdapat dalam gereja (rohaniawan, pengurus keuangan, dan jemaat). Hasil penelitian tersebut akan memengaruhi persepsi jemaat terhadap pengendalian internal dalam gereja. Selain itu dapat juga memunculkan sikap kritis jemaat melalui pertanyaan, “Bagaimana gereja dapat terus beroperasi jika terus mengalami defisit, sementara selalu ada penerimaan persembahan dari jemaat tiap minggunya?”

2. Persepsi pengendalian internal gereja

Dalam perkembangannya, gereja sebagai organisasi nonprofit memiliki tingkat transparansi dan akuntabilitas yang rendah. Kistler (2008) menemukan bahwa rendahnya akuntabilitas organisasi gereja akan berdampak dalam penerapan pengendalian internal gereja, dan penerapan pengendalian internal akan tergantung dari persepsi individu terhadap pengendalian internal dalam organisasi gereja.

Bukti rendahnya akuntabilitas pada gereja dan organisasi keagamaan berdasarkan Holfreter (2004) yang menemukan bahwa

terjadi *fraud* sebesar US\$ 600 miliar pada organisasi nonprofit di Amerika Serikat, dengan 85% data didominasi oleh organisasi keagamaan. Menurut Ellis (1974) gereja adalah organisasi nonprofit yang lemah pengendalian internalnya, sistem akuntansi yang tidak memadai dan kurang berkomitmen dengan manajemen keuangan. Selanjutnya, menurut Midkitt (2004), gereja dan organisasi nonprofit adalah sasaran utama terjadinya *fraud*. Hal ini membuat *fraud* menjadi hal yang biasa terjadi dalam gereja (Duncan dan Flesher: 2002). Synder dan Clifton (2005) menyatakan bahwa gereja berada dalam risiko yang lebih besar dalam hal penyalahgunaan keuangan, karena sifat dari misi dan struktur manajemen. Gereja memiliki sikap mengabaikan terhadap *fraud* (Comission on Private Philantrophy and Public Needs: 1975), karena gereja lebih sering menyembunyikan penyimpangan-penyimpangan keuangan (West dan Zech: 2007).

Menurut Kistler (2008) pengendalian internal yang lemah memunculkan potensi terjadinya penyimpangan keuangan. Kistler (2008) juga menemukan bahwa rendahnya akuntabilitas terwujud dalam penerapan pengendalian internal gereja, dan penerapan pengendalian internal akan tergantung dari persepsi individu yang terlibat dalam organisasi gereja. Hal yang sama sebelumnya telah dikemukakan oleh McNeal dan Michelman (2006), yaitu kekuatan pengendalian internal dalam suatu organisasi ditentukan oleh dukungan dari personel yang terlibat dalam suatu organisasi.

Penelitian-penelitian mengenai akuntansi gereja menunjukkan gereja cenderung tidak begitu memperhatikan masalah keuangan secara lebih spesifik dalam hal pengendalian internal (Weiner: 2003). Gereja yang dikenal sebagai organisasi yang religius ternyata juga tidak luput dari indikasi *fraud*. Berdasarkan pemberitaan pada salah satu media, gereja sebagai organisasi nonprofit religius juga terindikasi penyimpangan keuangan sebesar Rp 4,7 triliun, yang diduga dilakukan oleh salah satu pendeta (www.jawaban.com). Dalam berita tersebut terdapat ketidakjelasan mengenai pertanggung-jawaban atas pengelolaan dana dari jemaat yang didonasikan kepada gereja.

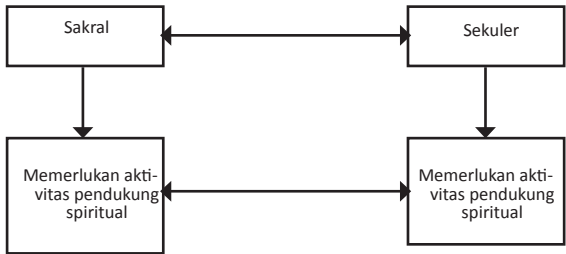
Berdasarkan teori pengendalian internal salah satu unsur yang ada dalam organisasi adalah jabatan (Albrecht, Albrecht, dan Albrecht: 2006). Jabatan akan menentukan bagaimana individu berperilaku dalam organisasi. Seseorang yang memegang jabatan dalam organisasi gereja seperti rohaniawan maupun bendahara mempunyai kemungkinan untuk melakukan pe-nyimpangan karena kekuasaan (wewenang) yang dimilikinya. Selain itu, dalam pengendalian internal terdapat juga unsur *span of control* (rentang kendali), yang merupakan tingkat kemampuan pengendalian internal dalam mengendalikan individu-individu yang terlibat dalam struktur organisasi. Berdasarkan teori pengendalian internal, jumlah jemaat dalam gereja dapat digunakan sebagai acuan karena jumlah jemaat memiliki hubungan dengan rentang kendali gereja (struktur dan hierarki yang mencerminkan jabatan gerejawi) atas setiap individu, seperti dalam pelayanan dan pemberian atensi atas kebutuhan masing-masing jemaat.

Selain kedua unsur di atas, masalah lain pengendalian internal bidang keuangan adalah ukuran materialitas (Ranglin, 2014). Menurut Standard Pemeriksaan Akuntan Publik (SPAP), materialitas adalah besarnya nilai yang dihilangkan atau salah saji informasi akuntansi yang dilihat dari keadaan yang melingkupinya. Penghilangan atau salah saji informasi dapat mengakibatkan perubahan atas suatu pengaruh terhadap pertimbangan orang yang meletakkan kepercayaan terhadap informasi itu. Nilai materialitas akan berbeda antara satu entitas dengan entitas lainnya, demikian halnya dengan nilai materialitas dalam entitas gereja. Gereja mendapatkan dana berupa persembahan yang kemudian dikelola untuk operasional, artinya nilai materialitas dalam entitas gereja memiliki kaitan dengan jumlah persembahan yang diterima oleh gereja (makna nilai materialitas bagi operasionalitas gereja).

Seperti telah disampaikan oleh Kistler (2008), penerapan pengendalian internal dalam organisasi sangat tergantung pada dukungan personal suatu organisasi. Sebaik apapun desain/rancangan sistem pengendalian tidak akan dapat diimplementasikan tanpa dukun-

gan personal dalam suatu organisasi. Dukungan personal terhadap penerapan sistem pengendalian suatu organisasi akan dipengaruhi oleh berbagai macam faktor. Faktor yang digunakan dalam analisis ini adalah faktor *belief* atau pola keyakinan yang akan memengaruhi pola pikir dari jemaat gereja (Booth: 1993). Dalam organisasi gereja pola pikir yang berlandaskan pada *belief* dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1. Sistem Keyakinan pada Manajemen Gereja



Sumber: Booth (1993: 58)

Sistem keyakinan (*belief system*) tersebut pertama kali diperkenalkan oleh Laughlin (1984) yang membagi pola keyakinan jemaat gereja terhadap penerapan sistem pengendalian internal menjadi dua kelompok besar, yaitu (1) Sakral, dan (2) Sekular. Laughlin (1984) menjelaskan, jika jemaat cenderung mempunyai pola keyakinan sakral yang dominan, maka akan cenderung menempatkan aktivitas spiritual sebagai hal yang utama. Sebaliknya, jika jemaat cenderung mempunyai pola keyakinan sekular, maka akan menempatkan aktivitas pendukung nonspiritual, dan menganggap pola keyakinan sekular juga tidak kalah penting dalam menjaga keberlangsungan organisasi gereja.

Kistler (2008) menemukan bahwa pola keyakinan sakral yang dominan akan berpotensi menimbulkan kepercayaan yang buta (*blind trust*) atas pengelolaan keuangan organisasi gereja, sehingga pengendalian internal menjadi lemah. Pengendalian internal yang lemah akan meningkatkan potensi terjadinya *fraud*, dan sebagai

akibatnya adalah munculnya kasus korupsi dalam organisasi gereja yang bahkan tidak jarang melibatkan rohaniawan.

Permasalahan sistem pengendalian ini masih menjadi perdebatan dalam organisasi gereja hingga saat ini. Booth (1993) menyatakan bahwa memahami sistem keyakinan akan menunjukkan apakah sistem pengendalian internal akan diterima atau ditolak. Sementara itu, korupsi dalam gereja kemungkinan masih terus terjadi baik yang terbongkar maupun yang masih tersembunyi.

3. Implementasi

Menurut Kistler (2008) sistem keyakinan dasar di tempat ibadah yang lebih mengandalkan kepercayaan dan kejujuran adalah bertentangan dengan ketidakpercayaan atau skeptisisme yang melekat pada auditor, serta pembentukan sistem pengendalian internal untuk mengatur operasional tempat ibadah. Padahal pengendalian internal itu sendiri merupakan produk dari organisasi dan akan diterapkan ketika organisasi tersebut membutuhkan (Carmona & Ezzamel: 2006).

Keister (1974) dan Zack (2003) menyatakan bahwa pengendalian internal adalah berbagai prosedur yang diadopsi oleh suatu organisasi untuk menjaga aset. Fokus utama pengendalian internal adalah pada penerimaan dan pengeluaran kas (Prentice: 1981). Menurut Armacost dan Schneider (1989), jemaat gereja sebenarnya ingin mengetahui dan memiliki hak untuk mengetahui bagaimana uang persembahan digunakan, tetapi transparansi keuangan sering dianggap sebagai hal yang tabu dalam organisasi gereja. Armacost dan Schneider (1989) menemukan bahwa para pengelola keuangan gereja lebih cenderung berpola pikir bahwa pengelolaan keuangan gereja adalah hal yang kecil dan tidak penting.

Pola pikir di atas bertolak belakang dengan penelitian Jacobs (2005) yang menyatakan bahwa akuntansi memainkan peranan penting dalam organisasi keagamaan. Jacobs (2005) menganalisis lebih dalam mengenai batas-batas sakral dan sekular. Menurut Jacobs, pola keyakinan (*belief*) tersebut tidak dapat diterapkan secara

apa adanya (*zakelijk*), namun dapat berjalan berdampingan, artinya menerapkan pola keyakinan sakral dan sekular secara bersamaan. Perlu menjadi perhatian bahwa kemungkinan penyebab lemahnya pengendalian internal dalam gereja adalah masih ada pemikiran bahwa penerapan prinsip akuntansi yang ketat, tidak tepat diterapkan dalam gereja. Padahal, penerapan pengendalian internal dengan model seperti organisasi profit dalam gereja bertujuan supaya sumber daya keuangan gereja dipergunakan sesuai dengan fungsi dan aturan gereja.

Menurut Kistler (2008) semakin lemah pengendalian internal dalam gereja, maka semakin besar potensi *fraud*. Tingkat kekuatan penerapan pengendalian internal ditentukan oleh berbagai macam faktor. Persepsi dari anggota dalam organisasi adalah salah satu faktor yang menentukan karena dari persepsi ini akan membentuk penilaian dari individu atas suatu hal (Wang: 2013). Persepsi individu tersebut akan berpengaruh terhadap tingkat kekuatan pengendalian internal.

Persepsi menentukan sikap individu terhadap pengendalian internal, persepsi tersebut dipengaruhi oleh pemahaman kognitif tentang akuntansi sebagai salah satu faktor. Pengendalian internal yang kuat didukung oleh sikap skeptis atas pengelolaan keuangan gereja karena individu anggota gereja telah memiliki pemahaman akuntansi. Peningkatan pemahaman akuntansi pada anggota gereja dan organisasi keagamaan diharapkan dapat menurunkan potensi terjadinya *fraud* pada organisasi tersebut.

Salah satu bentuk penerapan pengendalian internal adalah terdapatnya pemisahan tugas yang jelas, penerapan ini telah banyak dilakukan pada organisasi-organisasi profit, sementara pada organisasi nonprofit sering terjadi rangkap pekerjaan atau tidak terdapat pemisahan tugas, sebagai misal bendahara mempunyai tugas mencatat dan sekaligus memegang keuangan. Selain permasalahan pemisahan tugas, kondisi gereja di Indonesia cenderung bersifat paguyuban, sehingga perekrutan pengelola keuangan gereja lebih berdasarkan pada hubungan baik atau kedekatan, bukan pada profesionalisme

(Kuntadi, 1995). Oleh karena itu, perekrutan pengurus gereja seharusnya menjadi perhatian khusus.

Sebelum pengendalian internal yang sesuai untuk gereja dapat diterapkan maka perlu dilakukan langkah awal dengan memahami bagaimana persepsi anggota organisasi gereja (misal, pendeta, bendahara, dan jemaat) terhadap pengendalian internal tersebut. Landasan penyusunan suatu organisasi gereja dapat dipelajari dari cara hidup jemaat gereja mula-mula yang terdapat dalam Alkitab (Kisah Para Rasul 4: 32-36), yaitu “..... mereka sehati dan sejiwa, dan tidak seorang pun yang berkata, bahwa sesuatu dari kepunyaannya adalah miliknya sendiri, tetapi segala sesuatu adalah kepunyaan mereka bersama ...” Ayat ini mengisyaratkan bahwa harta gereja adalah milik bersama para jemaat, sehingga pengelolaan harus diatur bersama agar tidak merugikan kehidupan berjemaat.

Perhatian gereja terhadap pengendalian internal meningkat setelah mulai terjadi penyalahgunaan jabatan dalam gereja (Duncan dan Flesher: 2002). Kemungkinan besar adalah karena adanya pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain yang mengambil keuntungan dalam suatu organisasi gereja. Menurut Shupe (2005), selama ini gereja cenderung “menyembunyikan” penyalahgunaan karena ingin menghindari konflik dan rasa takut kehilangan jemaat karena citra yang sudah rusak. Penyembunyian permasalahan *fraud* oleh gereja dapat menjadi kajian yang dapat diteliti lebih lanjut.

4. Peranan *Sacred* dalam Mengurangi Korupsi

Penelitian-penelitian sebelumnya menunjukkan kecenderungan *fraud* terjadi karena ketiadaan maupun kelemahan dari pengendalian internal. McNeal dan Michelman (2006) menyatakan bahwa konsep pengendalian internal akan sangat membantu organisasi nonprofit dalam menekan *fraud* dan penyalahgunaan jabatan. McNeal dan Michelman (2006) menambahkan bahwa organisasi yang kecil akan lebih rentan terhadap *fraud* karena kurangnya sumber daya, namun ukuran yang digunakan untuk istilah organisasi kecil tidak dijelaskan.

Leathers dan Sanders (1972) meneliti mekanisme pengendalian internal dalam gereja dan menemukan keterbatasan pada ketiadaan personel yang memahami akuntansi dan kepercayaan bahwa kejujuran selalu ada dalam gereja. Boyce (1984) menemukan bahwa pengendalian internal tidak dilakukan dalam gereja, karena tidak ada diversifikasi kompetensi dalam gereja dan sesama anggota gereja saling percaya satu sama lain. Dervaes (2007) menemukan dua faktor ketiadaan pengendalian internal dalam gereja, yang pertama ketiadaan personel yang memahami akuntansi, yang kedua ketiadaan pemisahan tugas. Menurut Dervaes kedua hal tersebut adalah hal yang paling utama dalam pengendalian internal organisasi gereja.

Pendekatan lain telah dilakukan oleh Booth (1993) dengan menganalisis penerapan pengendalian internal dari *belief* yang dianut oleh organisasi gereja. Penelitian ini mencoba melakukan pendekatan dari dua sisi, yaitu pengetahuan dan *belief* karena kedua hal tersebut saling memengaruhi satu sama lain dalam menentukan sikap tiap-tiap individu terhadap pengendalian internal. Ranglin (2014) mendasarkan penelitiannya pada dua faktor, yaitu pengalaman individu sebagai anggota gereja (lama menjadi anggota jemaat), dan ukuran gereja berdasarkan jumlah anggota untuk mencari hubungan kedua faktor tersebut pada sistem pelaporan keuangan yang terkait dengan pengendalian internal.

Penelitian Wibowo (2013) menguji jumlah persembahan yang diterima dihubungkan dengan persepsi anggota gereja atas pengelolaan donasi/persembahan. Selain itu terdapat pemikiran, berdasarkan sumber dari kitab Kisah Para Rasul, pemimpin-pemimpin gereja pada masa kini melakukan sakralisasi untuk otoritas (Muller, 2015). Atribut Illahi yang digunakan merupakan derivasi dari rasul. Para rasul pada masa gereja pertama dipilih oleh Tuhan Yesus Kristus yang kemudian ditafsirkan bahwa pemimpin gereja masa kini juga merupakan orang yang dipilih oleh Tuhan Yesus. Perkembangan yang terjadi justru sering terjadi indikasi *fraud* yang melibatkan orang-orang yang dipilih oleh Tuhan Yesus pada gereja masa

ini. Koreksi yang dilakukan Jacobs (2005) atas *belief* menyatakan bahwa sakral dan sekular tidak dapat diterapkan secara fundamental (sendiri-sendiri), melainkan harus berjalan berdampingan, sehingga terjadi keseimbangan antara keyakinan sakral dan sekular dalam pemikiran organisasi gereja.

Keyakinan sakral yang menyatakan bahwa, posisi pemimpin agama yang disebut sebagai wakil Tuhan merupakan posisi yang rentan termasuk dalam masalah keuangan (Muller, 2015). Posisi pemimpin agama tersebut dikatakan rentan karena dapat menimbulkan dampak yang signifikan pada organisasi keagamaannya, dan secara luas organisasi keagamaan juga memiliki dampak yang signifikan pada kehidupan masyarakat. Karena itu, pengendalian internal dapat menjadi salah satu langkah dalam menurunkan kerentanan ini.

Penelitian yang dilakukan oleh Muller (2015) menemukan bahwa gereja sering “memosisikan diri sebagai jawaban atas segala permasalahan yang terjadi dalam masyarakat.” Posisi tersebut akan menuntut pertanggungjawaban dari gereja untuk memberikan manfaat yang baik bagi masyarakat. Tanpa pengendalian internal yang baik, gereja tidak akan mampu memenuhi kepercayaan dan harapan jemaatnya dan masyarakat secara luas, bahkan akan membuat gereja ditinggalkan oleh jemaatnya dan masyarakat.

Perkembangan pengendalian internal sebagai aspek sekularisasi gereja, tidak luput dari peran “sakralisasi” di tubuh gereja. Sebagian besar gereja telah memiliki komisi verifikasi atau pengawas keuangan. Peran gereja tentang tentang kekudusan adalah dengan cara tidak hanya memberikan pengetahuan tentang agama, melainkan juga mengajarkan tentang etika dan moral, sehingga para umat lebih beriman dan mempunyai kepedulian (Anindita: 2014). Para umat gereja Katholik diberi penyadaran bahwa korupsi adalah “dusta terhadap Allah dan manusia”, sehingga didorong untuk menghindari hal tersebut. Oleh karena itu, diperlukan alat atau metode untuk mengendalikan aset gereja (notabene milik bersama) agar kelangsungan persekutuan bersifat jangka panjang. Pengendalian internal di gereja Katholik dilakukan dengan memberikan pelatihan tenaga

administrasi tentang akuntansi dan membiasakan mereka membuat pelaporan yang biasanya dianggap sulit dan merepotkan. Keuangan Keuskupan dibuat sistem sedemikian rupa, sehingga pelaporan lebih akuntabel. Hal ini merupakan contoh yang dilakukan oleh Paus Fransiskus dengan mengundang auditor untuk memastikan transparansi keuangan di Gereja Katholik Roma (dunia.tempo.co/2015; indonesia.ucanews.com/2017; dan news.okezone.com/2015).

5. Dampak Korupsi Gereja

Korupsi merusak sendi kehidupan sosial dan kemasyarakatan, secara khusus korupsi di gereja mempunyai dampak, antara lain:

1. Menurunkan citra dan kredibilitas gereja di hadapan jemaat dan masyarakat luas (para pemangku kepentingan);
2. Menimbulkan konflik internal di gereja;
3. Menurunkan jumlah persembahan/donasi, sehingga menurunkan kualitas pelayanan bagi jemaat;
4. Menurunkan jumlah jemaat karena eksodus ke gereja lain atau bahkan berpindah iman, karena kehilangan kepercayaan terhadap lembaga gereja yang selama ini dianggap sakral;
5. Menghambat tugas panggilan dan keterlibatan gereja dalam pelayanan sosial-kemasyarakatan;
6. Menghambat hubungan kemitraan dengan pemerintah dan lembaga-lembaga mitra lainnya dalam membangun dan membina mental warga jemaat dan masyarakat, terutama dalam hal penanggulangan korupsi;
7. Pengaruh buruk dan mengerikan bagi perilaku masyarakat (pembusukan budaya). Mereka mempunyai pandangan bahwa korupsi di gereja yang sakral bisa terjadi, apalagi di lembaga-lembaga sekular (negeri dan swasta) hal ini akan mudah terjadi. Masyarakat menjadikan korupsi sebagai hal biasa dan membudaya, ketika mereka memandang bahwa oknum-oknum di gereja yang melakukan praktik korupsi tidak mendapat peringatan, teguran, atau sanksi, baik secara

rohani maupun administrasi. Masyarakat akan menjadi sangat toleran dengan korupsi, bahkan menganggap sebagai kelaziman. Jika seseorang berusaha menegakkan kebenaran dan menghilangkan kebiasaan korupsi, justru dianggap orang yang munafik.

KESIMPULAN

Korupsi merupakan kejahatan sosial yang harus diperangi bersama. Perang melawan korupsi ini tidak dapat dilakukan hanya oleh satu atau dua pihak saja, tetapi semua elemen masyarakat, termasuk dalam hal ini gereja. Namun dalam kenyataannya, gereja sebagai organisasi yang suci juga tidak luput dari korupsi. Hal ini disebabkan oleh lemahnya pengendalian internal di dalam tubuh gereja yang disebabkan oleh tingginya faktor sakralisasi yang menimbulkan *blind trust* pada pengelola keuangan gereja atau pemimpin rohani. Pembinaan manajemen dalam pengelolaan keuangan gereja maupun lembaga keagamaan pada umumnya mutlak diperlukan untuk menciptakan lembaga keagamaan yang bersih dari korupsi. Lembaga keagamaan yang bersih akan dapat menjadi garda terdepan dalam memerangi korupsi, apabila mampu menunjukkan teladan dan integritas dalam hal bersih dari korupsi. Pengendalian internal yang sesuai dengan organisasi gereja mutlak diperlukan untuk menutup celah terjadinya korupsi.

Pembahasan-pembahasan dalam kajian ini menjelaskan bahwa gereja adalah organisasi keagamaan yang akan terus berkembang, salah satu tolok ukurnya adalah besarnya dana (persembahan) yang dikelola. Pengendalian internal sebaiknya dilakukan ketika jumlah persembahan/dana masih kecil, karena kehilangan dalam jumlah kecil akan sangat terasa dan mudah ditelusuri. Jika jumlah dana mulai membesar, maka diperlukan pengendalian internal yang ketat karena aktivitas dan transaksi semakin membesar. Pendapat ini juga didukung oleh pemberitaan di media, bahwa korupsi yang terkuak rata-rata terjadi pada organisasi gereja yang mengelola dana besar.

Oleh karena itu, pemahaman tentang sistem pengendalian internal sangat penting dalam upaya memberantas korupsi yang terjadi di lembaga gereja.

REFERENSI

- Abdullahi, R., Mansor, N., & Nuhu, M.S. (2015). *Fraud triangle theory and fraud diamond theory: Understanding the convergent and divergent for future research. European Journal of Business and Management*, 7(28): 30-37.
- Agoes, S. (2008). *Auditing: Pemeriksaan akuntansi oleh kantor akuntan publik*. Jilid 1, Cetakan ke-4. Lembaga Penerbit FE Universitas Indonesia, Jakarta.
- Albrecht, W. S., Albrecht, C. C., & Albrecht, C.O. (2006). *Fraud examination* (2nd Edition). Mason O.H: Thomson Business and Professional Publisher. Thomson South-Western, United States of America.
- Anindita, C. (2014). *Antikorupsi Menurut Perspektif Kristiani*. <http://www.academia.edu/14600519/>.
- Armacost, R. L., & Schneider, W.A. (1989). Financial management in church operations. *The CPA Journal*, 59 (4): 36-41.
- Badudu, J.S. & Zain, S.M. (1994). *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Booth, P. (1993). Accounting in Church: A Research Framework and Agenda. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 6 (4): 37-67.
- Bologne, J. (1993). *Handbook on Corporate Fraud: Prevention, Detection, and Investigation*. Boston: Butterworth-Heinemann
- Boyce, L. (1984). Accounting for churches. *Journal of Accountancy*, February, pp. 96-102.
- Carmona, S. & Ezzamel, M. (2006). Accounting and religion: A historical perspective. *Accounting History*, 11 (2): 117-127.
- Commission on Private Philanthropy and Public Needs . (1975). *Giving in America: Toward a stronger voluntary sector: report on the Commission on Private Philanthropy and Public Needs*.

- Washington, DC.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (1992). *Internal control — Integrated framework*. New York: Author.
- Cressey, D. R. (1953). *Others people money: A study in the social psychology of embezzlement*. Montclair: Patterson Smith. New Jersey.
- Dervaes, J. R. (2007). Small organizations need internal controls. *Fraud Magazine*, 21 (5): 11-14.
- Duncan, J. B. (1995). *An empirical examination and evaluation of the internal control systems currently in use in churches and the understanding of those systems by pastors*. Dissertations Abstracts International, 57 (01), 312.
- Duncan, J.B., Flesher, D.L., & Stocks, M.H. (1999). Internal control systems in US churches: An examination of the effects of church size and denomination on systems of internal control. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 12 (2) : 142 – 164.
- Ellis, L. (1974). Internal control for churches and community organizations. *The CPA Journal*, May. pp. 45-48.
- Elson, R.J., O'Callaghan, S., Alleyne, B.J., Bernal, S. & Walker, J.P. (2007). An innovative approach for integrating the Sarbanes Oxley Act into the undergraduate curriculum. *Academy of Educational Leadership Journal*, 11(3): pp.59-66.
- Holtfreter, K. (2004). *Fraud in US organizations: An examination of control mechanisms*. *Journal of Financial Crime*, 12(1): 88-95.
- Ikatan Akuntan Indonesia. (2014). *Standard Pemeriksaan Akuntan Publik*. Jakarta: IAI.
- Jacobs, K. (2005). The sacred and the secular: Examining the role of accounting in the religious context. *Accounting, Auditing, & Accountability Journal*, Vol. 18(2): 189-210
- Keister, O. R. (1974). Internal control for churches. *Management Accounting*, 557(7): 40. January.

- Kistler, D. S. (2008). *Examining the Protestant Church's financial environment, internal controls, and financial integrity*. Dissertation, Northcentral University, Prescott Valley, Arizona.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press. California.
- Kuntadi, S. (1995). Profesionalisme dalam Gereja. *Penuntun*, No. 3, Vol 1. Universitas Negeri Malang. Malang.
- Laughlin, R.C. (1984). *The design of accounting system: A general theory with an empirical study of the Church of England*. Unpublished PhD thesis, University of Sheffield.
- Leathers, P. E., dan Sanders, H. P. (1972). Internal control in churches. *The Internal Auditor*, May/June, pp. 21-25.
- McNeal, A., & Michelman, J. (2006). CPA's role in fighting fraud in nonprofit organizations. *The CPA Journal*, 76(1): 60-63.
- Midkitt, K.A. (2004). Catch the warning signs of fraud in NPOs. *Journal of Accountancy*, 197 (1): 28.
- Muller, R. (2015). *Incarnation theology versus the sacralisation of authority*. AOSIS, South Africa. <http://dx.doi.org/10.4102/hts.v71i3.2707>
- Myint, U. (2000). Corruption: Causes, consequences and cures. *Asia-Pacific Development Journal*, December 7 (2): 33-58.
- Prentice, K. B. (1981). Church accounting: Good intentions and good accounting. *The Woman CPA*, 43(2), 8-14.
- Ranglin, C. G. (2014). *The relationships between years of experience, and church size, and the reported use of financial reporting practices and internal controls: A multipleregression study*. Dissertation, Capella University.
- Romney, M.B., & Steinbart, P.J. (2009). *Accounting information systems*. Pearson Prentice Hall. New Jersey.
- Salinas-Jim'enez, M.M., & Salinas-Jim'enez, J. (2007). Corruption, efficiency and productivity in OECD countries. *Journal of Policy Modeling*, 29: 903-915.
- Shupe, A. (1998). *Wolves within the fold: Religious leadership and abuses of power*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.

- Simamora, T. (2017). *Korupsi secara etimologi*. http://www.academia.edu/8959303/Korupsi_Secara_etimologi.
- Soepardi, E.M. (2010). *Peran BPKP dalam penanganan kasus berindikasi korupsi pengadaan jasa konsultansi instansi pemerintah*. <http://www.inkindo-jateng.web.id/wp-content/uploads/Seminar/06.pdf>.
- Synder, H., & Clifton, J. (2005). Stealing from the collection plate. *Fraud Magazine*, 19(6):21
- Transparency International. (2016). *What is corruption?*. <https://www.transparency.org/what-is-corruption>
- Verkuyl, J. (1981). *Aku percaya*. BPK Gunung Mulia. Jakarta.
- Wang, Y. (2013). On the cognitive processes of human perception with emotions, motivations and attitudes. *International Journal of Cognitive Informatics and Natural Intelligence*, 4 : 1-13.
- Weiner, S. (2003). Proposed legislation: Its impact on not for profit board governance. *The CPA Journal*, 73(11): 56.
- West, R., & Zech, C. (2007). *Internal financial controls in the U.S. Catholic Church*. <http://www1.villanova.edu/content/dam/villanova/VSB/publications/catholicchurchfinances.pdf>
- Wibowo, E.A. (2013). *Persepsi Gereja Kristen Protestan atas pengendalian internal: Studi empiris pada Sinode-sinode gereja pendukung Universitas Kristen Duta Wacana, Yogyakarta*. Thesis tidak dipublikasikan.
- Wilson, B. (1967). *Patterns of sectarianism*. Heinemann, London.
- Zack, G. M. (2003). *Fraud and abuse in nonprofit organizations: A guide to prevention and detection*. John Wiley. Hoboken, New Jersey.
- Zulaiha, A.R., & Angraeni, S. (2016). Menerapkan biaya sosial korupsi sebagai hukuman finansial dalam kasus korupsi kehutanan. *Integritas, Jurnal Antikorupsi*, KPK, 02, No. 1 Agustus.
- (2004). *Alkitab*. Lembaga Alkitab Indonesia. Jakarta
- (2005). *Himpunan Pokok-pokok Ajaran Gereja, Tata Gereja dan Tata Laksana, Pertelaan, Peraturan Pembimbingan dan Ujian Calon Pendeta, Peraturan Kesejahteraan Pendeta*

dan Karyawan. Sinode Gereja-gereja Kristen Jawa.

[http://www.beritasatu.com/dugaan-penyimpangan-dana-hibah-gereja-di-Kabupaten Mappi dilaporkan ke kpk](http://www.beritasatu.com/dugaan-penyimpangan-dana-hibah-gereja-di-Kabupaten-Mappi-dilaporkan-ke-kpk)

<https://dunia.tempo.co/read/news/2015/06/06/117672570/Paus-Tunjuk-Auditor-untuk-Transparansi-Gereja-Katolik>

<http://indonesia.ucanews.com/2017/07/19/kpk-tantang-gereja-untuk-audit-keuangan/>

<http://www.jpnn.com/news/waduh-pendeta-ini-korupsi-uang-gereja-rp-495-miliar-dipakai-agar-istri-cantiknya>

[http://www.medan.tribunnews.com/pendeta dan jemaat gereja methodist Indonesia demo ke mapolda](http://www.medan.tribunnews.com/pendeta-dan-jemaat-gereja-methodist-Indonesia-demo-ke-mapolda)

[http://www.nasional.republika.co.id/jemaat minta bekas bendahara gki yang gelapkan dana gereja dihukum](http://www.nasional.republika.co.id/jemaat-minta-bekas-bendahara-gki-yang-gelapkan-dana-gereja-dihukum)

<https://news.okezone.com/read/2015/12/06/18/1261839/demi-transparansi-vatikan-akan-audit-keuangannya>

[http://regional.kompas.com/read/2013/03/11/19424221/Dugaan.Korupsi.Dana.Gereja.Rp.4.7.Triliun.Jemaat.Saling.Lapor](http://regional.kompas.com/read/2013/03/11/19424221/Dugaan-Korupsi.Dana.Gereja.Rp.4.7.Triliun.Jemaat.Saling.Lapor)

<http://www.timorraya.com/diduga-korupsi-dana-gereja-128-juta-dua-terdakwa-ini-disidangkan/>

<https://m.tempo.co/read/news/2015/06/06/117672570/paus-tunjuk-auditor-untuk-transparansi-gereja-katolik>

Legalitas Kewenangan Penyelenggara Pendidikan dalam Menarik Pungutan di Satuan Pendidikan Dasar

JOHAN RAHMATULLOH

Solidaritas Masyarakat untuk Transparansi Nusa Tenggara Barat

Johan.rahmatulloh@gmail.com

p-ISSN : 2477-118X

ABSTRAK

Tulisan ini membahas tentang kewenangan melakukan pungutan yang dilakukan pihak penyelenggara Pendidikan di satuan Pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah kepada orangtua atau wali peserta didik. Dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar diatur tegas mengenai larangan melakukan pungutan. Ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) yakni, “Satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh Pemerintah, dan/atau pemerintah daerah dilarang memungut biaya satuan pendidikan dasar.” Akan tetapi, dalam tahap implementasinya bahwa pihak penyelenggara pendidikan dalam satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah

daerah tetap memberlakukan pungutan tersebut. Argumentasi yang dibangun oleh pihak penyelenggara Pendidikan adalah bahwa telah terjadi kesepakatan antara pihak penyelenggara Pendidikan dengan orangtua atau wali peserta didik. Penelitian ini menggunakan tiga sumber pendekatan yakni pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan yakni peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pendidikan, pendekatan kedua melalui studi refrensi berupa buku-buku, pendekatan ketiga melalui studi media massa.

Kata Kunci: Kewenangan penyelenggara pendidikan, Pungutan, Kesepakatan.

ABSTRACT

This paper discusses the authority of the Providers of Education in Primary Education Units organized by local governments to conduct levies towards parents or guardians of learners. In the Regulation of the Minister of Education and Culture No. 44 of 2012 on Charges and Donations Tuition Fee in Primary Education Unit is set firmly on the prohibition of levies. Affirmed in Article 9 paragraph (1) namely, "Primary Education Units organized by the Government, and / or local government are prohibited to charge basic unit of education. However, in the implementation stage that the education providers in elementary education units organized by the local government still impose such levies. The argument developed by the organizer of Education is that there has been an agreement between the Provider of Education with the parents or guardians of the students. This study uses three sources of approach first, the approach of legislation that is the regulation governing the Education, the second approach through reference study in the form of books, the third approach through the study of mass media.

Keywords: Authority of education provider, Levy, Agreement.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Istilah pungutan liar¹ dewasa ini mendapatkan sorotan tajam di tengah-tengah masyarakat. Tindakan pungutan liar merupakan suatu pelanggaran yang tidak sesuai dengan norma hukum dan dapat dikategorikan ke dalam tindak pidana korupsi. Korupsi merupakan suatu penyakit yang harus mendapatkan perlawanan secara masif atau bersama-sama. Kejahatan korupsi yang dikenal dengan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) tersebut telah banyak merusak sistem tatanan kehidupan baik sosial, ekonomi, politik. Kejahatan yang dilakukan secara berjamaah ini terungkap tidak hanya korupsi tersebut dilakukan di lingkungan politik semata, akan tetapi telah merasuki sistem pendidikan di negeri ini.²

Memperhatikan tanggung jawab negara dalam memfasilitasi warga negaranya untuk menjadi warga negara yang berkualitas dan berdaya saing tegas disebutkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Ditegaskan dalam Alinea keempat UUD NRI 1945 yakni, “Kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Dalam rangka mengejawantahkan tujuan tersebut di atas dalam konteks frasa yang menyatakan “mencerdaskan kehidupan bangsa”, negara memiliki kewajiban untuk memfasilitasi dalam menyediakan

1. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar. Ditegaskan dalam konsideran menimbang huruf a menyatakan bahwa “praktik pungutan liar telah merusak sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga perlu upaya pemberantasan secara tegas, terpadu, efektif, efisien, dan mampu menimbulkan efek jera...”

2. Apabila menilik hasil penelitian Indonesia Corruption Watch menyatakan bahwa “Sejak 10 tahun terakhir dari 29 kasus korupsi di sector Pendidikan tercatat negara dirugikan Rp 53,5 Miliar. Sasaran empuknya adalah dalam penggunaan DAK yang ditujukan untuk membangun dan memperbaiki gedung sekolah serta sarana prasarana lain Dan penggunaan dana BOS...”. Lihat <http://www.antikorupsi.org/id/content/rapor-merah-sepuluh-tahun-korupsi-pendidikan> diakses tanggal 11 april 2017.

sarana dan prasarana di bidang pendidikan. Pengejawantahan tersebut dapat dibaca dalam UUD NRI 1945 Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan yang mengatur sebanyak dua pasal yakni Pasal 31 terdiri atas 5 ayat³ dan Pasal 32 terdiri atas dua ayat.⁴

Menilik rumusan dalam setiap pasal dan ayat tersebut di atas, negara secara tegas menunjukkan komitmennya untuk memajukan sistem pendidikan nasional bagi warga negaranya.⁵ Alokasi anggaran yang ditegaskan sebesar 20% tersebut semakin mempertegas keseriusan negara. Bahkan alokasi anggaran tersebut tidak hanya dibebankan kewajiban melalui APBN melainkan juga dialokasikan melalui APBD.

Di sisi lain, sejak diundangkannya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, politik hukum penyelenggaraan pendidikan dasar mengalami perubahan, yakni pembagian urusan kewenangan di bidang penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan antara provinsi dan kabupaten/kota. Di mana Sekolah Menengah Atas (SMA) dan/atau Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Sedangkan kewenangan pemerintah kabupaten/kota hanya pada penyelenggaraan dan pengelolaan

³. a) Ayat (1) “setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan; b) ayat (2) “setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; c) ayat (3) “pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu system pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang di atur dengan undang-undang”; d) ayat (4) negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”; dan e) ayat (5) “pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk memajukan peradaban serta kesejahteraan umat manusia”.

⁴. a) ayat (1) “negara memajukan kebudayaan nasional indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”; dan b) ayat (2) “negara menghormati dan memelihara Bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional”.

⁵. Sistem pendidikan nasional diatur melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003. Pasal 1 angka 1 menjelaskan yang dimaksud dengan “Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Selanjutnya, angka (2) menjelaskan yang dimaksud dengan “Pendidikan Nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional indonesia dan tanggap terhadap perubahan tuntutan zaman. Sedangkan angka (3) menjelaskan yang dimaksud dengan “Sistem Pendidikan Nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional”.

Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP).⁶ Oleh karena dengan adanya pembagian kewenangan tersebut juga berdampak kepada alokasi anggaran kepada setiap sekolah yang bersumber dari APBN maupun APBD.

Permasalahan seputar pendidikan hingga saat ini masih terus menjadi catatan-catatan untuk dilakukan perbaikan. Misalnya, mengenai kurikulum pembelajaran, pelaksanaan ujian nasional, siswa yang kekurangan gedung belajar, dan berbagai macam pungutan-pungutan yang dilakukan oleh pihak penyelenggara pendidikan. Berbagai permasalahan di dunia pendidikan tersebut di atas, penulis hanya membatasi terkait dengan pungutan yang tidak berdasarkan aturan atau pungutan liar yang dilakukan oleh penyelenggara pendidikan di satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Menurut Abu Fida' Abdur Rafi' dalam pendapatnya tentang pungutan liar sebagai tindak pidana korupsi, yakni "Pungutan yang dilakukan oleh seluruh sektor publik yang tidak berdasarkan aturan hukum yang jelas, maka masuk dalam penggolongan kejahatan atau praktik korupsi".⁷ Kasus demikian acapkali terjadi dan sebagai contoh adalah kasus pungutan yang dilakukan oleh kepala sekolah SMPN 6 Mataram.⁸

Kasus pungutan yang diduga tidak sesuai Permendikbud No 44

6. Dalam ketentuan Pasal 1 angka (1) Permendikbud No 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar menyebutkan pengertian satuan pendidikan dasar yakni "Satuan pendidikan dasar adalah satuan pendidikan penyelenggara program wajib belajar pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun yang meliputi Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama termasuk Sekolah Dasar Luar Biasa, Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa, dan Sekolah Menengah Pertama Terbuka.

7. Abu Fida' Abdur Rafi', *Terapi Penyakit Korupsi Dengan Tazkiyatun Nafs (Penyucian Jiwa)*, Jakarta : Republika, 2004, hlm. 1. Lebih lanjut Abu menjelaskan bahwa Korupsi yang terjadi di Indonesia dilihat dari sisi modus operandinya dapat digolongkan antara lain sebagai berikut: a) suap menyuap di berbagai sector, antara lain berupa mafia peradilan, suap menyuap dalam proses rekrutmen pegawai negeri sipil (PNS), tender dan lain-lain; b) pungutan-pungutan liar (pungli) di segala sector public; c) mark up (pengelembungan) dana pada berbagai proyek; d) kredit macet dan pembobolan pada lembaga perbankan; e) penggelapan uang negara.

8. Dugaan pungutan liar di sektor pendidikan bukan hanya tertinggi di Nusa Tenggara Barat, melainkan secara umum sektor pendidikan merupakan ladang basah tempat terjadinya pungutan liar (pungli). Lihat: <http://regional.kompas.com/read/2016/10/25/11431451/pungli.paling.banyak.terjadi.di.sektor.pendidikan>; <http://regional.kompas.com/read/2016/10/25/11431451/pungli.paling.banyak.terjadi.di.sektor.pendidikan>; <http://www.antaranews.com/berita/615723/kepala-smpn-6-mataram-jadi-tersangka-kasus-pungli-unbk> ; diakses tanggal 8 April 2017.

Tahun 2014 tersebut kemudian menjadikan seorang kepala sekolah SMPN 6 Mataram ditetapkan sebagai tersangka. Kepala Sekolah mengklarifikasi bahwa pungutan tersebut telah dilakukan sesuai dengan “kesepakatan” antara sekolah dengan orangtua atau wali murid. Singkatnya, argumentasi kepala sekolah dengan adanya kesepakatan tersebut tetap tidak dapat meloloskan dirinya dari perbuatan melawan hukum. Sehingga tetap diproses hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan Penyelenggara pendidikan menarik pungutan terhadap orangtua/wali siswa dalam satuan pendidikan dasar?
2. Apakah kewenangan penyelenggara pendidikan menarik pungutan atas dasar kesepakatan dengan orangtua/wali siswa tersebut legal atau sah menurut hukum?

3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan tentang pungutan di pendidikan satuan dasar; dan
2. Untuk menganalisis legalitas pungutan dalam satuan pendidikan dasar berdasarkan kesepakatan.

4. Metode penelitian

Dalam penelitian hukum lazimnya terdapat beberapa pendekatan digunakan untuk memecahkan suatu permasalahan hukum yang dikaji, yakni: a) pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute*

approach); b) pendekatan kasus (*case approach*); c) pendekatan historis (*historical approach*); d) pendekatan komparatif (*comparative approach*); e) pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁹

Berdasarkan pendekatan tersebut di atas, karena penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif,¹⁰ maka Penulis menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Adapun bahan hukum yang digunakan yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. *Pertama*, bahan hukum primer yakni bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan sebagai berikut: a) PP No 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, Permendikbud No 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar, Putusan MK No 5/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Kedua*, bahan hukum sekunder yakni bahan hukum yang bersumber dari buku-buku, kamus dan media massa.

Berpijak pada ketiga sumber tersebut di atas, korupsi telah berkembang ke semua sektor. Dan di sektor Pendidikan ini berkembang asumsi bahwa pungutan yang dilakukan oleh pihak penyelenggara Pendidikan di satuan Pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah atas dasar 'kesepakatan' dengan orangtua atau wali peserta didik adalah sah dan tidak melanggar hukum.

Untuk itu perlu dilakukan kajian terkait dengan hal tersebut untuk melihat atau meluruskan pemahaman para penyelenggara Pendidikan di satuan Pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terkait dengan pungutan-pungutan tersebut. Agar, pihak

⁹. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014, hlm. 133.

¹⁰. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Oleh karena itu, pertama, sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, atau data tersier. Lihat Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 118.

penyelenggara pendidikan memahami batas kewenangannya dalam melakukan pungutan-pungutan yang dibolehkan secara hukum.

PEMBAHASAN

1. Pengaturan Kewenangan Penyelenggara Pendidikan dalam Menarik Pungutan di Satuan Pendidikan Dasar

Sebelum mengkaji lebih jauh tentang kewenangan penyelenggara pendidikan menarik pungutan dalam satuan pendidikan dasar perlu kiranya untuk mengetahui batasan pengertian yang dimaksud dengan ‘kewenangan’ dan ‘pendidikan dasar’ itu sendiri.

Kewenangan merupakan satu landasan seseorang dapat dibenarkan melakukan tindakan atau perbuatan dalam bentuk apapun. Kewenangan tersebut tentu haruslah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebab, semua itu tidak terlepas dari prinsip yang secara tegas diadopsi oleh negara Indonesia yakni sebagai negara hukum.

Ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 disebutkan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Negara hukum memiliki makna bahwa tindakan dalam bentuk apa pun dilakukan oleh siapapun harus sesuai dengan asas legalitas, lebih-lebih kepada penyelenggara negara dan penyelenggara pendidikan. Asas legalitas merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan “*het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” yakni prinsip keabsahan pemerintahan atau penyelenggara negara. Artinya, asas legalitas sendiri menentukan bahwa semua ketentuan keterikatan warga negara harus didasarkan pada undang-undang (*het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*).¹¹

Dalam pengertian yang luas bahwa siapapun yang terikat dengan hukum tertulis tersebut tidak hanya sebatas kepada undang-undang saja, melainkan seluruh peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenjangnya. Sebab hukum tertulis itu sendiri memiliki tingkatan atau jenjangnya sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh

¹¹. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 91

Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati yakni:

“Norma hukum selalu berjenjang, di mana norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm*)”.¹²

Dengan demikian, apabila seseorang yang memiliki kewenangan dalam hal ini aparatur negara bertindak atau melakukan atau mengambil suatu keputusan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas, maka seseorang tersebut dapat dikatakan telah menyalahgunakan kewenangannya (*detournement de pouvoir*) kecuali ditentukan oleh keadaan-keadaan khusus atau darurat yang harus mengambil keputusan atau bertindak dengan segera.

Sebagaimana Philipus M. Hadjon yang mengutip Putusan *Hoge Raad* (H.R., 9 Desember 1961) merumuskan yang dimaksud dengan penyalahgunaan wewenang tersebut adalah sebagai berikut:

“Kesewenangan adalah suatu bentuk penyalahgunaan wewenang khusus karena orang yang diberi wewenang itu menggunakannya bertentangan dengan peraturan yang mendasarinya dan berdasarkan pertimbangan yang wajar mengenai tujuan peraturan itu, ia tidak memenuhi kepentingan-kepentingan yang harus diperhatikan”.¹³

Lebih lanjut Philipus M. Hadjon menyatakan rumusan pengertian “*detournement de pouvoir*” yang pertama kali dalam *Arrest Zandvoorts* (H.R. 14 Januari 1949) oleh *Hoge Raad* dikatakan:

“Bahwa ia (Walikota) dalam pada itu menurut desakan lainnya meskipun berasal dari kepentingan umum yaitu

¹² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 44.

¹³ Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hlm. 199

desakan yang lain daripada yang menurut tujuan undang-undang pada waktu memilih obyek yang harus dituntut yang harus diperhatikan ia menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain daripada tujuan yang diberikan kepada wewenang itu”.

Berdasarkan rumusan penyalahgunaan wewenang di atas, lebih jelas dikemukakan pendapat oleh Jean Rivero dan Waline sebagaimana dikutip oleh Amiruddin diartikan ke dalam tiga wujud, yakni:

1. Penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan; 2. Penyalahgunaan wewenang dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain; 3. Penyalahgunaan wewenang dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.¹⁴

Dengan demikian, kewenangan penyelenggara pendidikan dalam melakukan pungutan pada satuan pendidikan dasar wajib berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, agar tindakan atau perbuatan dari pejabatnya tidak bertentangan atau melakukan perbuatan melawan hukum yang mengarah pada penyalahgunaan wewenang dalam melakukan pungutan.

Secara harfiah, pungutan dalam Kamus Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa “Pungutan adalah sesuatu yang dipungut, sesuatu yang dipetik, sesuatu yang dikutip”.¹⁵ Batasan pengertian pungutan tersebut jika ditelusuri dalam peraturan perundang-undangan, diatur dalam Permendikbud No. 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan

¹⁴ *Ibid*, 200.

¹⁵ Purwo Djatmiko, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Surabaya: Anugerah, 2016, hlm. 440

Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar. Dalam ketentuan Pasal 1 angka (2) Permendikbud tersebut mendefinisikan sebagai berikut:

“Pungutan adalah penerimaan biaya pendidikan baik berupa uang dan/atau barang/jasa pada satuan pendidikan dasar yang berasal dari peserta didik atau orangtua/wali secara langsung yang bersifat wajib, mengikat, serta jumlah dan jangka waktu pemungutannya ditentukan oleh satuan pendidikan dasar”.

Lebih lanjut, di mana pungutan memiliki pengertian yang berbeda dengan sumbangan. Dalam ketentuan Pasal 1 angka (3) Permendikbud No 44 Tahun 2012 disebutkan yang dimaksud dengan sumbangan yakni:

“Sumbangan adalah penerimaan biaya pendidikan baik berupa uang dan/atau barang/jasa yang diberikan oleh peserta didik, orangtua/wali, perseorangan atau lembaga lainnya kepada satuan pendidikan dasar yang bersifat sukarela, tidak memaksa, tidak mengikat, dan tidak ditentukan oleh satuan pendidikan dasar baik jumlah maupun jangka waktu pemberiannya”.

Pungutan dan sumbangan yang dimaksud di atas sesuai ketentuan Permendikbud No 44 Tahun 2012 diberlakukan khusus untuk siswa satuan pendidikan dasar. Sedangkan, yang dimaksud dengan “satuan pendidikan dasar” adalah sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka (1) Permendikbud No 44 Tahun 2012 yakni:

“Satuan pendidikan dasar adalah satuan pendidikan penyelenggara program wajib belajar pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun yang meliputi Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama termasuk Sekolah Dasar Luar Biasa, Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa, dan Sekolah Menengah Pertama Terbuka”.

Dana dalam bentuk uang merupakan instrumen penting dalam

memenuhi kebutuhan dalam setiap pelaksanaan atau penyelenggaraan proses belajar mengajar. Sebab, uang merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional yang besar pengaruhnya untuk kemajuan pendidikan. Secara harfiah, sistem adalah satu kesatuan komponen yang saling berkaitan atau berhubungan dan saling memengaruhi untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Artinya, apabila satu komponen tidak berjalan atau tidak berfungsi maka akan memengaruhi komponen yang lainnya.

Pendanaan sekolah yang diperoleh dari pungutan tersebut dapat ditelusuri Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan. Ditegaskan dalam Pasal 2 yakni: “Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat”. Selanjutnya ayat (2) menyebutkan yang dimaksud masyarakat adalah “peserta didik, orangtua atau wali peserta didik”.

Selanjutnya dalam Pasal 51 PP No 48 Tahun 2008 tegas disebutkan bahwa sumber pendanaan sekolah adalah sebagai berikut: (1) Pendanaan pendidikan bersumber dari Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat; (2) Dana pendidikan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bersumber dari: a) anggaran Pemerintah; b) anggaran pemerintah daerah; c) bantuan pihak asing yang tidak mengikat; dan/atau d) sumber lain yang sah.

Ditegaskan kembali dalam Pasal 51 ayat (5) berbunyi sebagai berikut:

“Dana pendidikan satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dapat bersumber dari: a) bantuan pemerintah daerah; b) bantuan Pemerintah; c) pungutan dari peserta didik atau orangtua/walinya yang dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan; d) bantuan dari pemangku kepentingan satuan pendidikan di luar peserta didik atau orangtua/walinya; e) bantuan pihak asing yang tidak mengikat; dan/atau f) sumber lainnya yang sah.

Menilik rumusan ketentuan Pasal 51 ayat (5) Peraturan Pemerin-

tah tersebut di atas, pendanaan yang bersumber dari “pungutan dari peserta didik” masih bersifat umum untuk semua satuan pendidikan, artinya tidak secara eksplisit menyebutkan diberlakukan kepada satuan pendidikan dasar.

Dengan demikian diaturlah secara eksplisit mengenai pungutan dalam satuan pendidikan dasar tersebut sebagaimana telah disebutkan di awal. Dalam Permendikbud No 44 Tahun 2012 ditegaskan bahwa pungutan dalam satuan pendidikan dasar itu tidak diperbolehkan untuk dilakukan oleh pihak penyelenggara pendidikan. Demikian ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) secara lengkap berbunyi, “satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah, dan/atau pemerintah daerah **dilarang** memungut biaya satuan pendidikan”.

Meskipun dalam ketentuan pengecualian pungutan dapat dilakukan jika sekolah tersebut dirancang sebagai sekolah bertaraf internasional (SBI). Demikian ditegaskan dalam ketentuan Pasal 10 (1) Permendikbud tersebut yakni:

“Satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah yang dikembangkan/dirintis menjadi bertaraf internasional dapat memungut biaya satuan pendidikan dan digunakan hanya untuk memenuhi kekurangan biaya investasi dan biaya operasi yang diperoleh dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah”.¹⁶

¹⁶. Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) telah dinyatakan bertentangan oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 5/PUU-X/2012 yang menguji konstitusionalitas Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Di mana ketentuan Pasal 50 ayat (3) tersebut dinyatakan bertentangan dengan UDD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Adapun pertimbangan hukum Mahkamah sekurang-kurangnya yang dikutip penulis adalah sebagai berikut: “...(1) menurut Mahkamah istilah “berstandar Internasional” dalam Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas, dengan pemahaman dan praktik yang menekankan pada penguasaan bahasa asing dalam setiap jenjang dan satuan pendidikan sangat berpotensi mengikis kebanggaan terhadap bahasa dan budaya nasional Indonesia. (2) Menurut Mahkamah pembedaan perlakuan demikian bertentangan dengan prinsip konstitusi yang harus memberikan perlakuan yang sama antarsekolah dan antar peserta didik apalagi sama-sama sekolah milik pemerintah. (3) Menurut Mahkamah, hal demikian disamping menimbulkan pembedaan perlakuan terhadap akses pendidikan, juga mengakibatkan komersialisasi sektor pendidikan...”.

Akan tetapi, meskipun dilarang melakukan pungutan, pihak penyelenggara pendidikan masih bisa mendapatkan pendanaan dengan jalan lain yang bersumber dari orangtua atau wali siswa yakni melalui “sumbangan”. Namun, perlu untuk diketahui bahwa antara pungutan dan sumbangan merupakan sesuatu yang berbeda. Perbedaan antara sumbangan dan pungutan dapat dilihat dalam tabel di bawah.

Tabel: Perbedaan Pungutan dan Sumbangan

No	Perbedaan	
	Pungutan	Sumbangan
1	Wajib dan mengikat	Sukarela, tidak memaksa, tidak mengikat
2	Jumlahnya ditentukan	Tidak ditentukan jumlahnya
3	Waktunya ditentukan	Tidak ditentukan waktunya

Sumber: Permendikbud No 44 Tahun 2012.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis berkesimpulan yakni kewenangan pihak sekolah melakukan “pungutan” kepada orangtua atau wali siswa dalam satuan pendidikan dasar dalam bentuk apapun sudah limitatif tidak dibenarkan untuk dilakukan, kecuali penarikan yang dilakukan atas dasar sumbernya melalui “sumbangan”. Apabila, pihak penyelenggara pendidikan satuan pendidikan dasar melakukan pungutan, maka perbuatan tersebut bertentangan dengan Permendikbud No 44 Tahun 2012. Sehingga, perbuatan tersebut dapat ditindaklanjuti melalui proses penegakan hukum.¹⁷

**2. Legalitas Kewenangan Penyelenggara Pendidikan
Dalam Menarik Pungutan Berdasarkan Kesepakatan**

Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa kewenangan merupakan suatu landasan yang harus dimiliki oleh pihak penyeleng-

¹⁷ Proses tindak lanjut atas ditemukannya dugaan terjadinya pungutan liar (pungli) ini merupakan menjadi kewenangan satuan tugas sapu bersih pungutan liar (satgas saber pungli) yang dibentuk berdasarkan Perpres No. 86 Tahun 2016. Adapun fungsi satgas saber pungli yang diatur dalam ketentuan Pasal 3 Perpres No. 86 Tahun 2016 tersebut antara lain; a) intelijen; b) pencegahan; c) penindakan; dan d) yustisi.

gara pendidikan dalam melakukan suatu tindakan hukum. Baik itu kewenangan yang langsung diberikan oleh peraturan perundang-undangan (kewenangan atribusi), atau kewenangan yang diberikan atas dasar pendelegasian dan kewenangan yang didapat dari mandat.

Kewenangan pihak penyelenggara Pendidikan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas secara limitatif “dilarang” untuk melakukan pungutan terhadap orangtua atau wali peserta didik. Demikian ditegaskan ulang dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) Permendikbud No 44 Tahun 2012 yakni “Satuan Pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah, dan/atau pemerintah daerah dilarang memungut biaya satuan Pendidikan”. Akan tetapi, satu hal yang menarik adalah dalam klaim dari pihak penyelenggara Pendidikan bahwa pungutan yang dilakukan tersebut merupakan suatu “kesepakatan” antara pihak sekolah dengan orangtua/wali siswa. Tentu saja, klaim tersebut menjadi menarik untuk dilakukan kajian dari sisi keabsahan hukumnya.

Kesepakatan sebagaimana diketahui dan cukup lazim dipahami bahwa berada dalam ranah hukum keperdataan yakni lebih khusus dalam wilayah perjanjian. Dalam membuat perjanjian ada tiga tahap, menurut teori baru yakni: 1) tahap *pra contractual* adalah adanya penawaran dan penerimaan; 2) tahap *contractual* adalah adanya persesuaian kehendak antara para pihak; 3) tahap *post contractual* adalah pelaksanaan perjanjian.¹⁸

Berdasarkan teori di atas pada poin kedua menyatakan adanya persesuaian kehendak antara para pihak atau dikenal dengan kesepakatan. “Kesepakatan” merupakan suatu asas hukum dalam perjanjian yang lazim disebut dengan asas konsensualisme. Asas konsensualisme berkaitan dengan terjadinya atau lahirnya perjanjian. Terjadinya perjanjian itu karena adanya konsensus. Jadi perjanjian itu pada umumnya tidak dibuat secara formal tetapi konsensual.

¹⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Perbandingan Hukum Perdata (Comparative Law)*, Jakarta; Rajawali Pers, 2015, hlm. 248.

Dengan adanya persesuaian kehendak, maka telah terjadi perjanjian.¹⁹

Asas konsensualisme itu merupakan tuntutan kepastian hukum. Asas konsensualisme ini dapat disimpulkan dalam Pasal 1320 ayat (1) KUH Perdata. Pada pasal tersebut ditemukan salah satu syarat sahnya perjanjian adalah adanya kesepakatan antara kedua belah pihak. Asas ini merupakan asas yang menyatakan bahwa perjanjian pada umumnya tidak diadakan secara formal melainkan cukup dengan adanya kesepakatan kedua belah pihak.²⁰

Oleh karena kesepakatan atau *consensus* merupakan awal mula lahirnya suatu perjanjian dan dalam KUH Perdata adalah salah satu syarat sahnya perjanjian, akan tetapi lahirnya perjanjian tersebut berbeda dengan syarat sahnya perjanjian.²¹ Artinya, belum tentu perjanjian tersebut memiliki keabsahan secara hukum meskipun kedua belah pihak telah ada kata kesepakatan. Dalam pasal 1320 KUH Perdata diatur tegas syarat sahnya perjanjian antara lain; 1) kesepakatan; 2) kecakapan pihak-pihak pembuat perjanjian; 3) objek tertentu; dan 4) sebab/kausa yang halal.

Syarat perjanjian yang pertama dan kedua pada umumnya disebut syarat subjektif karena menyangkut para pihak yang membuat perjanjian, sedangkan syarat ketiga dan keempat pada umumnya syarat objektif karena menyangkut objek perjanjian. Apabila syarat subjektif tidak terpenuhi maka akibatnya perjanjian tersebut dapat dibatalkan (*verbiteigbaar/voidable*), sedangkan apabila syarat objektif tidak terpenuhi, maka berakibat perjanjian tersebut batal demi hukum (*nietigbaar/ null and void*).²²

Berdasarkan uraian di atas, kesepakatan pungutan tersebut merupakan suatu perjanjian antara pihak penyelenggara Pendidikan den-

¹⁹. Siti Malikhatun Badriyah, *Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatic*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hlm. 96. Lebih lanjut dijelaskan Konsensualisme berasal dari kata “consensus” yang berarti “kata sepakat”. Dengan kesepakatan dimaksudkan bahwa antara pihak-pihak yang bersangkutan tercapai suatu persesuaian kehendak, apa yang dikehendaki oleh yang satu adalah pula yang dikehendaki oleh yang lain. Kedua kehendak itu bertemu dalam sepakat tersebut.

²⁰. *Ibid.*

²¹. *Ibid.*

²². *Ibid.*

gan orangtua/wali peserta didik. Akan tetapi, perjanjian yang dilakukan kedua belah pihak tersebut tidak memiliki keabsahan karena tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana disebutkan Pasal 1320 KUH Perdata. Menilik rumusan angka 4 yakni “sebab/kausa yang halal” dimana kata ‘halal’ dalam kamus bahasa Indonesia memiliki arti “tidak dilarang oleh hukum (Islam); diizinkan menurut syarak; sah, ampun, izin”.²³

Oleh karena demikian, ‘sebab/kausa yang halal’ yakni perlakuan atau perbuatan atau tindakan yang tidak dilarang oleh hukum. Hukum dalam arti luas yakni hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Akan tetapi, jika merunut sistem hukum Indonesia lebih mengadopsi paham positivistik yakni kepastian hukum melalui sumber utamanya adalah hukum tertulis yang berarti peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penjelasan di atas, menurut penulis kewenangan pihak penyelenggara Pendidikan yang melakukan pungutan terhadap orangtua/wali peserta didik atas dasar kesepakatan merupakan batal demi hukum (*null and void*), karena kewenangan untuk melakukan pungutan kepada orangtua/wali siswa telah secara limitatif “dilarang” sebagaimana ketentuan Pasal 9 ayat (1) Permendikbud No 44 Tahun 2012. Sebagaimana prinsip negara hukum dan asas legalitas bahwa kewenangan melakukan tindakan hukum tersebut harus didasarkan atas undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat, bukan didasarkan atas kehendak masing-masing para pihak. Dengan demikian, kewenangan pihak penyelenggara Pendidikan melakukan pungutan tersebut tidak sah menurut hukum, karena perjanjian atau kesepakatan tersebut bertentangan dengan aturan hukum yakni Pasal 9 ayat (1) Permendikbud No 44 Tahun 2012.

PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan dalam pembahasan

²³. Purwo Djatmiko, *Op.Cit*, hlm. 203.

tersebut di atas, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan kewenangan penyelenggara pendidikan berdasarkan Permendikbud No. 44 Tahun 2012 menegaskan secara limitatif bahwa Pihak penyelenggara pendidikan dalam satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah tidak diberikan kewenangan melakukan pungutan terhadap orangtua atau wali peserta didik.
2. Kesepakatan yang dijadikan dasar oleh pihak penyelenggara pendidikan untuk melakukan pungutan terhadap orangtua atau wali peserta didik secara hukum merupakan perbuatan ilegal atau tidak sah karena bertentangan dengan Permendikbud No 44 Tahun 2012 sehingga batal demi hukum.

1. **Saran**

Berdasarkan simpulan di atas, adapun saran atau rekomendasinya adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah perlu meningkatkan pengawasan dan pembinaan serta sosialisasi kepada seluruh penyelenggara pendidikan tentang keberadaan Permendikbud No. 44 Tahun 2012.
2. Tim Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar yang memiliki tugas dan fungsi memberantas praktik pungutan liar harus lebih mengedepankan fungsi-fungsi pencegahan daripada fungsi penindakan dan yustisi.
3. Pihak penyelenggara pendidikan khususnya Kepala Sekolah harus dapat memahami dan mengerti dengan baik substansi Permendikbud No 44 Tahun 2012.
4. Pihak sekolah harus secara berkelanjutan mensosialisasikan kepada masyarakat atau wali murid/siswa mengenai keberadaan Permendikbud No 44 Tahun 2012.

REFERENSI

1. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2012 Tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar.
- Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2011 tentang Larangan Pungutan Biaya Pendidikan Pada Sekolah Dasar Dan Sekolah Menengah Pertama.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 5/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Buku

- Amiruddin. (2010). *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. (2012). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Badriyah, Siti Malikhatus. (2016). *Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatic*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fida' Abdur Rafi', Abu. (2004). *Terapi Penyakit Korupsi Dengan Tazkiyatun Nafs (Penyucian Jiwa)*. Jakarta: Republika.
- HR, Ridwan. (2011). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani. (2015). *Perbandingan Hukum Perdata (Comparative Law)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Indrati, Maria Farida. (2007). *Ilmu Perundang-undangan Jenis,*

Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius.

Marzuki, Peter Mahmud. (2014). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Gorup.

3. **Kamus dan Internet**

Purwo Djatmiko. (2016). *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Surabaya; Anugerah.

<http://www.antikorupsi.org/id/content/rapor-merah-sepuluh-tahun-korupsi-pendidikan> diakses tanggal 11 april 2017.

<http://regional.kompas.com/read/2016/10/25/11431451/pungli.paling.banyak.terjadi.di.sektor.pendidikan>; diakases tanggal 8 April 2017.

<http://regional.kompas.com/read/2016/10/25/11431451/pungli.paling.banyak.terjadi.di.sektor.pendidikan>; diakses tanggal 8 April 2017

<http://www.antaranews.com/berita/615723/kepala-smpn-6-mata-ram-jadi-tersangka-kasus-pungli-unbk> ; diakses tanggal 8 April 2017

Hubungan Antara Pola Konsumsi dan Intensitas Diskusi Berita Korupsi Terhadap Partisipasi Politik Konstituen Pilkada DKI Jakarta 2017

MELISA INDRIANA PUTRI

Universitas Pertamina

melisaiputri@gmail.com

p-ISSN : 2477-118X

ABSTRAK

Perjuangan pemberantasan korupsi di Indonesia telah menjadi perjalanan panjang yang hingga kini masih menjadi perhatian banyak pihak. Media menjadi salah satu pihak yang memiliki kapasitas untuk mengawal aparat dalam menumpas tindakan tidak beretika tersebut. Korupsi kerap kali bersanding dengan sektor politik yang dapat ditunjukkan melalui tema-tema berita di beberapa media daring terpopuler seperti detik.com, republika.co.id, tribunnews.com, kompas.com, dan viva.co.id. Selama setahun sebelum dihelatnya

Pilkada DKI Jakarta 2017, pemberitaan di berbagai kanal media dengan kompak menampilkan kasus korupsi yang melibatkan nama-nama seperti Basuki Tjahaja Purnama (Ahok), Sylviana Murni, dan Anies Baswedan. Ketiga sosok tersebut sama-sama melaju ke Pilkada DKI Jakarta 2017. Hasil analisis isi terhadap konten berita korupsi pada lima kanal berita daring tersebut menunjukkan bahwa Ahok menjadi sosok yang paling banyak disebut pada berita-berita kasus korupsi. Namun, hasil Pilkada putaran pertama berhasil dimenangkan oleh Ahok-Djarot. Efek media yang memiliki pengaruh kuat pada khalayak menjadi perlu dicermati kembali. Penelitian ini juga bertujuan untuk menjelaskan hubungan faktor-faktor selain faktor media yang memiliki kaitan dengan partisipasi politik warga DKI Jakarta. Penelitian ini menggunakan paradigma positif dengan pendekatan survei. Populasi penelitian mencakup semua masyarakat yang terdata pada Daftar Pemilih Tetap dalam Pilkada Jakarta 2017 yang sekaligus pernah mengonsumsi berita-berita tersebut. Penarikan sampel dilakukan dengan teknik *cluster random sampling* dengan batas kelonggaran 10% sehingga diperoleh 100 orang responden. Variabel dan kategori diturunkan dari Teori *Uses and Gratification* yang kemudian dianalisis menggunakan Kendall's Tau. Penelitian ini menunjukkan bahwa hubungan antara intensitas diskusi berita korupsi paslon dengan partisipasi politik konstituen lebih kuat dari pada hubungan antara pola konsumsi berita korupsi paslon dengan partisipasi politik konstituen. Para konstituen cenderung lebih memercayai informasi yang bersumber dari orang-orang terdekat mereka. Penelitian ini merekomendasikan, media tidak cukup dalam memainkan peran sebagai agen antikorupsi, karena orang-orang terdekat konstituenlah yang memiliki kekuatan paling besar dalam memengaruhi pandangan khalayak mengenai korupsi secara umum maupun kasus korupsi yang dilekatkan oleh media terhadap para paslon.

Kata Kunci: Berita Korupsi, Media Daring, Pilkada DKI Jakarta, *Uses and Gratification*.

ABSTRACT

Combating corruption in Indonesia has been a crucial concern among the people. Media becomes one of the crucial factors in the fight against corruption effectively. Corruption has long become a political issue which can be identified through the news in some of the most famous online media such as detik.com, republika.co.id, tribunnews.com, kompas.com, and viva.co.id. A year before the 2017 DKI Jakarta Gubernatorial Election, media coverage on various media channels published corruption issues involving gubernatorial candidates such as Basuki Tjahaja Purnama, Sylviana Murni, and Anies Baswedan. The three figures are running for Governor and Vice Governor to DKI Jakarta Gubernatorial Election 2017 with their political partner. The result of content analysis on corruption news among five daring news channels shows that the Ahok's name has been most mentioned in the corruption news before the election. However, Ahok-Djarot won the first round of the election. That indicates that we need to rethink whether the media messages have a powerful effect on their audience. This research also aims to explain the relationship of other factors that have relevance to the political participation of DKI Jakarta citizens. This study describes reality through positivistic paradigm with survey approach. The population includes all the registered Voters in the DKI Jakarta Gubernatorial Election 2017 which once consumed the news. Cluster random sampling technique determined sampling in margin error of 10% to obtain 100 respondents. Variables and categories are derived from Uses and Gratification theory and then analyzed using Kendall's Tau. This study shows the strong relationship between the intensity of corruption news discussion activities with the political participation of voters. The relationship between the consumption of corruption news with political participation of citizens is not stronger than the previous variable. In the end, this research recommends that the media insufficient in playing its role as an anti-corruption agent because the people nearby to constituents are the ones who have the greatest influence.

Keywords: *Corruption News, DKI Jakarta Gubernatorial Election, Online Media, Uses and Gratification.*

PENDAHULUAN

Kasus korupsi di Indonesia menjadi masalah yang mengakar kuat dan belum kunjung usai hingga kini. Tingkat kepuasan masyarakat terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia masih rendah. Lembaga Indonesia Network Election Survey (INES) menemukan bahwa 94,8 persen masyarakat Indonesia belum puas dengan kinerja penegakan hukum dan pemberantasan korupsi yang telah dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan, Kepolisian, serta Kehakiman. Hasil survei tersebut juga menunjukkan bahwa masyarakat tidak puas dengan lemahnya efek jera dalam penanganan kasus korupsi di berbagai sektor, termasuk sektor politik (Wibisono, 2012).

Indonesian Corruption Watch (ICW) berhasil memantau data kasus korupsi di Indonesia pada tahun 2014. Fakta yang ditunjukkan melalui data-data tersebut adalah adanya 629 kasus korupsi yang melibatkan 1.328 orang tersangka hingga menyebabkan kerugian negara sebesar Rp 5,29 triliun. Pada kesempatan lain, Lembaga Transparency International (TI) yang berbasis di Berlin merilis data Corruption Perception Index (Indeks Persepsi Korupsi-IPK) pada tahun 2015 yang melibatkan 168 negara. Berdasarkan data tersebut, Indonesia menduduki peringkat 88. Hal tersebut menunjukkan adanya efektivitas dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Namun, level Indonesia dalam survei tersebut masih belum mencapai target pemerintah dan berada di bawah IPK rata-rata negara Asia Pasifik dan Asia Tenggara. Hal ini berarti bahwa kasus korupsi di Indonesia masih perlu mendapat perhatian berbagai pihak serta didukung dengan langkah-langkah inovatif dan preventif untuk mereduksi berbagai upaya yang menimbulkan tindakan korupsi (Anugerah, 2016; indonesia-investments.com, 2017; tempo.co, 2016).

Selain menimbulkan kerusakan dan kerugian pada segala sendi kehidupan suatu bangsa, korupsi juga menjadi perilaku yang tidak etis. Hal ini terjadi karena korupsi sebagai tindakan penyalahgunaan posisi atau wewenang demi kepentingan pribadi atau golongan serta mengakibatkan kerugian bagi pihak lain (Ndoda, 2014: 2). Korupsi sebagai perbuatan yang melanggar etika publik dapat merusak kepercayaan publik pada pemerintah, terlebih bagi negara dengan sistem demokrasi. Dalam konteks ini, masyarakatlah yang menentukan siapa yang berhak memimpin mereka. Oleh karenanya, para calon pemimpin suatu daerah di Indonesia memerlukan kepercayaan tinggi dari masyarakatnya. Seorang pemimpin suatu negara atau daerah perlu bersih dari tindakan korupsi dan mendukung usaha penumpasan tindakan tak beretika tersebut.

Laswell dalam Baran dan Davis (2012: 178) menegaskan bahwa media memiliki peran dalam menyebarluaskan informasi, sekaligus menjadi pengawas bagi semua sektor dalam suatu negara. Tugas-tugas pengawasan tersebut dapat ditunjukkan melalui penyebaran informasi pada publik mengenai adanya praktik korupsi di sektor politik sebagai suatu tindakan yang tak beretika. Media konvensional seperti radio, koran, dan televisi di Indonesia dahulunya terlahir dengan semangat untuk mengungkap nilai-nilai kebajikan dan menyampaikan kebenaran.

Munculnya media daring, idealnya mampu melanjutkan semangat pendahulunya. Kekuatan media daring yang mampu menembus kognisi manusia melalui sapuan jari-jari seharusnya masih sejalan dengan semangat untuk membantu upaya melawan korupsi. Oleh karenanya, media perlu memberikan perhatian lebih pada pemberitaan-pemberitaan korupsi di sektor politik untuk mengawasi sikap dan perilaku seorang pemimpin atau calon pemimpin suatu daerah. Hal tersebut perlu dilakukan oleh media guna menyebarluaskan gagasan positif dalam memberantas tindakan korupsi.

Pengawasan yang dilakukan media daring dalam menjauhkan pemimpin daerah dari tindakan korupsi ditunjukkan melalui indeks berita bertema korupsi sepanjang tahun 2016. Salah satu pimpinan

daerah yang namanya turut disebutkan dalam pemberitaan kasus korupsi pada tahun 2016 adalah Basuki Tjahaja Purnama atau yang populer dikenal Ahok. Ketika Ahok kembali mencalonkan diri sebagai calon gubernur di Pilkada DKI Jakarta 2017 dan berdampingan dengan Djarot, dua pasangan calon lainnya, yakni Agus-Sylvi dan Anies-Sandi pun menjadi sasaran media melalui beberapa berita bertema korupsi.

Hasil analisis isi secara tematik yang telah dilakukan oleh peneliti pada berita-berita bertema korupsi yang memuat subjek para pasangan calon kepala daerah untuk Pilkada DKI Jakarta 2017 di detik.com, republika.co.id, tribunnews.com, kompas.com, dan viva.co.id selama Februari 2016 hingga Februari 2017 menunjukkan beberapa kecenderungan yang tertuang dalam tabel berikut.

Tabel 01. Hasil Analisis Isi Tematik tentang Berita Korupsi Melibatkan Paslon

No	Situs Berita Daring	Daily Page Views Per Visitor	Berita Korupsi pada Pilkada DKI Jakarta 2017 yang Memuat Nama Para Pasangan Calon		
			Ahok-Djarot	Agus-Sylvi	Anies-Sandi
1	detik.com	4.85	73,9 (%)	15,9 (%)	10,2 (%)
2	Republika.co.id	3.95	21,4 (%)	78,6 (%)	0 (%)
3	Tribunnews.com	3.93	31,3 (%)	37,4 (%)	31,3 (%)
4	Kompas.com	3.61	46,7 (%)	13,3 (%)	40 (%)
5	Viva.co.id	3.07	50 (%)	41,7 (%)	8,3 (%)
Total			58,1 (%)	25,7 (%)	16,2 (%)

Sumber: Hasil olah penelitian.

Selama kurun waktu Februari 2016 hingga Februari 2017, terdapat 58,1 % berita korupsi yang mengulas korupsi dengan menyebutkan nama Ahok pada berita korupsi kasus Rumah Sakit Sumber Waras dan pengadaan *Uninterruptible Power Supply* (UPS). Selain itu, muncul pula kasus korupsi yang turut menghadirkan sosok Sylvia Murni. Berita tersebut mulai diketahui oleh khalayak sejak Januari 2017. Sylvi diberitakan beberapa kali terkait kesaksiannya pada kasus dana hibah Pemerintah Provinsi DKI ke Kwartir Daerah Gerakan Pramuka 2014-2015 serta kasus terkait pembangunan Mas-

jid Al-Fauz di Kompleks Wali Kota Jakarta Pusat. Sedangkan Anies Baswedan diberitakan juga dalam kasus dugaan penyimpangan penggunaan dana dalam Pameran *Frankfurt Book Fair*. Persentase berita korupsi yang memuat nama Sylvi maupun Anies berturut-turut adalah sebesar 25,7% dan 16,2%.

Berita sebagai pesan yang didiseminasikan media massa, memerlukan waktu untuk dapat memberikan efek pada khalayak. Berita-berita dengan tema korupsi yang telah berhembus selama satu tahun dapat menjadi referensi lain bagi publik untuk menilai masing-masing paslon yang sedang bertanding. Citra negatif yang timbul akibat berita-berita korupsi dapat memengaruhi kognisi maupun sikap para pemilih dalam menentukan calon yang akan mereka dukung.

Hasil penelitian menemukan bahwa pasangan Ahok-Djarot menjadi yang paling banyak diberitakan media daring dalam berita-berita kasus korupsi dalam berbagai sudut pandang, yakni sebesar 58,1%. Sedangkan keseluruhan pemberitaan korupsi yang menyebutkan nama pasangan Agus-Sylvi sebesar 25,7% dan dan Anies-Sandi sebesar 16,2%. Selanjutnya, jika kita melihat hanya pada pemberitaan yang bernada negatif saja maka nama Ahok-Djarot dapat ditemukan pada 8,78% berita-berita korupsi. Jumlah tersebut menjadi yang terbanyak dibandingkan dengan berita bernada negatif dari dua pasangan calon lainnya, yakni sebesar 7,43% untuk Agus-Sylvi, serta 3,38% untuk Anies-Sandi. Meskipun berita negatif Ahok-Djarot dalam tema korupsi memiliki jumlah yang terbesar, namun perolehan suara Ahok-Djarot pada Pilkada DKI Jakarta 2017 Putaran Pertama justru yang terunggul di antara para paslon lainnya. Pasangan calon Ahok-Djarot dapat memperoleh 2.357.587 suara (42,91%). Sedangkan pasangan Agus-Sylvi dan Anies-Sandi secara berurutan memperoleh 936.609 suara (17,05%) dan 2.200.636 suara (40,05%) dari 5.563.425 konstituen yang menggunakan hak pilihnya (Putra, 2017).

Kenyataan tersebut mendorong peneliti untuk lebih mendalami fenomena yang menyertainya. Media diyakini memiliki pengaruh yang kuat bagi khalayak, namun hal itu juga dipengaruhi oleh fak-

tor-faktor di luar media. Penelitian ini hendak membeberkan faktor-faktor nonmedia seperti apakah yang berkaitan dengan hal tersebut. Peneliti juga bermaksud menjelaskan sejauh mana berita daring yang memberitakan kasus korupsi yang menyebutkan nama-nama para paslon ini melakukan penetrasi dalam benak, sikap, maupun perilaku konstituennya. Peneliti juga akan menjelaskan bagaimana hubungan antara keberadaan berita korupsi tersebut dengan pengaruh sosial dan partisipasi yang dilakukan konstituen.

1. Tinjauan Teoritis

Penelitian ini menggunakan *Uses and Gratification Theory* sebagai pisau bedah utama untuk menelisik bagaimana preferensi konstituen yang sekaligus konsumen berita korupsi dalam konteks Pilkada DKI Jakarta 2017. Teori yang dibesarkan oleh Elihu Katz, Jay Blumler, dan Michael Gurevitch (Ruben & Stewart 2006: 373-374) tersebut memberikan kritik pada anggapan sebelumnya bahwa media merupakan satu-satunya faktor determinan dalam mengubah kognitif, sikap, maupun perilaku khalayak. Teori ini memberikan pandangan berbeda bahwa khalayak adalah subjek yang aktif dalam menyikapi konten media. Hubungan antara khalayak dan media tidak sekadar terhubung langsung melalui konten dan efek yang dihasilkan, tetapi juga melibatkan faktor-faktor selain media.

Teori ini menjadi perpanjangan dari *Extension of needs and Motivation Theory* dari Abraham Maslow dengan menjelaskan bahwa manusia juga memiliki kebutuhan, hasrat, atau tujuan yang harus dipenuhi. Dalam hal ini, khalayak memiliki motivasi ketika mengonsumsi konten tertentu, termasuk berita korupsi yang melibatkan para pasangan calon. Selain itu, konsumsi media juga melibatkan beberapa faktor individual, seperti aktivitas interpersonal maupun sosial (West & Turner 2007: 425).

Beberapa asumsi pada teori ini adalah (Griffin 2012: 358-361; West & Turner 2007: 428):

1. Khalayak bersifat aktif dan memiliki tujuan tertentu dalam

mengonsumsi media. Khalayaklah yang memiliki kendali atas konten media dan menggunakannya untuk maksud tertentu. Media yang sama dapat digunakan setiap orang demi mencapai kebutuhan yang tidak seragam.

2. Inisiasi dalam mengonsumsi media yang dianggapnya dapat memenuhi kebutuhannya sepenuhnya merupakan pilihan khalayak. Khalayak berusaha memenuhi kepuasannya dengan mengonsumsi media yang dikehendakinya.
3. Media saling bersaing untuk memberikan kepuasan bagi khalayak dengan mencuri waktu mereka.
4. Khalayak memiliki cukup kesadaran terhadap ketertarikan, dan motif dalam menggunakan media. Khalayak dapat dengan sadar menjelaskan apa tujuannya ketika mengakses suatu media berikut dengan kontennya.
5. Nilai-nilai yang terkandung pada konten media hanya dapat diapresiasi oleh khalayak secara personal. Khalayak media tidaklah identik sehingga pengaruh yang dimunculkan media pun bersifat relatif antar setiap orangnya.

Teori *Uses and Gratification* juga menawarkan klasifikasi tentang berbagai jenis kebutuhan dan kepuasan khalayak seperti yang disebutkan dalam tabel berikut:

Tabel 02. Kategori dalam Teori *Uses and Gratification* Sumber: McQuail dkk dalam West dan Turner 2007: 428-429.

Tipe Kebutuhan Audiens	Deskripsi
<i>Diversion</i>	Pelarian diri khalayak dari rutinitas dan masalah keseharian
<i>Personal relationships</i>	Khalayak menganggap media sebagai teman dekatnya
<i>Personal identity</i>	Pendorong nilai-nilai yang diyakininya
<i>Surveillance</i>	Sekumpulan informasi mengenai bagaimana media dapat mendukung khalayaknya dalam mencapai sesuatu
<i>Cognitive</i>	Memenuhi kebutuhan informasi, pengetahuan, maupun pemahaman
<i>Affective</i>	Berkaitan dengan pengalaman emosi ataupun estetika
<i>Personal Integrative</i>	Meningkatkan kredibilitas, kepercayaan diri, dan status

<i>Social Integrative</i>	Meningkatkan hubungan dengan keluarga, teman, sahabat, dan relasi lainnya
<i>Tension Release</i>	Kesenangan dan hiburan

1. Konsep Partisipasi Politik

Nimmo (2006: 125-126) menyebutkan bahwa setiap warga negara yang berpartisipasi dalam aktivitas komunikasi politik disebut sebagai aktor politik. Aktor politik ini terdiri dari politikus, profesional, dan aktivis. Keberadaan mereka didukung pula oleh komunikator politik lainnya, yakni para konstituen. Program-program kampanye yang didesain oleh profesional dan selanjutnya dibawakan oleh politikus merupakan pesan politik hasil interaksi sebelumnya dengan konstituennya. Partisipasi politik ini memiliki bermacam-macam dimensi, mulai dari menjadi simpatisan hingga pemberian suara pada calon tertentu. Setiap konstituen memiliki bentuk dan jenis yang berbeda dalam menunjukkan partisipasi politiknya. Berikut adalah dimensi-dimensi gaya konstituen dalam berpartisipasi:

Tabel 03. Dimensi Partisipasi PolitikSumber: Nimmo (2006: 127-132).
Sumber: Nimmo (2006: 127-132

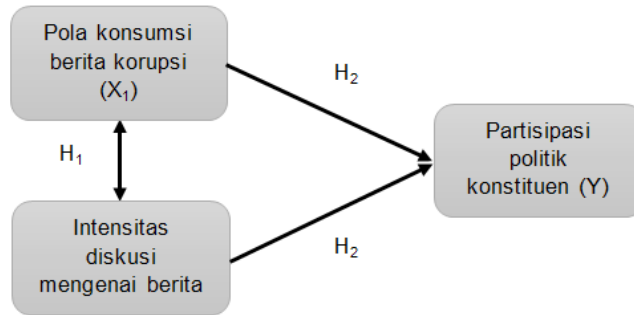
Dimensi Partisipasi Politik	Kategori
Gaya Partisipasi	Langsung atau perwakilan
	Kentara atau tidak kentara
	Individual atau kolektif
	Sistematis (terencana) atau acak
	Berkomitmen atau tidak berkomitmen
Motif Partisipasi	Sengaja atau tidak sengaja
	Rasional atau emosional
	Darahkan dari dalam atau dari luar
	Berpikir atau tanpa berpikir
Konsekuensi Partisipasi	Fungsional atau disfungsional
	Sinambung atau terputus
	Mendukung atau menuntut

2. Variabel Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian dan asumsi-asumsi teori

tersebut, selanjutnya peneliti menentukan variabel yang digunakan dalam penelitian ini, yang digambarkan dalam bagan berikut:

Gambar 1. Variabel Penelitian



Sumber: Hasil olah penelitian.

Keterangan:

1. X_1 (Pola konsumsi berita korupsi) = Variabel independen 1
Khalayak memiliki motivasi dan tujuan yang beragam ketika mengakses suatu berita korupsi, mulai dari pelarian, hiburan, pemenuhan informasi, pengetahuan, kebutuhan lainnya, serta anggapan bahwa berita korupsi penting untuk dikonsumsi. Pola konsumsi berita korupsi berkaitan dengan seberapa banyak berita yang diakses ataupun bagaimana cara memperoleh media.
2. X_2 (Intensitas diskusi berita korupsi) = Variabel independen 2
Seseorang dapat melakukan pengungkapan identitas politiknya dalam mendukung atau menolak suatu kandidat. Pembicaraan atau pembahasan mengenai korupsi yang dilakukan kandidat yang didukungnya menjadi hal yang menarik perhatiannya (Nimmo 2005: 110).
3. Y (Partisipasi politik konstituen) = Variabel dependen
Penelitian ini lebih memfokuskan pada partisipasi politik dalam dimensi pemberian suara.

Hipotesis

$H_1 = X_1 \leftrightarrow X_2$: Terdapat hubungan secara resiprokal antara pola mengonsumsi berita korupsi dengan intensitas diskusi berita korupsi oleh konstituen.

$H_2 = X_1 \rightarrow Y$: Terdapat hubungan antara pola mengonsumsi berita korupsi oleh konstituen dengan partisipasi politik konstituen.

$H_3 = X_2 \rightarrow Y$: Terdapat hubungan antara intensitas diskusi berita korupsi dengan partisipasi politik konstituen.

1. Metode Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian eksplanatif yang menjelaskan hubungan sebab-akibat antara beberapa variabel. Variabel yang hendak dijelaskan hubungannya dalam penelitian ini adalah variabel independen, yakni pola konsumsi berita korupsi dan intensitas diskusi berita korupsi yang memiliki hubungan dengan variabel dependen berupa partisipasi politik konstituen. Penelitian ini menggunakan pendekatan survei.

Populasi adalah keseluruhan objek yang diamati dalam penelitian yang dapat berupa manusia, kata-kata, simbol nonverbal, koran, radio, televisi, internet, dan lainnya (Kriyantono 2006: 151). Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh konstituen dalam Pilkada DKI Jakarta 2017. Jika diterjemahkan lebih lanjut, mereka adalah Warga Negara Indonesia yang memiliki Kartu Tanda Penduduk Jakarta dan tercatat sebagai Daftar Pemilih Tetap pada Pilkada DKI Jakarta 2017 Putaran Pertama. Total keseluruhan populasi ini berjumlah 7.108.589 orang. Penelitian ini membahas efek pesan berita korupsi yang mereka konsumsi melalui media daring sehingga jumlah populasi juga akan dibatasi hanya pada audiens yang mengonsumsi berita korupsi para pasangan calon yang muncul pada kanal detik.com, republika.co.id, tribunnews.com, kompas.com, dan viva.co.id dalam setahun terakhir.

Selanjutnya, peneliti mengelompokkan populasi yang ada dalam beberapa kategori atau *cluster* sehingga peneliti dapat melakukan pengambilan sampel menggunakan teknik *cluster random sampling*. Teknik ini dipilih karena populasi penelitian tersebar secara luas di berbagai wilayah DKI Jakarta sehingga diperlukan kategori yang lingkupnya lebih sempit agar memudahkan pengambilan sampel (Babbie 2008: 231). Teknik *cluster* ini pun dapat dilakukan dengan cara yang bervariasi tanpa memerlukan kerangka sampling. Peneliti tidak memiliki kerangka sampel berupa pembaca berita daring yang dimaksud sehingga penentuan *cluster* berupa kategori kecamatan yang akan diberikan survei penelitian.

Adapun ukuran sampel ditentukan dengan rumus *Slovin* karena populasi berjumlah besar dan telah diketahui jumlahnya. *Sampling error* atau batas kelonggaran ketidaktelitian yang ditetapkan oleh peneliti adalah 10% sehingga tingkat kepercayaan yang diperoleh adalah 90%. Besar sampel yang diperoleh adalah 100 orang dengan cara perhitungan sebagai berikut:

Keterangan:

n = Ukuran sampel

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

$$n = \frac{7.108.589}{1 + 7.108.589 \times (10\%)^2} = 99,99 \Rightarrow 100$$

N = Ukuran populasi

e = Batas kelonggaran ketidaktelitian

Skala pengukuran yang digunakan pada masing-masing variabel adalah skala ordinal. Skala ordinal digunakan untuk membedakan suatu ukuran dengan memberikan atribut lebih besar

atau lebih kecil. Validitas skor diperlukan untuk melihat apakah instrumen yang digunakan bernilai valid. Peneliti menggunakan rumus *Pearson's Product Moment* sebagai berikut:

$$r = \frac{n(\sum XY) - (\sum X \sum Y)}{\sqrt{[n\sum X^2 - (\sum X)^2] [n\sum Y^2 - (\sum Y)^2]}}$$

Keterangan:

r : Koefisien product moment

n : Jumlah individu dalam sample

X : Angka mentah untuk pengukuran 1

Y : Angka mentah untuk pengukuran 2

Definisi Operasional Variabel

1. Tingkat kebutuhan akses berita korupsi
 - a. Pengisi waktu luang
 - b. Ketergantungan atau kebutuhan
 - c. Menemukan kesamaan pandangan dengan media
 - d. Meningkatkan kepercayaan diri
2. Intensitas diskusi berita korupsi
 - a. Kedekatan dengan lawan bicara
 - b. Pasangan calon yang sama
 - c. Frekuensi diskusi
 - d. Berbagi informasi
3. Pola konsumsi berita korupsi
 - a. Frekuensi
 - b. Kepuasan
4. Partisipasi politik konstituen

- a. Mengajak orang lain untuk memberikan suara
- b. Percaya dengan kandidatnya
- c. Memberikan suara

Teknik Analisis Data

Teknik analisis data adalah proses pengkodean data sehingga data tersebut dapat dimaknai hasilnya. Dalam penelitian kuantitatif, analisis data dilakukan dengan uji statistik karena data pada penelitian kuantitatif berupa data kuantitatif atau data angka. Jenis analisis data yang digunakan adalah analisis data bivariat yang terdiri dari dua variabel pokok (Kriyantono 2006: 165).

Sedangkan uji statistik yang dapat digunakan dalam penelitian kuantitatif eksplanatif dalam pendekatan survei adalah statistik inferensial yang bertujuan untuk menjelaskan hubungan antarvariabel. Sehubungan dengan skala masing-masing variabel penelitian ini adalah ordinal-ordinal maka peneliti dapat menggunakan *Kendall's Tau* dan dihitung menggunakan program *SPSS for Windows Version 24*.

2. Hasil dan Pembahasan

Survei penelitian ini diisi oleh 100 responden yang tersebar di berbagai kecamatan di DKI Jakarta. Mayoritas responden adalah laki-laki (59%) dan yang lainnya adalah perempuan (41%). Responden yang berusia 25-29 tahun menempati porsi yang besar pada survei ini, yakni sebesar 38%. Mahasiswa juga mendominasi survei ini dengan persentase sebesar 34%. Profil sebaran responden penelitian ini dapat terlihat melalui tabel berikut:

Tabel 04. Sebaran Responden

Identitas Responden			Identitas Responden		
Jenis Kelamin		%	Pekerjaan		%
	Laki-Laki	59		Pelajar	5
	Perempuan	41		Mahasiswa	34
				PNS	8
Umur	17-21 tahun	27		Profesional	11
	22-24 tahun	8		Pengusaha/Wiras- wasta	3
	25-29 tahun	38		Pegawai swasta	33
	30-40 tahun	23		Ibu Rumah Tangga	3
	41-55 tahun	3		Lainnya	3
	>55 tahun	1			
			Agama	Islam	76
Pendidikan	SMA	28		Kristen	15
	S1	48		Katolik	2
	Pasca Sarjana	24		Hindu	6
				Khonghucu	1

Sumber: Hasil olah penelitian

Selanjutnya, peneliti melakukan uji validitas pada data yang sebelumnya diperoleh melalui teknik survei agar dapat ditemukan hubungan antar variabelnya. Uji validitas dilakukan untuk melihat apakah alat ukur penelitian yang diterapkan dapat mengukur dengan tepat apa yang hendak diukur. Alat ukur penelitian dalam hal ini adalah berbagai pertanyaan terkait penelitian yang dituangkan dalam bentuk kuesioner. Uji validitas alat ukur ini dilakukan dengan uji korelasi seluruh kategori atau pertanyaan penelitian untuk dilihat skornya dengan menggunakan rumus *Pearson Product Moment*. Berikut hasil uji korelasi pada kategori/pertanyaan penelitian:

Tabel 05. Uji Validitas Pola Konsumsi Berita Korupsi

		Frekuensi konsumsi berita korupsi bernada negatif	Motivasi untuk mengonsumsi berita korupsi paslon	Tingkat pemenuhan kebutuhan atas berita korupsi paslon
Frekuensi konsumsi berita korupsi bernada negatif	Pearson Correlation	1	.414**	.217*
	Sig. (1-tailed)		0.000	0.015
	N	100	100	100
Motivasi untuk mengonsumsi berita korupsi paslon	Pearson Correlation	.414**	1	.436**
	Sig. (1-tailed)	0.000		0.000
	N	100	100	100
Tingkat pemenuhan kebutuhan atas berita korupsi paslon	Pearson Correlation	.217*	.436**	1
	Sig. (1-tailed)	0.015	0.000	
	N	100	100	100

Sumber: Hasil olah penelitian

Tabel 06. Uji Validitas Intensitas Diskusi Berita Korupsi

		Kedekatan dengan teman diskusi	Mendukung paslon yang sama	Menganggap diskusi sebagai sumber yang relevan dan terpercaya	Kuantitas informasi yang diterima dari lingkungan terdekat
kedekatan dengan teman diskusi	Pearson Correlation	1	.741**	.852**	.802**
	Sig. (2-tailed)		0.000	0.000	0.000
	N	100	100	100	100
mendukung paslon yang sama	Pearson Correlation	.741**	1	.876**	.799**
	Sig. (2-tailed)	0.000		0.000	0.000
	N	100	100	100	100
menganggap diskusi sebagai sumber yang relevan dan terpercaya	Pearson Correlation	.852**	.876**	1	.847**
	Sig. (2-tailed)	0.000	0.000		0.000
	N	100	100	100	100
kuantitas informasi yang diterima dari lingkungan terdekat	Pearson Correlation	.802**	.799**	.847**	1
	Sig. (2-tailed)	0.000	0.000	0.000	
	N	100	100	100	100

Sumber: Hasil olah penelitian.

Tabel 07. Uji Validitas Partisipasi Politik Konstituen

		Mengajak orang lain berpartisipasi	Tidak percaya dengan berita negatif paslon	Memberikan suara pada paslon
Mengajak orang lain berpartisipasi	Pearson Correlation	1	.708**	.753**
	Sig. (1-tailed)		0.000	0.000
	N	100	100	100
Tidak percaya dengan berita negatif paslon	Pearson Correlation	.708**	1	.684**
	Sig. (1-tailed)	0.000		0.000
	N	100	100	100
Memberikan suara pada paslon	Pearson Correlation	.753**	.684**	1
	Sig. (1-tailed)	0.000	0.000	
	N	100	100	100

Sumber: Hasil olah penelitian.

Uji validitas pada ketiga tabel tersebut dimaksudkan untuk menguji kategori/pertanyaan yang mewakili dua variabel independen berupa Pola Konsumsi Berita Korupsi dan Intensitas Diskusi Berita Korupsi, serta variabel dependen berupa Partisipasi Politik Konstituen. Kategori/pertanyaan tersebut berisi seputar aktivitas responden dalam mengonsumsi berita korupsi yang melibatkan para pasangan calon; aktivitas diskusi mengenai berita korupsi dan politik; serta tingkat partisipasi responden dalam Pilkada DKI Jakarta 2017. Hasil uji dengan menggunakan *Pearson Product Moment* pada ketiga kelompok kategori/pertanyaan tersebut memiliki nilai signifikansi <0,01 atau <0,05 sehingga bersifat valid. Hal tersebut menunjukkan bahwa alat ukur yang digunakan oleh peneliti dalam menyusun pertanyaan kuesioner bernilai valid sehingga dapat digunakan untuk mengukur hasil penelitian ini.

Peneliti kemudian melakukan uji korelasi dengan menggunakan rumus *Kendall's Tau* untuk melihat hubungan antar variabel penelitian. Hasil uji korelasi tersebut dapat ditemukan pada tabel-tabel berikut:

Tabel 08. Uji Korelasi Pola Konsumsi dengan Intensitas Diskusi Berita Korupsi

			Intensitas Diskusi Berita Politik	Pola konsumsi berita korupsi paslon
Kendall's tau_b	Intensitas Diskusi Berita Politik	Correlation Coefficient	1.000	.334**
		Sig. (2- tailed)		0.000
		N	100	100
	Pola konsumsi berita korupsi paslon	Correlation Coefficient	.334**	1.000
		Sig. (2- tailed)	0.000	
		N	100	100

Sumber: Hasil olah penelitian.

Tabel di atas menunjukkan hasil uji korelasi yang positif antara Pola Konsumsi dengan Intensitas Diskusi Berita Korupsi. Hal tersebut ditunjukkan melalui perolehan *Correlation Coefficient* (r) sebesar 0,334 dengan signifikansi 0,000. Signifikansi $0,000 < 0,05$ menunjukkan adanya korelasi yang signifikan, sedangkan (r) = 0,334 menunjukkan korelasi yang cukup kuat.

Konstituen yang sering bertukar pikiran tentang isu-isu terkini seputar paslon yang mereka dukung cenderung akan semakin termotivasi untuk mencari informasi lebih banyak mengenai paslon yang mereka dukung melalui berbagai kanal media, termasuk media daring. Dengan demikian, mereka akan merasa bahwa kebutuhan mereka dalam mengikuti perkembangan berita kasus korupsi yang menyebutkan nama para paslon yang mereka dukung menjadi terpenuhi meskipun terdapat berita-berita yang memberitakan para paslon tersebut secara negatif. Hal tersebut hanya berlaku ketika sekelompok konstituen mendukung satu palon yang sama.

Sekelompok konstituen yang memiliki hubungan dekat cenderung saling menukarkan *link* berita atau mendiskusikan berita korupsi yang menyajikan paslon yang mereka dukung. Semakin tinggi frekuensi diskusi atau berbagi tautan yang mereka lakukan maka

mereka semakin lebih mengandalkan aktivitas diskusi tersebut sebagai sumber referensi utama mereka. Mereka cenderung lebih mudah memahami pengetahuan baru yang bersumber dari teman-teman terdekatnya daripada yang bersumber dari media daring.

Selanjutnya adalah hasil Uji Korelasi Pola Konsumsi Berita Korupsi dengan Partisipasi Politik Konstituen.

Tabel 09. Uji Korelasi Pola Konsumsi Berita Korupsi dengan Partisipasi Politik Konstituen

			Pola konsumsi berita korupsi paslon	Partisipasi politik konstituen
Kendall's tau_b	Pola konsumsi berita korupsi paslon	Correlation Coefficient	1.000	.330**
		Sig. (1-tailed)		0.000
		N	100	100
	Partisipasi politik konstituen	Correlation Coefficient	.330**	1.000
		Sig. (1-tailed)	0.000	
		N	100	100

Sumber: Hasil olah penelitian.

Tabel di atas menunjukkan bahwa signifikansi antar variabel adalah $0.000 < 0.05$ sehingga terdapat korelasi yang signifikan. Sedangkan nilai $(r) = 0,330$ menunjukkan adanya korelasi yang cukup kuat. Oleh karenanya, hasil uji tersebut menunjukkan adanya hubungan antara Pola Konsumsi Berita Korupsi dengan Partisipasi Politik Konstituen. Uji korelasi variabel selanjutnya terdapat dalam tabel berikut:

Tabel 10. Uji Korelasi Intensitas Diskusi Berita Korupsi dengan Partisipasi Politik Konstituen

			Intensitas Diskusi Berita Politik	Partisipasi politik konstituen
<i>Kendall's tau_b</i>	Intensitas Diskusi Berita Politik	Correlation Coefficient	1.000	.917**
		Sig. (1-tailed)		0.000
		N	100	100
	Partisipasi politik konstituen	Correlation Coefficient	.917**	1.000
		Sig. (1-tailed)	0.000	
		N	100	100

Sumber: Hasil olah penelitian.

Tabel 10. Uji Korelasi Intensitas Diskusi Berita Korupsi dengan Partisipasi Politik Konstituen menunjukkan adanya signifikansi sebesar $0,000 < 0,05$ sehingga terdapat korelasi yang signifikan. Selain itu, nilai (r) = 0,917 menunjukkan adanya korelasi yang sangat tinggi. Hasil uji korelasi antarvariabel pada ketiga tabel tersebut menunjukkan bahwa Pola Konsumsi Berita Korupsi memiliki hubungan yang resiprokal secara kuat dengan Intensitas Diskusi Berita Korupsi. Selain itu, terdapat hubungan yang kuat antara Pola Konsumsi Berita Korupsi dengan Partisipasi Politik Konstituen. Selanjutnya terdapat hubungan antara Intensitas Diskusi Berita Korupsi dengan Partisipasi Politik Konstituen.

Aktivitas diskusi antara sesama pendukung paslon sebagai faktor dominan pada partisipasi politik konstituen

Berita mengenai korupsi yang melibatkan para kandidat sebagai saksi maupun tersangka pada pemberitaan menjelang Pilkada DKI Jakarta 2017 Putaran Pertama lalu menjadi informasi yang banyak dikonsumsi oleh khalayak, termasuk para konstituen politiknya. Para pendukung kandidat yang aktif mengonsumsi berita korupsi mereka akan semakin sering mendiskusikan topik tersebut dengan

orang-orang terdekatnya, seperti teman, sahabat, maupun keluarga. Begitu pun sebaliknya, para pendukung yang sering membicarakan isu korupsi para paslon juga akan semakin tinggi dalam mengonsumsi berita korupsi mereka.

Semakin sering seseorang membaca berita korupsi maka akan semakin sering pula dirinya membagi isu korupsi tersebut dengan teman-teman di lingkaran terdekatnya. Sebaliknya, ketika para konstituen yang memiliki hubungan dekat ini sama-sama mendukung paslon tertentu yang sama maka akan semakin tinggi pula motivasi para pendukung ini untuk mencari-cari berita yang berkenaan dengan para paslon yang terlibat kasus korupsi. Semakin rendah frekuensi para konstituen dalam mengonsumsi berita korupsi bernada negatif dari paslon yang didukungnya maka akan semakin berkurang minat para pendukung ini untuk membahas kasus-kasus korupsi tersebut. Pendukung yang menganggap teman-temannya sebagai sumber informasi yang relevan dan tepercaya maka akan termotivasi untuk menggali berita korupsi sejenis dari berita daring.

Temuan yang menarik, frekuensi konsumsi berita korupsi memiliki hubungan yang signifikan dengan tingkat kepuasan atas terpenuhinya kebutuhan akan informasi berupa korupsi yang melibatkan paslon, namun hubungan tersebut tidak terlalu kuat. Para konstituen merasa lebih puas dan terpenuhi kebutuhan informasinya dengan tingginya kuantitas informasi yang diberikan orang-orang terdekatnya. Semakin tinggi kepercayaan seorang pendukung terhadap informasi yang diperolehnya dari orang terdekatnya maka semakin terpenuhi pula kebutuhannya akan informasi dan semakin tinggi pula motivasinya untuk mencari kembali informasi serupa di berita daring.

Pendukung yang memiliki partisipasi politik yang tinggi, lebih memiliki rasa percaya yang tinggi terhadap informasi yang diterimanya dari orang-orang terdekatnya. Seseorang akan lebih memercayai tautan yang dikirimkan oleh temannya di grup obrolan daripada memercayai informasi yang diperolehnya dari media daring. Seorang konstituen akan lebih memercayai obrolan mengenai isu

korupsi bersama keluarganya dari pada informasi yang diperolehnya dari berita daring.

Partisipasi politik yang dapat dilakukan oleh seorang pendukung dapat beraneka ragam wujudnya, seperti partisipasi secara langsung yang dapat dilihat oleh orang lain. Partisipasi juga dapat dilakukan secara berkelompok maupun individu. Partisipasi politik juga dapat dilakukan dalam suatu bentuk dukungan maupun penentangan. Selanjutnya, ketika seorang pendukung semakin tidak memercayai berita korupsi bernada negatif tentang paslon yang didukungnya maka akan semakin tinggi partisipasinya dalam mengajak orang-orang lain di sekitarnya serta partisipasi dalam pemberian suara.

Pendukung yang sering berbagi informasi dan pendapat dengan sesamanya akan semakin tidak percaya dengan isi berita korupsi. Selanjutnya, pendukung juga akan semakin mencari referensi tambahan di berita daring yang kemudian akan dibagikannya lagi pada orang-orang terdekatnya yang juga kepada sesama pendukung yang dipercayainya. Hubungan seperti ini akan terjadi secara simultan dalam bentuk dukungan yang tak terputus pula.

Seorang konstituen yang semakin sering mengonsumsi berita korupsi bernada negatif akan semakin meningkat tingkat partisipasi politiknya. Pendukung yang memiliki motivasi yang tinggi dalam membaca berita korupsi di media daring, akan semakin sering mengajak orang lain untuk berpartisipasi secara sama dengannya dan kemudian menyebarkan berita *online* tersebut melalui tautan-tautan di berbagai grup obrolan. Tingkat pemenuhan kebutuhan akan berita politik atas paslon yang didukungnya akan semakin memotivasinya untuk memberikan suaranya pada paslon tersebut.

Pemenuhan kebutuhan akan berita korupsi yang tercapai melalui hasil diskusi dengan orang-orang terdekatnya dapat semakin membuatnya yakin dalam menentukan pilihan dan selanjutnya memberikan suaranya. Semakin tinggi intensitas diskusi yang dilakukan oleh sesama pendukung suatu paslon, maka akan semakin tinggi pula tingkat partisipasi politiknya. Semakin dekat hubungan yang terjalin antara konstituen dengan rekan diskusinya, maka akan

semakin sinkron bentuk partisipasi politik yang dilakukan oleh keduanya. Hubungan antara pola konsumsi berita korupsi dan intensitas diskusi berita korupsi dengan partisipasi para konstituen memang memiliki signifikansi yang valid. Namun, interaksi sosial dan antarpribadi yang dihasilkan dari lingkungan di sekitarnya lebih menentukan tingkat partisipasi politik yang dilakukan. Meskipun para paslon yang mereka dukung turut disebutkan dalam beberapa berita korupsi, namun pendapat kelompok yang terbentuk di antara para pendukung paslon yang sama memiliki pengaruh yang lebih kuat.

PENUTUP

Berita korupsi menjadi isu yang penting dalam penentuan preferensi pemilih. Berbagai media merasa penting untuk mendiseminasikan pesan-pesan Pilkada DKI Jakarta 2017 memerlukan pengawasan publik melalui pemberitaan sejumlah berita korupsi berbagai perspektif yang turut memboyong hampir keseluruhan nama kandidat yang sedang mencalonkan diri. Media masih memiliki kekuatan dalam menentukan bagaimana perspektif publik dan selanjutnya menjadi *basic belief* seorang konstituen.

Namun, hubungan yang tak cukup kuat antara konsumsi media dengan partisipasi yang terbentuk tersebut, turut dikalahkan oleh hubungan yang dimiliki antara keberadaan relasi pribadi dan sosial yang intim. Hal ini berarti, kondisi lingkungan sekitar, seperti dalam keluarga, hubungan pertemanan di kampus, relasi di tempat kerja, atau bahkan komunitaslah yang paling menentukan bagaimana persepsi seorang konstituen terhadap para paslon.

Melalui riset ini, peneliti ingin menekankan bahwa upaya untuk menegakkan suatu sikap antikorupsi tak hanya diperankan oleh media, tetapi juga memainkan peran pengaruh dari orang-orang terdekat di sekitar. Kampanye antikorupsi di sektor politik dapat dimulai pada komunitas-komunitas kecil yang memiliki anggota-anggota yang solid, ataupun pada lembaga pendidikan dan unit-unit kepegawaian di Indonesia. Keluarga sebagai unit sosial terkecil dapat juga

dijadikan sebagai sasaran kampanye antikorupsi di sektor politik, namun signifikansinya lebih kecil dibandingkan dengan unit yang lainnya.

Penelitian ini memiliki keterbatasan berupa keluasan variabel independen yang memberikan banyak pilihan. Banyak variabel-variabel independen yang jika ditinjau dari teori *Uses and Gratification* dapat berkaitan dengan partisipasi politik. Oleh karenanya, penelitian ini belum mampu untuk menjelaskan bagaimana variabel-variabel lainnya yang lebih berkorelasi. Penelitian selanjutnya juga dapat mengeksplorasi bagaimana bentuk-bentuk relasi sosial atau antarpersonal yang memengaruhi preferensi politik pemilih, misalnya dalam relasi keluarga dan tempat kerja.

REFERENSI

- Anugerah, Pijar. (2016, 28 Januari). Pemberantasan Korupsi Indonesia pada 2015 ‘Membaik’. BBC Indonesia. Diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/01/160127_indonesia_indeks_korupsi.
- Babbie, Earl. (2008). *The Basic of Social Research*. Belmont: Wadsworth.
- Baran, Stanley J., dan Davis, Dennis K. (2012). *Mass Communication Theory: Foundations, Ferment, and Future. Sixth Edition*. Boston: Wadsworth.
- Indonesian Corruption Watch. (2014). Tren Pemberantasan Korupsi 2014. Diakses dari <http://www.antikorupsi.org/sites/antikorupsi.org/files/doc/Kajian/Trend%20Korupsi%20Tahun%202014.pdf>
- Indonesia-investments.com. (2017, 7 Maret). Korupsi di Indonesia. Diakses dari <http://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/risiko/korupsi/item235>.
- Kriyantono, Rachmat. (2009). *Teknik Praktis Riset Komunikasi: Disertai Contoh Praktis Riset Media, Public Relations, Advertising, Komunikasi Organisasi, Komunikasi Pemasaran*. Jakarta: Kencana.

- Ndoda, Gladys Ruvimbo. (2014). Corporate Governance and Ethical Behaviour: The Case of the Zimbabwe Broadcasting Corporation. *Journal of Academic and Business Ethics*, 9, 1-8.
- Nimmo, Dan. (2005). *Komunikasi Politik: Komunikator, Pesan, dan Media*. Bandung: Rosda Karya.
- Nimmo, Dan. (2006). *Komunikasi Politik: Khalayak dan Efek*. Bandung: Rosda Karya.
- Putra, Nanda Perdana. (2017, 6 April). DPT Pilkada DKI 2017 Putaran Kedua Capai 7.218.254 Pemilih. Diakses dari <http://pilkada.liputan6.com/read/2912558/dpt-pilkada-dki-2017-putaran-kedua-capai-7218254-pemilih>.
- Ruben, Brent D, dan Stewart, Lea P. (2006). *Communication and Human Behaviour*. New York: Pearson Education.
- Tempo.co. (2016, 27 Januari). Ini Daftar Peringkat Korupsi Dunia, Indonesia Urutan Berapa? Diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2016/01/27/063739957/ini-daftar-peringkat-korupsi-dunia-indonesia-urutan-berapa>.
- West, Richard, dan Turner, Lynn H. (2007). *Introducing Communication Theory: Analysis and Application*. New York: McGraw-Hill.
- Wibisono, B. Kunto. (2012, 19 November). INES: Kepuasan Masyarakat terhadap Pemberantasan Korupsi Rendah. *antaranews.com*. Diakses dari <http://www.antaranews.com/berita/344244/ines-kepuasan-masyarakat-terhadap-pemberantasan-korupsi-rendah>.

Pemaknaan Efisiensi Belanja Daerah dalam *Interpretative Phenomenological Analysis*: Sebuah Konstruksi atas Pemufakatan Para Agen

STANISLAUS, RATNA AYU DAMAYANTI, DAN SYAMSUDDIN

Universitas Hasanuddin Makassar

stanislaus76@gmail.com

damayantiss@yahoo.co.id

syamsuddin_wadi@gmail.com

p-ISSN : 2477-118X

ABSTRAK

Fenomena inefisiensi belanja daerah menyiratkan adanya kontroversi, yaitu antara ukuran konvensional dalam mengukur efisiensi kinerja kegiatan telah mengabaikan harga pasar wajar dan antara perilaku *budget slack* sebagai hal yang tak wajar namun telah menjadi lumrah karena merupakan pemufakatan para agen birokrat. Penelitian ini bertujuan mengungkap makna pengalaman agen birokrat dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban belanja daerah.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang menggunakan paradigma interpretatif kritis dengan pendekatan fenomenologi transendental, sosial, dan hermeneutika-ontologi. Data diperoleh melalui wawancara. Alat analisis yang digunakan adalah *Interpretative Phenomenological Analysis* (IPA) yang dikembangkan oleh Smith. Hasil penelitian ini memunculkan tiga tema, dua diantaranya adalah makna pengalaman yang diungkapkan oleh partisipan yang terdiri dari makna internal dan makna eksternal. Sementara tema yang terakhir mengajukan alternatif untuk mengubah konstruksi kebijakan anggaran pemerintah dalam kerangka pencegahan perilaku pembajakan anggaran daerah.

Kata Kunci: inefisiensi, agen birokrat, *budget slack*, fenomenologi

ABSTRACT

The phenomenon of regional expenditure inefficiency implies controversy, i.e. between conventional measures of efficiency in performance of activities have ignored fair market prices and between budget slack behavior as unnatural but has become commonplace as it is the conspiracy of bureaucratic agents. This qualitative research aimed to reveal the meaning of the bureaucrat agent experience in the implementation and accountability of regional spending. The study used a critical interpretive paradigm with transcendental, social, and hermeneutical-ontology phenomenology approach. The analysis instrument of the interview data in this research used the Interpretative Phenomenological Analysis (IPA) developed by Smith. The research results revealed three themes, two of them were the meaning of the experience expressed by participants, consisting of internal meanings and external meanings, while the last theme proposed the alternative for changing the construction of the government budget policy within the framework of preventing the piracy behavior of the local budgets.

Keywords: inefficiency; bureaucratic agent; budget slack; phenomenology

PENDAHULUAN

Pernyataan Blais & Dion (1990), sebagaimana juga dikutip oleh Abdullah & Halim (2012), bahwa birokrat di *agency* (Unit Kerja atau SKPD dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia) memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan alokasi anggaran pengeluarannya. Dalam perspektif keagenan, kecenderungan tersebut merupakan bentuk dari *self-interest*. Karena itu, tatkala menganggarkan belanja dalam RKA-SKPD, kepala SKPD cenderung menentukan kebutuhan dana di atas kebutuhan sesungguhnya atau dengan perkataan lain, kepala SKPD menyajikan jumlah alokasi yang melebihi *real cost* ketika anggaran tersebut disusun. Pada tataran penganggaran publik, kecenderungan itu sangatlah wajar sebab dalam penganggaran dikenal kebijakan “prakiraan maju” (*forward estimate*), yakni pertimbangan yang didasarkan pada perspektif waktu lebih dari satu tahun anggaran guna memperhitungkan implikasi biaya pada tahun berikutnya (Halim: 2008; Waidl dkk.: 2008; PP No. 58/2005; Permendagri 13/2006). *Real cost* biasanya mengacu pada harga pasar wajar (Jeina: 2013). Jikalau terdapat selisih antara yang dianggarkan dan dibelanjakan berdasarkan *real cost*, seharusnya hal itu dapat diungkap dalam pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran sebagai tindakan penghematan anggaran atau efisiensi belanja pada tataran operasional (Schick: 1998).

Di sinilah letak ironisnya sekaligus kontroversial peran anggaran pemerintah yang tercermin dalam 3 (tiga) fungsinya, yakni alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Dalam konteks belanja barang dan jasa, dengan memperhatikan ketiga fungsi tersebut, pemerintah daerah seharusnya mengalokasikan sumber daya secara efisien, adil, dan merata (Mardiasmo: 2009), bukannya memaksimalkan anggaran demi *self-interest*. Dalam penganggaran sektor publik, terdapat persoalan lama, yaitu bagaimana mengalokasikan uang rakyat melalui pilihan kolektif (Fozzard: 2001). Syarifuddin (2010), mencatat bahwa sengkaret atas respon masing-masing pihak terhadap hal pengalokasian uang rakyat itu, juga pernah dipersoalkan oleh

seorang ilmuwan politik Amerika, V.O. Key. Jr, dan merespon hal itu, diajukanlah pernyataan dan pendapat berbeda dan dianggap jitu dari Aaron Wildavsky bahwa “*All budgeting is about politics; most politics is about budgeting; and budgeting must therefore be understood as part of political game*”. Sayangnya, seiring perjalanan waktu, credo tersebut kiranya telah melahirkan sikap yang cenderung pragmatis-transaksional, terutama bagi mereka yang memang haus akan kekuasaan baik di lembaga legislatif maupun di jajaran birokrat.

Perubahan manajemen sektor publik yang dalam dua dekade ini terus bergulir telah melahirkan konsep *Public Expenditure Management* (PEM) yang memberikan nuansa baru terkait dengan penganggaran (Campos & Pradhan: 1997), yakni sebagai pedoman dan tuntunan berpikir secara ideal-ideologis, panduan berpikir jernih, sistematis dan bertujuan, tidak semata politik. *Public Expenditure Management* (PEM) mengarahkan para pengambil kebijakan dan keputusan penganggaran publik untuk melakukan pencocokan ideal pada sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas terhadap keinginan masyarakat (rakyat) yang tidak terbatas tersebut. Kenyataan menunjukkan bahwa pada umumnya *mindset* para legislator daerah/pusat dalam memandang penganggaran sektor publik lebih bernuansa *take and give* sehingga kelihatan lebih pragmatis-transaksional. Karena itu, *Public Expenditure Management* (PEM) di sektor publik hanya dapat dieksekusi dengan sukses ketika paradigma perencanaan dan pengelolaan anggaran diletakkan dalam acuan “ideal-ideologis”.

Terkait dengan realisasi jenis belanja barang dan jasa daerah, efisiensi mendapat pemaknaannya sebagai sumber daya yang digunakan oleh pengguna anggaran dibandingkan dengan output yang dihasilkan oleh pengguna anggaran (Schick: 1998). Penerapan konsep tersebut melalui pelaksanaan kegiatan (*service delivery*) dengan biaya yang sehemat mungkin atau dengan mengupayakan *unit cost* yang minimal, namun tetap dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Schick (1998), menyebutnya sebagai efisiensi operation-

al (*operational efficiency*) yang dipakai dalam mengukur efisiensi pada taraf realisasi anggaran belanja, sekaligus membedakannya dengan efisiensi alokasi (*allocation efficiency*) yang digunakan pada tahap perencanaan anggaran.

Sangat mencengangkan ketika data pertanggungjawaban belanja SKPD dikonfirmasi langsung ke pihak penyedia barang dan jasa oleh peneliti. Melalui olahan data dengan bantuan *work-sheet excel*, penulis menemukan bahwa sebanyak 20% hingga 40% dari jumlah anggaran belanja barang dan jasa yang telah diimplementasikan belanjanya merupakan area inefisiensi (wilayah pemborosan) belanja, yakni rata-rata sebesar Rp43.764.985.836,90 dari total anggaran belanja langsung APBD. Sebuah jumlah yang fantastis besarnya! Fenomena itu hanya dapat nampak dan terlihat ketika kesadaran diri mulai diarahkan secara holistik, agregat, dan integral (*public cost awareness*) pada bagaimana mengoptimalkan pemanfaatan “uang rakyat” secara jujur, tepat sasaran, dan bertanggungjawab.

Fenomena ini unik, dan karenanya menarik untuk dilakukan penyelidikan alami yang mendalam terkait dengan aspek manusia selaku aktor utama dalam penerapan akuntansi belanja daerah (Suartana: 2010; Syarifuddin: 2010). Penelitian ini berangkat dari keinginan penulis untuk mengetahui apa sebenarnya makna efisiensi belanja bagi agen birokrat tatkala harga-harga barang yang tercantum dalam bukti-bukti pertanggungjawaban belanja SKPD sesungguhnya tidak memproyeksikan harga transaksi wajar (*arm's lenght transaction*) pada saat keterjadiannya (direalisasikan)? Karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengungkap makna pengalaman agen birokrat dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban belanja daerah.

1. Metode Kajian

Penyelidikan mendalam (*deep inquiry*) terhadap fenomena inefisiensi (pemborosan) belanja pada kasus belanja barang dan jasa pemerintah daerah Kota Parepare tahun anggaran 2014 dilaksanakan pada beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Penulis menggunakan metode reduksi fenomenologis besutan Edmund

Husserl (Creswell: 1998; Moleong: 2010) sebagai rancangan penelitian ini yang merupakan prasyarat bagi semua pendekatan fenomenologi, terutama penekanan pada cara kerja *epoche* (penundaan) agar peneliti dapat masuk menyelami dan menangkap noumena atau hakekat (esensi) sesungguhnya dari fenomena yang terlihat. Selanjutnya, peneliti menekankan penggunaan fenomenologi eksistensial-hermeneutika atau disebut juga fenomenologi interpretif (Mulyono dkk.: 2013; Palmer & Richard: 2005; Smith, Flower, & Larkin: 2009) yang dikembangkan oleh Martin Heidegger, seorang murid terbaik Edmund Husserl untuk menginterpretasikan fenomena; dan fenomenologi sosial yang digagas Alfred Schütz untuk menemukan “motif sebab” dan “motif tujuan” dari tindakan para agen. Baik basis fenomenologi ekstensial-hermeneutika maupun fenomenologi sosial, keduanya menekankan pada interpretasi kembali atas makna pengalaman yang diungkap subjek yang mengalaminya berdasarkan konteksnya (Nunn: 2009; Suzanne: 2002; Smith & Osborn: 2003; Smith, Flower, & Larkin: 2009). Khusus pada fenomenologi interpretif, istilah yang tepat menggambarkan hal ini, diungkap dalam Smith *et. al.* (2009) sebagai “double interpretative”.

1. 1. Informan dan pengumpulan data

Subjek kunci dari objek penelitian, yakni partisipan berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) dan yang berperan selaku Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Bendaharawan Dinas/Badan/Kantor, dan Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK-SKPD). Baik PPTK, PPK, Bendaharawan, maupun PPK-SKPD adalah alat kelengkapan personil yang dimiliki oleh kepala kantor selaku Pengguna Anggaran (PA) dalam merencanakan, mengelola, dan mempertanggungjawabkan anggaran belanja SKPD. Meski demikian, tidak semua pegawai yang melakoni peran tersebut dijadikan partisipan. Peneliti menyeleksi sebanyak 6 atau 7 orang dan dipilih sebagai partisipan kunci (*key-participant*) sehingga subjek dari objek penelitian adalah tipikasi pegawai yang paling mendekati pengalaman fenomena seperti yang nampak. Hal ini sejalan dengan yang diungkapkan oleh Bungin (2011), bahwa

partisipan penelitian adalah subjek yang memahami informasi objek penelitian. Karena itu, kombinasi antara lamanya partisipan menduduki posisi jabatan dan kedekatan personal dengan peneliti menjadi pertimbangan dan penekanan khusus bagi peneliti dalam memilih dan menentukan partisipan kunci. Akhirnya, peneliti menetapkan partisipan dengan inisial H (bendaharawan sejak 2007 hingga sekarang), R (bendaharawan 2011 – 2015, dan PPK-SKPD 2015 hingga sekarang), NS (bendaharawan sejak 2006 sampai saat ini), YM (bendaharawan 2007 – 2013, PPK/PPTK 2014 – 2015, dan PPK-SKPD 2016), I (bendaharawan sejak 2011 sampai sekarang), dan A (bendaharawan 2009 – 2011, Kasub Akuntansi SKPD 2011 – 2012, dan Kasub Pelaporan dan Akuntansi PPKD sejak 2013 sampai sekarang). Penelusuran ke bukti-bukti transaksi pertanggungjawaban belanja dan dilanjutkan dengan *survey* pendahuluan dengan mengkonfirmasi item harga-harga barang ke pihak penyedia dilakukan dari tanggal 25 Juni hingga Desember 2015. Pengolahan data awal pada Februari 2016, dilanjutkan dengan pengambilan transkrip data interviu secara mendalam dan analisis data dilakukan pada Juni 2016 sampai Oktober 2016.

1. 2. Teknis dan analisis data

Dalam upaya memahami berbagai pandangan, motif, keinginan, dan makna yang dibangun oleh para partisipan atas tindakan personal dan sosial mereka terhadap praktik belanja barang dan jasa dalam pengelolaan keuangan daerah dan selanjutnya dilakukan interpretasi kembali atas pengalaman subjek yang memaknainya, penulis menggunakan alat analisis *Interpretative Phenomenology Analysis* (IPA) yang dikembangkan dalam Smith, Flower, & Larkin (2009). Dijelaskan bahwa IPA bertujuan untuk mengungkap secara detail bagaimana partisipan memaknai dunia personal dan sosialnya.

Sasaran utama penelitian IPA adalah makna berbagai pengalaman, peristiwa, status yang dimiliki oleh partisipan. Sebagaimana yang dijelaskan Smith, teknik ini berusaha untuk mengeksplorasi pengalaman personal serta menekankan pada persepsi personal partisipan mengenai suatu objek atau peristiwa. Data wawancara (*in-*

interview) yang peneliti peroleh melalui proses ekstrak (penyalinan) ke dalam teks, selanjutnya dianalisis menggunakan *interpretative phenomenological analysis* (IPA). Adapun langkah-langkah analisis data yang dilakukan sebagaimana yang diusulkan Smith, yaitu terdiri dari 6 (enam) langkah. **Langkah pertama, kedua, dan ketiga** dilakukan dengan menyalin kembali transkrip rekaman wawancara dari partisipan dan mengaturnya di dalam kolom kedua dari tabel 3 kolom. Kolom pertama diberi judul *emergent themes*, kolom kedua adalah *original transcript* yang merupakan tempat merapikan salinan rekaman wawancara, dan kolom ketiga berjudul *explanatory comments*. Dalam merapikan salinan wawancara dan memberi komentar atau catatan-catatan yang perlu (*explanatory comments or initial noting*), serta membuat tema yang muncul (*developing emergent themes*), peneliti menekankan pembacaan secara berulang-ulang (*reading and rereading*) dari data transkrip wawancara untuk menemukan pemahaman dan mendekatkan peneliti pada pengalaman partisipan sendiri. Langkah **keempat dan kelima** adalah membuat hubungan di antara tema-tema yang muncul (*searching for connections across emergent themes*) berdasarkan kemiripan, kedekatan, dan kesamaan makna dari tema-tema tersebut dan mengelompokkannya ke dalam subtema-subtema yang baru. Setelah proses ini dirampungkan untuk setiap data partisipan, selanjutnya barulah peneliti berpindah ke analisis data partisipan lain (*moving the next cases*) dengan tahapan dan cara yang sama sebelumnya. Langkah **terakhir** adalah peneliti mengumpulkan dan menarik semua subtema-subtema yang telah dihasilkan dari setiap partisipan. Pola-pola yang sama dari subtema tersebut kemudian dibuatkan label yang menggambarkan hubungan kasus (*looking for patterns across cases*) yang selanjutnya disebut tema utama (*master themes*) dan menjadi dasar bagi peneliti dalam membuat laporan penelitian (*reporting*).

2. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Setelah melalui tahapan-tahapan dalam menganalisis data wawancara dari partisipan, terdapat 3 (tiga) tema utama (*master themes*)

yang dihasilkan dalam olah data transkrip wawancara menggunakan *Interpretative Phenomenological Analysis* (IPA). Ketiga tema tersebut, yakni institusionalisasi *budget slack* sebagai refleksi dari pemufakatan para agen birokrat, kleptokrasi di tubuh birokrat sebagai *self-interest* dalam selubung inefisiensi belanja, dan mengurai benang kusut implementasi belanja rutin pemerintah daerah sebagai tawaran solusi.

2. 1. Institusionalisasi praktik *budget slack*: Refleksi pemufakatan para agen

Ketika memandang fenomena inefisiensi belanja barang dan jasa sebagai suatu realitas pertanggungjawaban pengeluaran publik (*public expenditure*) oleh Pemerintah Daerah sebagaimana data olahan yang tersaji pada Tabel 1 untuk inefisiensi belanja yang variannya rata-rata 20% dan Tabel 2 untuk inefisiensi belanja yang variannya rata-rata 40% (lihat lampiran), kiranya tepatlah penggambaran Niskanen bahwa dalam penganggaran pengeluaran sektor publik, khususnya di pemerintahan daerah, Kepala SKPD selaku pengguna anggaran berusaha memaksimalkan *utility*-nya melalui pembengkakan atau pemahalan anggaran belanja (*mark-up*). Tujuan maksimalisasi agar kelak diperoleh pundi-pundi baru untuk mendanai kegiatan yang memang tidak ada atau tidak dapat dianggarkan dalam APBD *alias* nonpos. Karena itu, seorang pejabat birokrasi akan berjuang semampunya dengan cara membajak setiap celah APBD untuk mendapatkan suplai atau asupan dana yang cukup bagi kemungkinan diimplementasikannya belanja kegiatan nonpos.

Penelitian ini menunjukkan adanya proses institusionalisasi nilai-nilai pada keseluruhan proses penganggaran daerah terkait dengan asimetris informasi dalam segala bentuk pelariannya, termasuk *budget slack* yang dimainkan agen eksekutif, dan kebiasaan dagang pengaruh anggota legislatif dalam memanfaatkan *discretionary power*-nya. Dalam hubungan keagenan, penyimpangan seperti itu dapat terjadi, namun hal positif seperti efisiensi anggaran juga dapat berjalan (Damayanti: 2010; Abdullah & Halim: 2012; Anthony & Govindarajan: 2005). Adapun nilai-nilai yang diinstitusionalisasikan ke

dalam organisasi, misalnya tindakan itu “direstui” sepenuhnya oleh semua jenjang jabatan birokrasi sehingga bersifat lebih legal bahkan didukung oleh sistem penyusunan harga satuan barang yang jadi acuan dalam perencanaan anggaran oleh eksekutif. Bahkan, pihak legislatif yang seharusnya mengawasi proses dan pelaksanaan anggaran (KPK, 2013; UU Nomor 1 Tahun 2004; PP 58 Tahun 2005; Permendagri Nomor 13 Tahun 2006), justru meniupkan “angin surga” dalam setiap dagang pengaruh pada mata-anggaran yang jadi bankacannya demi kepentingan oportunistiknya (Jensen & Meckling: 1976; Supanto: 2010; Abdullah & Asmara: 2006). Akhirnya, sudah menjadi pandangan umum bahwa perilaku bancakan anggaran oleh eksekutif dan legislatif untuk memenuhi hasrat rumpun kelompok dan pribadinya seolah menjadi praktik keseharian sehingga menjadi sulit membedakan antara perilaku koruptif dan perilaku yang seharusnya. Bahkan acap kali terdengar ungkapan “jika korupsi dihentikan, gerak pembangunan pun akan berhenti secara tiba-tiba” (Saldi: 2017). Ungkapan itu sejalan dengan pernyataan partisipan:

“Sudah tentu pemerintah tidak melaksanakan secara maksimal karena ada sesuatu di daerah yang tidak bisa jalan. Kebijakan itu diambil supaya bisa bergerak itu anggaran di daerah”. (P1, H)

Bagi mereka yang menerima kebenaran ungkapan ini, korupsi dipandang semacam pelumas bergerakaknya roda pembangunan (Saldi: 2017). Oleh karena itu, di tengah masyarakat yang sebagiannya bermental permisif, korupsi dianggap sebagai sesuatu yang umum dan biasa sehingga tidak dipandang lagi sebagai bentuk kejahatan. Itulah puncak pemaknaan efisiensi belanja daerah dari partisipan sebagai makna intersubjektivitas mereka dalam mengalami pengalaman mengelola keseluruhan proses dan pelaksanaan anggaran daerah. Dalam pemahaman penulis, pemaknaan yang diungkap partisipan terhadap pengalaman mereka dalam mengelola keuangan belanja daerah bersama individu lainnya dalam konteks interaksi sosialnya lebih merupakan pandangan eksternal partisipan itu sendiri. Partisipan akan lebih mudah memunculkan pandangan tersebut tatkala

ekspresinya diarahkan ke luar dari dirinya sebagai suatu tindakan sosial.

Pandangan partisipan tersebut telah mengungkapkan alasan atau motif dilakukannya tindakan sosial partisipan, dan dalam terminologi fenomenologi Alfred Schütz (Mulyana & Solatun: 2008) pandangan tersebut dikategorikan sebagai motif tujuan (*in order to motives*). Oleh karena itu, dalam bingkai interaksi sosial partisipan, apapun wujud dan makna diskresi yang dilaksanakannya dalam pengelolaan anggaran daerah adalah sah-sah saja sepanjang itu dihasilkan dari pemufakatan para agen sehingga pelaksanaan belanja daerah pun dirasakan sudah efisien dan memang seharusnya begitu.

2. 2. Kleptokrasi di tubuh birokrat sebagai proyeksi *self-interest* dalam selubung inefisiensi belanja

Terjadinya persekongkolan dalam bentuk pemufakatan para agen birokrasi dalam membajak anggaran belanja yang dikelolanya untuk kepentingan diri dan kelompoknya (*self-interest*) menandakan dan mengkonfirmasi bahwa kekuasaan memang cenderung korup dan makin terjebak ke dalam pusaran kleptokrasi. Kleptokrasi bisa dipahami sebagai bentuk administrasi publik dengan menggunakan uang yang berasal dari publik untuk memperkaya diri sendiri.

Pada kasus kleptokrasi anggaran Pemda, peran Inspektorat Daerah selaku pengawas internal seharusnya dapat menjadi filter untuk mencegah berkembangnya perilaku tersebut. Namun, justru terjebak dalam persekongkolan dan pemufakatan para agen birokrasi. Karena itu, istilah “jeruk makan jeruk”-yang dipopulerkan Joshua lewat iklan *Nutrisarinya itu*- sangatlah tepat disematkan pada candaan atau guyonan yang kadang terlontar untuk peran Inspektorat Daerah. Pengertian istilah itu sendiri tidaklah jauh berbeda dengan apa yang dimaksud dengan “maling teriak maling”. Sebuah ungkapan yang menggambarkan tentang kiprah seseorang yang ingin disebut sebagai pahlawan, padahal dirinya pun merupakan bagian dari masalah.

Penelitian ini memperlihatkan adanya praktik inefisiensi pengeluaran publik hasil persekongkolan para agen melalui pemufakatan bersama sehingga perilaku itu dapat diinterpretasi sebagai usaha

perampokan uang rakyat oleh para agen birokrasi atau lazim dikenal dengan istilah “kleptokrasi”. Sebagai informasi, istilah kleptokrasi dipopulerkan oleh Stanislaw (1968) dalam karya klasiknya “*Kleptocracy or Corruption as a System of Government*”. Bentuk persekongkolan ditunjukkan, misalnya dengan menumbuhkan pemahaman dan kesadaran bersama sebagai agen bahwa harga realisasi belanja barang dan jasa akan merujuk atau sama persis dengan harga perencanaan yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran (DPA-SKPD). Dengan demikian, proses verifikasi bukti pertanggungjawaban belanja yang dilakukan PPK-SKPD kemudian dilanjutkan ke bagian keuangan selaku PPKD untuk diterbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) sesungguhnya telah mengabaikan harga pasar wajar setempat (*fair value*) sebab yang dirujuk adalah harga saat perencanaan anggaran. Dalam konsep manajemen belanja publik (*public expenditure management*), apapun pernyataan dalih yang merasionalisasikannya, sejauh itu bentuk dari distorsi anggaran belanja publik, tetaplah merupakan usaha pencurian aset daerah (Chandra dkk.: 2016; Listiyono dkk.: 2010; UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001). Singkatnya, praktik “diskresi” yang melahirkan inefisiensi belanja yang marak terjadi di Pemerintah Daerah, tidak lepas dari upaya agen birokrasi untuk menjaga prestise diri agar kekuasaan tetap dalam genggamannya, dan juga upaya memaksimalkan utilitasnya untuk menambah pundi-pundi pendapatannya (*side income*). Salah satu diskresi yang terjadi, seperti arahan untuk menggiring sebagian dana anggaran belanja kegiatan ‘A’ ke kegiatan nonpos atau nonanggaran, sejatinya telah mengkonfirmasi bahwa ada pembajakan anggaran pada kegiatan ‘A’. Inilah pandangan kedua yang diungkapkan oleh agen birokrasi menyikapi praktik distorsi anggaran belanja di Pemerintahan Daerah, sekaligus memaknai pengalaman mereka akan efisiensi belanja daerah. Kalau makna efisiensi belanja dalam pengalaman agen birokrat dikaitkan dengan interpretasi motif tindakan seseorang sebagaimana yang dijelaskan oleh Alfred Schütz, maka pemaknaan tersebut dikategorikan sebagai ungkapan alasan atau motif sebab (*because of motives*)

di balik tindakan atau perilaku partisipan. Makna pengalaman yang diungkapkan partisipan pada arus motif sebab (*because of motives*) lebih menekankan pada kesadaran partisipan dalam mengkonstruksi makna melalui serangkaian pengetahuannya yang tersedia (*stock of knowledge*) yang terdiri dari semua fakta, kepercayaan, prasangka dan aturan yang dimilikinya.

2. 3. Mengurai benang kusut implementasi anggaran belanja rutin pemerintah daerah

Bagian ini berusaha menjembatani kedua pandangan agen birokrasi yang memberi makna atas pengalaman para agen dalam mengimplementasikan pertanggungjawaban belanja daerah sebab bagaimanapun, perilaku mendistorsi anggaran akan selalu terkait dengan perilaku koruptif. Terdapat alternatif solusi untuk mendapatkan titik temu yang sesuai, yaitu penganggaran secara holistik, konsistensi penegakan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) melalui *tools*-nya: *reward* dan *punishment* dengan memperkuat institusi Inspektorat Daerah, dan siraman rohani.

Alasan paling afdal yang dikemukakan partisipan untuk mendalihkan kebijakan “membajak anggaran” di tengah jalan adalah tudingan kepada Pemerintah Pusat yang dinilainya “setengah hati” dalam kebijakan anggarannya. Pemerintah Pusat melalui Keppres 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keppres 72 Tahun 2004 dan Perpres 53 Tahun 2010, sesungguhnya memberi celah korupsi bagi aparat birokrasi daerah untuk melahirkan diskresi “distorsi anggaran” yang sewaktu-waktu dapat mengancam kelangsungan hidup dirinya dan amanah kekuasaan yang diembannya. Selain alasan utama tersebut, diharapkan Pemerintah Pusat dan Daerah dapat lebih konsisten lagi dalam menerapkan “penghargaan” dan “hukuman” yang tepat pada sistem kerja birokrasi serta dilaksanakannya program penguatan “kalbu-batin” dalam bentuk kegiatan siraman rohani yang intens dan berkesinambungan.

Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) seharusnya dapat diperankan, namun menjadi sulit lan-

taran Inspektorat Daerah masih di bawah kendali Kepala Daerah, meskipun sumber daya aparatnya terus ditingkatkan kapabilitas dan kapasitasnya dalam mengemban tugas pokok pengawasan internal daerah. Karena itu, mendesak APIP diberikan kebebasan “independensi posisi”, yakni keluar dari struktur pemerintahan daerah (Kompas, 2015a). Selagi masih dikendalikan oleh kekuasaan di daerah, Inspektorat tetap tumpul dan lemah ibarat seekor Macan yang telah rontok taring-taringnya. Penguatan kelembagaan Inspektorat secara vertikal diperlukan untuk menjauhkannya dari ekses keterlibatannya dalam upaya penggerogotan anggaran belanja publik (Kompas, 2015b).

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Studi ini menggunakan *Interpretative Phenomenological Analysis* (IPA) dalam menganalisis data wawancara. Penelitian ini menyimpulkan bahwa tidak ada efisiensi dalam belanja daerah, khususnya pada jenis belanja barang dan jasa yang merupakan kelompok belanja langsung. Efisiensi implementasi belanja yang dimaknai oleh agen birokrat sesungguhnya baru sebatas pemahaman arti efisiensi pada tahap perencanaan serapan anggaran, yang oleh Schick (1998) dipandang sebagai efisiensi alokasi (*allocation efficiency*). Agen birokrat daerah mesti disadarkan kembali bahwa efisiensi pelaksanaan/realisasi anggaran belanja bukan lagi melanjutkan efisiensi tingkat serapan anggaran, melainkan bagaimana pelaksanaan kegiatan (*service delivery*) dilakukan dengan pengeluaran biaya yang sehemat mungkin berdasarkan harga pasar wajar atau dengan mengupayakan *unit cost* yang minimal, namun tetap dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan (*operational efficiency*). Penyadaran agen birokrat untuk melaksanakan efisiensi di tahap realisasi belanja menemukan jalan terjal. Sangat sulit untuk menerapkannya sebab para agen sebagai partisipan memaknai pengalaman mereka sebagai praktik *budget slack* yang mengarahkan pertanggungjawaban belanja daerah menjadi tidak efisien (inefisien). Namun karena

menginstitutionalnya nilai-nilai praktik *budget slack* ke dalam organisasi pemerintah daerah sebagai sesuatu yang “sah/legal” karena dihasilkan dari pemufakatan sehingga belanja yang dilakukan telah dianggap “efisien”. Makna yang diungkap tersebut menyiratkan motif tujuan (*in order to motive*) dari tindakan partisipan dan pengungkapannya lebih merupakan pandangan eksternal partisipan sendiri tat kala ekspresinya diarahkan ke luar dari dirinya.

Di samping itu, kesulitan agen melaksanakan efisiensi realisasi belanja ditunjukkan oleh makna pengalaman yang diungkapkan bahwa praktik “diskresi” inefisiensi belanja tidak lain adalah upaya agen birokrasi untuk menjaga prestisenya dan mendapatkan penghasilan tambahan (*side income*) dengan cara memaksimalkan utilitasnya. Akhirnya, diskresi yang didalihkan sebagai “kepentingan umum”, mewujud pada pelaksanaan kegiatan nonpos, dengan cara mendistorsi anggaran sehingga berdampak pada inefisiensi belanja, tidak lain adalah gambaran dan wujud dari pemerintahan kleptokrasi (perampokan uang rakyat). Dalam diri partisipan bergolak makna itu, yang jujur diakuinya sebagai potensi “dosa” namun pada akhirnya diproyeksikan dan dirasionalkan pada identitas atau sosok diri hamba sahaya (budak) untuk menenangkan dan membebaskan persepsi buruk pada dirinya. Pandangan itu lebih bersifat internal, berada dan bermain dalam ranah batin partisipan sehingga menyiratkan motif sebab (*because of motive*) dari tindakannya.

Pemaknaan efisiensi belanja daerah oleh agen birokrat kini menyisakan persoalan akut karena agen akan terus berada dalam situasi “dilematis” dalam seluruh proses perencanaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban anggaran belanja daerah. Karena itu, penelitian ini juga menyimpulkan bahwa mesti ada gerakan bersama antara pemerintah pusat dan daerah untuk mengubah konstruksi kebijakan anggaran pemerintah dalam kerangka pencegahan perilaku pembajakan anggaran. Melihat bentuk-bentuk pelayanan publik di daerah yang dari waktu ke waktu makin bervariasi dan beraneka ragam kegiatannya, Pemerintah Pusat seharusnya sudah membatalkan pasal 13 ayat (1) Keppres 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksa-

naan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keppres 72 Tahun 2004 dan Perpres 53 Tahun 2010 lantaran pembatasan anggaran tersebut telah lama menjadi celah korupsi bagi aparat birokrasi daerah untuk melahirkan diskresi “distorsi anggaran” yang sewaktu-waktu dapat mengancam kelangsungan hidup dirinya dan amanah kekuasaan yang diembannya. Hanya saja, untuk menghindarkan pemerintah daerah dari sikap boros, Pemerintah Pusat selain memperkenankan Pemda dapat menganggarkan kegiatan-kegiatan seremonial tersebut, juga mesti ada pengetatan dan pembatasan anggaran. Ditentukannya batas plafon anggaran yang maksimal direncanakan, misalnya rasio tertentu dari persentase APBD Kab./Kota/Propinsi. Hal ini tentu mempermudah birokrasi dalam mengendalikan anggaran dan pengawasannya kelak.

REFERENSI

1. Buku dan Jurnal :

- Abdullah, Syukry. & Asmara J. A. (2006). Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah; Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik. Simposium Nasional Akuntansi Padang, 23-26 Agustus 2006.
- Abdullah, Syukry. & Halim A. (2012). Perilaku Oportunistik Legislatif dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya: Bukti Empiris dari Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. *Disertasi* (Tidak Dipublikasikan). Yogyakarta: Program Studi Doktor Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Gadjah Mada.
- Anthony R. N. & Govindarajan V. (2005). *Management Control Systems*. Jakarta: Salemba Empat
- Blais A. & Dion S. (1990). *Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen Model & Its Critics*. Chicago Press: *Polity* Vol. 22, No. 4, 655-674.
- Bungin B. (2011). *Metodologi Penelitian Kuantitatif*. Jakarta: Kencana
- Campos E. J. & Pradhan S. (1997). *Evaluating Public Expenditure*

- Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms*. Journal of Policy and Management
- Chandra P., Bismar N., & Mahmud M. (2016). Analisis Hukum Penggabungan Perkara Korupsi dan Money Laundering dalam Sistem Peradilan di Indonesia. *USU Law Journal*, Vol. 4. No.1: 14-25
- Creswell J. W. (1998). *Qualitatif Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. California: Sage Publications, Inc.
- Damayanti. R. A. (2010). Hubungan keagenan Pemerintah Daerah dalam Konteks Anggaran: Sebuah Agenda Rekonstruksi. *Publikasi Ilmiah. Ekuitas Vol. 15 No. 2 Juni 2011: 149 – 171* (Online). (<http://www.google.com>, diakses tgl 27 Januari 2016).
- Fozzard A. (2001). *The basic budgeting problem: Approaches to resource allocation in the public sector and their implications for pro-poor budgeting*. Center for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute (ODI). Working paper 147
- Halim A. (2008). Akuntansi Keuangan Daerah. *Ed.3*. Jakarta: Salemba Empat
- Jeina I. K. (2013). Metode Penetapan Biaya Rawat Inap pada BLU RSUP Prof. Dr. R. D. Kandou Manado. *EMBA*, Vol. 1 No. 3: 793-803
- Jensen C. M. & Meckling W. H. (1976). *Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics 3, pp. 305-360
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). (2013). Kedudukan Peran dan Kelembagaan DPRD dalam Konteks Good Government. Jakarta: KPK
- Mardiasmo. (2009). Akuntansi Sektor Publik, Yogyakarta: Andi Offset.
- Moleong J. L. (2010). Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Mulyana D. & Solatun. (2008). Metode Penelitian Komunikasi.

- Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Mulyono E. dkk. (2013). Belajar Hermeneutika dari Konfigurasi Filosofis Menuju Praksis Islamic Studies. Jogjakarta: IRCiSoD
- Nunn, Amanda L. (2009). *Eating Disorder and the Experience of Self: An Interpretative Phenomenological Analysis*. A Thesis of Clinical Psychology: Hertfordshire University of United Kingdom
- Palmer & Richard E. (2005). Hermeneutika Teori Baru Mengenai Interpretasi, Cetakan II, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Schick, Allen. (1998). *A Contemporary Approach to Expenditure Management*, Economic Development Institute of The world Bank.
- Smith J. A.& Osborn M. (2003). Interpretative Phenomenological Analysis. In J. A. Smith (Ed.). *Qualitative Psychology: A Practical Guide to Research Methods*. London: Sage
- Smith J. A., Flowers P. & Larkin M. (2009). *Interpretative phenomenological analysis: Theory, method and research*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington: Sage.
- Stanislav A. (1968) *Kleptocracy or corruption as a system of government: The African Predicament*: Michael Joseph printing.
- Suartana I. W. (2010). Akuntansi Keprilakuan. Yogyakarta: ANDI.
- Supanto. (2010). Analisis Partisipasi Penganggaran terhadap Budgetary Slack dengan Informasi Asimetri, Motivasi, Budaya Organisasi sebagai pemoderasi. Tesis. Program Pasca Sarjana. Universitas Diponegoro: Semarang.
- Suzanne, Elisabeth K. (2002). *Phenomenologies of Culture and Ethics: Ernst Cassirer, Alfred Schutz and the Task of a Philosophy of Culture*. Human Studies 25:55-88. Netherlands: Kluwer Academic Publisher
- Syarifuddin. (2010). Kebijakan Anggaran: Aksentuasi Drama Politik dan Kekuasaan (Disertasi). Brawijaya: Program Pasca Sarjana Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.
- Waidl A., Sudjito A., & Subagiyo S. (2008). Mendahulukan Si Miskin: Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat. Jakarta: LKiS Yogyakarta.

2. Surat Kabar dan Majalah :

Kompas (2015a). “Inspektorat Belum Paripurna Cegah Korupsi”. Edisi 26 Maret 2015. (<http://nasional.kompas.com/read/2015/03/26/15000041/Inspektorat.Belum.Paripurna.Cegah.Korupsi>, diakses tgl 5 Januari 2016).

Kompas (2015b). “Mutlak, Penguatan Pengawasan Inspektorat”. Edisi 07 Maret 2015. (http://cdn.assets.print.kompas.com/baca/polhuk/politik/2015/03/07/Mutlak%2c-Penguatan-Pengawasan-Internal?utm_source=bacajuga, diakses tgl 5 Januari 2016).

Listiyono S., Meyriswati D., & Alfian N. (2010). Korupsi dan mentalitas: kendala kultural dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, *Majalah Kebudayaan dan Politik* Vol. 27, No. 4 tahun 2014

Saldi, Isra. (2017). “Labirin Korupsi”. Kompas Edisi 04 Januari 2017. (<http://nasional.kompas.com/read/2017/01/04/23230031/labirin.praktik.korupsi>, diakses tgl 5 Januari 2017).

3. Peraturan Perundangan :

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Negara

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

LAMPIRAN

Tabel 1. Inefisiensi belanja (varian rata-rata 20%) pada Belanja Kegiatan Pembinaan Kinerja SKPD

No	Item Belanja	Quantity	Anggaran	Total	REALISASI (dibelanja-kan)	Real Cost (harga wajar)	Slack
a.	Kertas HVS ukuran folio	10 Rim	41.300	413.000	413.000	320.000	93.000
b.	Kertas HVS ukuran A4	3 Rim	35.000	105.000	105.000	87.000	18.000
c.	Kertas Duplikator	4 Rim	35.000	140.000	140.000	88.000	52.000
d.	Refill HP 28 (color)	2 Dos	24.200	48.400	48.400	44.000	4.400
e.	Refill HP 27 (black)	5 Dos	24.200	121.000	121.000	110.000	11.000
f.	Cartridge HP 802 (tricolor)	1 Bh	105.000	105.000	105.000	80.000	25.000
g.	Cartridge HP 802 (black)	3 Bh	66.150	198.450	198.450	150.000	48.450
h.	Amplop polos	2 Bh	13.000	26.000	26.000	26.000	-
i.	Map biasa	57 lbr	625	35.625	35.625	28.500	7.125
j.	Cutter Lux	2 Bh	11.700	23.400	23.400	20.000	3.400
k.	Pelubang Kertas	2 Bh	28.500	57.000	57.000	16.000	41.000
l.	Isolasi hitam	2 Bh	10.000	20.000	20.000	14.000	6.000
m.	Spidol snowman	6 Bh	1.200	7.200	7.200	30.000	(22.800)
n.	Tinta stempel	2 Bh	24.700	49.400	49.400	12.000	37.400
o.	Tip-Ex	3 Bh	7.000	21.000	21.000	12.000	9.000
p.	CDR blank	1 Pak	120.525	120.525	120.525	110.000	10.525
			TOTAL	1.491.000	1.491.000	1.147.500	343.500

Sumber: Bukti/Surat Pertanggungjawaban Belanja (SPJ) Tahun Anggaran 2014, data diolah

Tabel 2. Inefisiensi belanja (varian rata-rata 40%) pada Belanja Pengadaan Kegiatan Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional

No	Item Belanja	Quantity	Anggaran	Total	REALISASI (dibelanja-kan)	Real Cost (harga wajar)	Slack
a.	Fotocopy bon pengambilan Barang	500 Lbr	250	125.000	125.000	75.000	50.000
b.	Fotocopy Surat Tugas Kerja Ekstra	20 Lbr	250	5.000	5.000	3.000	2.000
c.	Fotocopy Daftar Kendaraan	75 Lbr	250	18.750	18.750	11.250	7.500
d.	Fotocopy Rute Pengangkutan Sampah	105 Lbr	250	26.250	26.250	15.750	10.500
e.	Fotocopy LPJ Kegiatan Pemeliharaan	775 Lbr	250	193.750	193.750	116.750	77.500
f.	Fotocopy Surat Perintah Kerja	25 Lbr	250	6.250	6.250	3.750	2.500
			TOTAL	375.000	375.000	225.000	150.000

Sumber: Bukti/Surat Pertanggungjawaban Belanja (SPJ) Tahun Anggaran 2014, data diolah

Peranan *e-Government* dan Media Sosial untuk Mewujudkan Budaya Transparansi dan Pemberantasan Korupsi

MARKUS H. SIMARMATA

Ditjen HAM, Kementerian Hukum dan HAM

markussimarmata09@gmail.com

p-ISSN : 2477-118X

ABSTRAK

Pada saat ini, pemerintah Indonesia telah melaksanakan tugasnya untuk meningkatkan transparansi publik. *E-Government* dan media sosial dianggap oleh banyak orang sebagai sarana yang sangat membantu dalam memudahkan proses pelayanan publik, mengurangi biaya pelayanan publik, meningkatkan transparansi, dan mengurangi korupsi. Sarana yang dioperasionalkan oleh piranti Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) tersebut telah digunakan oleh pemerintah Indonesia dan memberikan hasil yang memuaskan, komprehensif dan transparan. Meskipun banyak perhatian dari berbagai kalangan terhadap pengembangan *e-Government* dan media sosial,

namun masih sedikit perhatian yang ditujukan pada pengembangan *e-Government* dan media sosial untuk mendorong perubahan sosial yang signifikan dalam mewujudkan transparansi. Makalah ini memaparkan dampak positif penerapan *e-Government* dan media sosial untuk menyampaikan informasi pemberantasan korupsi sehingga dapat mewujudkan budaya transparansi.

Kata Kunci : *e-Government*, Media Sosial, Transparansi, dan Pemberantasan Korupsi

ABSTRACT

Recently, Indonesian government have executed it's duty to encourage public transparency. e-Government and social media has been considered by many people as means which enormously assisted in relieving public service process, reduced public service expense, increased transparency and eradicated corruption. Those means has been enabled by Information and Communication Technology (ICT) device has been utilized by Indonesian government and contributed to satisfy, comprehensive, and transparent result. Eventhough there was lots of thoroughness of Surroundings for e-Government and social media improvement, however there was insufficient concern was addressed to e-Government and social media expansion to generated the significant social change in realized transparency. This paper describes the positive impact of e-Government and social media implementation to share corruption eradication information so be able that generates transparency culture.

Keyword: *E-Government, Social Media, Transparency, and Corruption Eradication.*

PENDAHULUAN

Dampak peraturan perundang-undangan keterbukaan informasi publik sangat besar untuk meningkatkan kinerja pemerintah Indonesia dalam menanggapi tuntutan penduduk dan warga negaranya

serta mengawasi penggunaan dana publik yang sesuai dengan peruntukannya untuk mencegah dan menindak tindak pidana korupsi. Undang-Undang (UU) Nomor (No) 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) mendukung transparansi informasi di seluruh lembaga pemerintah yang merupakan salah satu syarat penyelenggaraan pemerintahan demokratis yang diharapkan membawa perubahan paradigma pemerintahan dalam mengelola informasi publik dari pemerintahan yang tertutup menuju pemerintahan yang terbuka terutama terhadap informasi keuangan publik.

Demikian pula UU No. 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas UU No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 25 November 2016 lalu sangat mendukung peningkatan peran serta masyarakat dalam meningkatkan transparansi pemerintahan. Hal itu dibuktikan dengan terdapatnya ketentuan mengenai perbuatan yang disengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik merupakan delik aduan sehingga selaras dengan asas kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Kemudian terdapat ketentuan mengenai keberadaan informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang mengikat dan diakui sebagai alat bukti yang sah untuk memberikan kepastian hukum terhadap Penyelenggaraan Sistem Elektronik dan Transaksi Elektronik, terutama dalam pembuktian dan hal yang berkaitan dengan perbuatan hukum yang dilakukan melalui sistem elektronik. Selanjutnya terdapat ketentuan mengenai penggunaan setiap informasi melalui media elektronik yang menyangkut data pribadi seseorang harus dilakukan atas persetujuan orang yang bersangkutan, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan. Meskipun banyak kemajuan yang terdapat dalam UU No. 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas UU No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) untuk mendukung peningkatan peran serta masyarakat dalam meningkatkan transparansi pemerintahan namun masih terdapat beberapa kelemahan pada Undang-Undang tersebut.

Disamping itu upaya pemerintah untuk mensosialisasikan ketentuan UU ITE juga belum cukup untuk menumbuhkan kesadaran pada masyarakat sebagai pengguna Informasi Teknologi dan Media Sosial yang cerdas. Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis sangat tertarik untuk menganalisis penelitian tentang Peran *e-Government* dan Media Sosial Untuk Mewujudkan Budaya Transparansi dan Pemberantasan Korupsi.

1. Rumusan Masalah

Dengan menganalisis uraian pada latar belakang maka dapat disusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah ketentuan UU No. 19 Tahun 2016 yang belum optimal mengatur kebebasan berpendapat dan berekspresi dengan menggunakan informasi teknologi untuk mewujudkan transparansi dan pemberantasan korupsi?
2. Bagaimanakah ketentuan UU No. 19 Tahun 2016 yang mengatur tentang kebebasan berpendapat dan berekspresi dalam menggunakan media sosial untuk mewujudkan transparansi dan pemberantasan korupsi?

2. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk memahami ketentuan UU No. 19 Tahun 2016 yang belum optimal mengatur kebebasan berpendapat dan berekspresi dengan menggunakan informasi teknologi untuk mewujudkan transparansi dan pemberantasan korupsi.
2. Untuk memahami ketentuan UU No. 19 Tahun 2016 yang mengatur tentang kebebasan berpendapat dan berekspresi dalam menggunakan media sosial untuk mewujudkan transparansi dan pemberantasan korupsi.

3. Tinjauan Teoritis

3. 1. Definisi korupsi

Ngouo (2000), Akindele (2005;7-18), Osunyinkanmi (2007; 34-59) dan Adewele (2011; 59-68) mendefinisikan korupsi sebagai suatu perilaku pengeksploitasian jabatan publik yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tentang jabatan publik dalam bentuk penipuan, penyuapan, permufakatan jahat untuk memperoleh sumber daya dan dana publik untuk keuntungan pribadi atau perseorangan.

Sedangkan menurut UU Nomor 31 Tahun 1999, pengertian korupsi yaitu setiap orang yang dengan sengaja secara melawan hukum untuk melakukan perbuatan dengan tujuan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.

Berdasarkan dari kedua pendapat tersebut maka dapat disimpulkan bahwa korupsi yaitu suatu perbuatan dari setiap orang yang menggunakan jabatan publik dengan sengaja secara melawan hukum bertujuan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang mengakibatkan kerugian sumber daya negara dan/atau keuangan negara dan/atau perekonomian negara.

3. 2. *E-Government*

E-government didefinisikan sebagai penggunaan teknologi informasi (seperti Internet, *World Wide Web*, dan *mobile computing*) oleh badan-badan pemerintah yang membantu melaksanakan pelayanan pada masyarakat, meningkatkan interaksi dengan bisnis dan industri, lingkup pemerintahan yang berbeda, dan pemerintahan lainnya dan menyediakan akses pada informasi (Moon, 2002).

Sedangkan menurut Kementrian Kominfo berpendapat bahwa *e-Government* adalah aplikasi teknologi informasi yang berbasis internet dan perangkat digital lainnya yang dikelola oleh pemerintah untuk keperluan penyampaian informasi dari pemerintah ke masyarakat, mitra bisnis, pegawai, badan usaha, dan lembaga-lembaga lainnya secara *online* (dalam Hardiansyah, 2003).

Setelah menganalisis kedua pendapat yang telah diuraikan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa *e-government* yaitu aplikasi teknologi informasi dan komunikasi yang berbasis internet dan perangkat digital lainnya yang dikelola oleh pemerintah untuk keperluan penyampaian informasi dari pemerintah ke masyarakat, mitra bisnis, pegawai, badan usaha, dan lembaga-lembaga lainnya atau sebaliknya secara *online* yang bertujuan membantu mengoptimalkan pelayanan pada masyarakat, meningkatkan interaksi dengan bisnis dan industri, dan menyediakan akses pada informasi.

3. 3. Media sosial

Media Sosial selalu dipahami sebagai suatu kelompok dari bentuk-bentuk media *online* yang baru, yang membagi hampir atau semua karakteristik yang terdiri dari partisipasi yang mendorong kontribusi dan *feedback* dari setiap orang, keterbukaan yang menghindari berbagai hambatan untuk mengakses dan memanfaatkan isi media, percakapan yang melaksanakan komunikasi dua arah, komunitas yang membagi kepentingan bersama, Keterhubungan yang memanfaatkan link terhadap situs, sumber daya dan orang lainnya. Pada dasarnya terdapat 6 bentuk media sosial yang berisi catatan dan pemikiran yang memberikan inovasi dan mengubah kehidupan, yang terdiri dari *social networks, blogs, wikis, podcast, forums, content communities* dan *microblogging*. (Antony Mayfield, 2008)

Berdasarkan pendapat ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa Media Sosial dapat didefinisikan sebagai suatu sarana yang terdiri dari berbagai bentuk-bentuk media *online* yang bercirikan terdapatnya partisipasi penggunaanya, keterbukaan terhadap substansi masalah, percakapan dua arah, komunitas yang memiliki kepentingan sama, dan keterhubungan terhadap situs, sumber daya dan orang.

4. Penyajian Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif karena dalam penelitian ini hanya mengkaji tentang peranan *e-Government* dan media sosial untuk mewujudkan budaya transparansi dan pemberantasan korupsi. Berdasarkan gejala terse-

but penulis dapat menentukan variabel yang akan diteliti yang terdiri dari peranan *e-Government*, peranan media sosial, perwujudan budaya transparansi dan pemberantasan korupsi. Gejala-gejala tersebut bersifat holistik sehingga tidak dapat berdiri sendiri namun terkait antara satu dengan yang lainnya. Asumsi tentang gejala dalam penelitian kualitatif adalah bahwa gejala dari suatu objek itu sifatnya tunggal dan parsial. Berdasarkan gejala tersebut peneliti dapat menentukan variabel-variabel yang akan diteliti. Gejala itu bersifat holistik (menyeluruh tidak dapat dipisah-pisahkan) yaitu situasi sosial yang meliputi (1) aspek tempat-*place*, (2) aspek pelaku-*actor*, dan (3) aspek aktivitas-*activity*, yang ketiganya dibentuk secara sinergis. (Sugiono, 2005: 238).

4. 1. Metode penelitian kualitatif studi kepustakaan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode kualitatif studi kepustakaan atau literatur yaitu menganalisa buku, jurnal, majalah, *website*, dan UU dan pada materi tertentu berupaya untuk membandingkan antara satu literatur dengan literatur lainnya sehingga hasil dari kajian tersebut diolah untuk memperoleh kesimpulan berupa permasalahan yang dihadapi dan saran untuk mengatasi masalah tersebut. Menurut Burhan Bungin metode literatur adalah salah satu metode pengumpulan data yang digunakan dalam metode penelitian sosial kualitatif (Burhan Bungin, 2008: 121). Sedangkan Sugiyono menyatakan bahwa metode kualitatif literatur merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu yang berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang (Sugiono, 2005: 329). Penelitian kepustakaan adalah serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian.

4. 2. Sumber penelitian

Dilihat dari kedekatan isi, penelitian literatur dapat diklasifikasikan menjadi dua. Pertama, sumber primer adalah karangan asli yang ditulis oleh seorang yang melihat, mengalami, atau mengerjakan sendiri, contohnya buku harian, tesis, disertasi, laporan penelitian, hasil wawancara, laporan pandangan mata suatu pertandingan,

statistik sensus penduduk dan lain-lain. Kedua, sumber sekunder adalah tulisan tentang penelitian orang lain, tinjauan, ringkasan, kritikan, dan tulisan-tulisan serupa mengenai hal-hal yang tidak langsung disaksikan atau dialami sendiri oleh penulis, contohnya ensiklopedia, kamus, buku, pegangan, abstrak, indeks, dan *textbooks*.

5. Pembahasan

Kaufman berpendapat “Semua hal yang terkait dengan kebebasan berpendapat memiliki efek yang lebih besar terhadap korupsi dan kualitas pelayanan daripada reformasi institusional”. (Kaufmann, et.al, 2010).

Jika dikaji secara mendalam maka sesungguhnya perubahan UU ITE No. 19 Tahun 2016 hanya melakukan revisi terhadap 8 (delapan) ketentuan UU ITE No. 11 Tahun 2008. Namun semua revisi tersebut merupakan fundamen bagi implementasi kebebasan berpendapat di Indonesia. Disamping itu dengan menganalisis pasal demi pasal dapat diketahui bahwa pemberlakuan UU ini bertujuan untuk menyesuaikan dengan dinamika teknologi dan memberikan kepastian hukum dan perlakuan yang adil bagi para pengguna ITE.

5. 1. Ketentuan UU No. 19 Tahun 2016 yang belum optimal mengatur kebebasan berpendapat menggunakan informasi teknologi untuk mewujudkan transparansi dan pemberantasan korupsi

Terdapat 3 perubahan dalam UU ITE yang belum optimal mengatur kebebasan berpendapat dan berekspresi dengan menggunakan informasi teknologi untuk mewujudkan transparansi dan pemberantasan korupsi, yaitu:

a. Penerapan hak untuk dilupakan/dihapus (*Right to be Forgotten*)

Pasal 26 ayat (3) UU No. 19 Tahun 2016 mengamanatkan agar: “Setiap Penyelenggara Sistem Elektronik wajib menghapus Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang tidak relevan yang berada di bawah kendalinya atas permintaan orang yang bersangkutan berdasarkan penetapan pengadilan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut penghapusan konten dapat dilakukan untuk semua informasi dan/atau dokumen elektronik setelah dibuktikan di pengadilan yang bertujuan untuk membersihkan nama baik seseorang. Dengan melakukan penghapusan maka konten-konten tersebut tidak dapat diakses karena dikeluarkan dari sistem yang terbuka atau konten-konten tersebut dihapus. Oleh karena itu mesin pencari (*search engine*) harus menghapus informasi dan/atau dokumen elektronik tersebut demikian pula server-server harus menutup konten-konten tersebut agar tidak dapat diakses.

Ketentuan ini merupakan perwujudan dari penghormatan dan perlindungan *right to be forgotten* yaitu kewajiban penyelenggara informasi publik untuk menghapus konten yang tidak relevan bagi penyelenggara sistem elektronik, yang penerapannya dilakukan atas permintaan orang yang bersangkutan berdasarkan penetapan pengadilan. Sesungguhnya ketentuan mengenai *Right to be forgotten* belum diatur pada Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik maupun pada hukum internasional lainnya. Penerapan hak ini juga masih kontroversial karena masih banyak terjadi perdebatan tentang manfaat dan kerugian dari penerapan hak ini. Untuk itu penerapan pasal ini hendaklah sesuai dengan tujuannya yaitu membersihkan nama baik seseorang yang tidak terbukti melakukan suatu tindak pidana.

Bila dianalisis lebih jauh maka pasal ini mengatur pencemaran nama baik menjadi delik aduan. Dengan demikian kasus pencemaran nama baik yang menggunakan internet hanya dapat diproses secara hukum oleh korban atau seseorang yang merasa menjadi sasaran pencemaran nama baik kepada Polri sebagai pihak yang berwenang.

Disamping itu dengan menerapkan pasal ini maka seseorang dapat mengajukan penghapusan data dan informasi yang terkait dengan kasus korupsi yang terjadi pada masa lalu yang sudah selesai dan tidak dipermasalahkan lagi, meskipun ada beberapa pihak yang menganggap data dan informasi tersebut penting untuk diangkat kembali dan dimuat dalam website. Demikian pula ketentuan ini

dapat berdampak pada dihapusnya catatan kriminal dari orang yang telah selesai menjalani masa hukuman karena korupsi. Oleh karena itu, seharusnya pasal ini juga mempertimbangkan hak setiap orang untuk menelusuri riwayat hidup seseorang yang pernah dijatuhi hukuman karena korupsi sedangkan orang yang pernah dijatuhi hukuman karena korupsi tersebut mengikuti seleksi untuk mendapatkan jabatan publik seperti Kepala Daerah, Anggota atau Ketua Komisi, jabatan tinggi pada Kementerian/Lembaga, Kepala Dinas di Provinsi, Kabupaten/Kota dan lain-lain. Namun hal positif sebagai akibat penerapan pasal ini adalah penghapusan pemberitaan tentang status terdakwa kasus korupsi yang diputuskan tidak terbukti melakukan tindak pidana korupsi oleh Pengadilan. Dengan demikian seorang terdakwa korupsi yang terbukti tidak bersalah di pengadilan, maka ia berhak mengajukan ke pengadilan agar pemberitaan tentang statusnya sebagai terdakwa dihapus.

b. Sanksi Pidana pencemaran nama baik yang tidak sesuai dengan KUHP

Pasal 45 ayat (3) UU No. 19 Tahun 2016 mengamanatkan bahwa: “Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta Rupiah)”.

Berdasarkan analisis dari ketentuan pasal tersebut maka dapat disimpulkan pasal tersebut telah mengurangi ancaman pidana pencemaran nama baik, dari paling lama 6 tahun menjadi 4 tahun, dan denda dari Rp1 miliar menjadi Rp750 juta. Jangka waktu maksimal hukuman penjara terkait pencemaran nama baik, penghinaan dan sebagainya dikurangi menjadi di bawah lima tahun. Dengan demikian, berdasarkan Pasal 21 KUHP, tersangka selama masa penyidikan tidak boleh ditahan karena hanya disangka melakukan tindak pidana ringan yang ancaman hukumannya penjara di bawah lima tahun. Pasal ini masih dianggap membatasi publik untuk mengekspresikan

pendapatnya tentang penyalahgunaan anggaran yang berasal dari publik. Meskipun sanksi pidana pencemaran nama baik telah dikurangi namun pasal ini tetap memberikan resiko bagi pengguna internet yang melaporkan peristiwa penyalahgunaan anggaran negara atau publik, dengan adanya ketentuan sanksi pidana bagi pencemaran nama baik.

Ketentuan pencemaran nama baik seharusnya juga sesuai dengan ketentuan Pasal 310-311 KUHP yang masih relevan untuk melindungi kebebasan setiap orang menyampaikan pendapatnya tentang penyalahgunaan keuangan negara. Pasal 310 ayat (1) KUHP memerintahkan agar “barang siapa dengan sengaja menyerang kehormatan atau nama baik seseorang dengan menuduhkan sesuatu hal, yang maksudnya terang supaya hal itu diketahui umum diancam karena pencemaran, dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus Rupiah”. Kemudian Pasal 310 ayat (2) KUHP memerintahkan agar jika hal itu dilakukan dengan tulisan atau gambar yang disiarkan, dipertunjukkan atau ditempelkan di muka umum, maka diancam karena pencemaran tertulis dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus Rupiah. Selanjutnya Pasal 310 ayat (3) KUHP mengatur agar tidak merupakan pencemaran atau pencemaran tertulis jika perbuatan jelas dilakukan demi kepentingan umum atau karena terpaksa untuk membela diri.

Lebih lanjut pasal 311 ayat (1) KUHP memandatkan agar jika yang melakukan kejahatan pencemaran atau pencemaran tertulis di-bolehkan untuk membuktikan apa yang dituduhkan itu benar, tidak membuktikannya, dan tuduhan dilakukan bertentangan dengan apa yang diketahui maka dia diancam melakukan fitnah dengan pidana penjara paling lama empat tahun. Kemudian pasal 311 ayat (2) KUHP memandatkan agar pencabutan hak-hak berdasarkan Pasal 35 No. 1-3 dapat dijatuhkan yaitu: hak memegang jabatan pada umumnya atau jabatan yang tertentu, hak memasuki angkatan bersenjata, hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum.

c. Pemblokiran konten dan/atau *website* internet

Pasal 40 ayat (2a) UU No. 19 Tahun 2016 mengamanatkan agar; "Pemerintah wajib melakukan pencegahan, penyebaran dan penggunaan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan yang dilarang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Kemudian Pasal 40 ayat (2b) UU No. 19 Tahun 2016 mengamanatkan bahwa, "Dalam melakukan pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a), Pemerintah berwenang melakukan pemutusan akses dan/atau memerintahkan kepada Penyelenggara Sistem Elektronik untuk melakukan pemutusan akses terhadap Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan yang melanggar hukum.

Informasi Elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan yang melanggar hukum sesuai dengan Pasal 27 UU No. 11 Tahun 2008 yaitu Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan yang melanggar kesusilaan, perjudian, penghinaan dan/atau pencemaran nama baik, dan pemerasan dan/atau pengancaman. Di samping itu, terdapat pula beberapa perbuatan yang dilarang terkait dengan isi/konten Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik. Pada Pasal 28 UU No. 11 Tahun 2008 diperintahkan agar setiap orang dilarang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan berita bohong dan menyesatkan yang mengakibatkan kerugian konsumen dalam transaksi elektronik serta setiap orang dilarang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian dan permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA). Selanjutnya pada Pasal 29 UU No. 11 Tahun 2008 diperintahkan agar setiap orang dilarang dengan sengaja dan tanpa hak mengirimkan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang berisi ancaman kekerasan atau menakut-nakuti yang ditujukan secara pribadi.

Dari ketentuan pasal tersebut dapat dianalisis bahwa pemerintah memiliki kewenangan berupa kewajiban untuk mencegah penyebaran informasi elektronik yang memiliki muatan terlarang, dan

kewenangan memutus akses atau memerintahkan penyelenggara sistem elektronik untuk memutus akses terhadap informasi elektronik yang melanggar hukum. Kemudian jika dibandingkan dengan UU pers maka perusahaan media yang menampilkan situs yang menyediakan informasi yang melanggar UU ITE akan mengikuti mekanisme di Dewan Pers. Namun, bila status yang menyediakan informasi tersebut tidak berbadan hukum dan tidak terdaftar sebagai perusahaan media atau nonpers, pemerintah dapat langsung memblokirnya.

Dalam menerapkan ketentuan pasal ini maka konten-konten yang diblokir juga harus memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang terkait. misalnya bila konten yang akan diblokir terkait terorisme maka pengaturan tentang pemblokirannya sesuai dengan UU Terorisme dan institusi yang berwenang meminta pemblokiran yaitu BNPT. Demikian pula bila konten yang akan diblokir terkait dengan obat-obatan terlarang maka pengaturan tentang pemblokirannya sesuai dengan UU Kesehatan dan institusi yang berwenang meminta pemblokiran yaitu BPOM.

Seharusnya pasal ini dilengkapi dengan pengaturan kewajiban dan prosedur yang memadai. Kurangnya pengaturan tentang kewajiban dan prosedur pemblokiran website tersebut dapat berimplikasi pada tingkat keakuratan dan tingkat hukuman yang diberikan kepada penyedia konten internet.

Pemanfaatan internet sebagai alat transparansi tidak hanya meningkatkan kejujuran aparat pemerintah Indonesia namun lebih jauh dari itu telah menyumbangkan efektifitas dan efisiensi kinerja pemerintah dalam upaya meningkatkan akuntabilitas dan mencegah terjadinya korupsi. Transparansi pada akhirnya bekerja untuk menjaga kejujuran pemerintah “*Good Government* harus dipandang sebagai hal yang harus dilakukan” (Kierkegaard, 2009: 26). Dalam istilah praktek internasional tentang transparansi, internet telah sangat mengurangi biaya pengumpulan, pengiriman, dan akses informasi pemerintah (Robets, 2006: 109). Sebagai suatu hasil dari kapasitas ini, pada akhir-akhir ini telah terlihat kecenderungan

menggunakan *e-Government* untuk akses yang lebih besar pada informasi dan pemajuan transparansi, akuntabilitas, dan tujuan anti korupsi (Anderson, 2009: 201). Transparansi sering terkait dengan masalah korupsi, sebagaimana anggapan yang mengatakan transparansi merupakan alat yang vital dalam membantu mengurangi korupsi dan manfaat yang ilegal yang dihasilkan dari perilaku pelaku ekonomi (Brunetti and Weder, 2003: 1801-1824).

Berdasarkan uraian tersebut tampaknya bahwa penyediaan informasi kepada warga negara dan kemampuan warga negara untuk mengawasi kegiatan pemerintah merupakan peran yang sangat penting, kedua perangkat teknologi yaitu *e-government* dan media sosial dapat digunakan untuk memerangi korupsi. Pengaruh kebudayaan selalu mengakibatkan perubahan sosial, sehingga hal ini merupakan suatu tantangan terbesar dalam keterbukaan dan inisiatif anti korupsi. Riset telah mengidentifikasi banyak cara agar budaya mempengaruhi keterbukaan dan upaya anti korupsi, tipe-tipe pemimpin yang dipilih, struktur pemerintah, level tindakan dan kesepakatan politik oleh warga negara, sifat interaksi sosial dan formasi kelompok, penerimaan perubahan hukum, dan penekanan perwujudan kesan budaya bahwa korupsi tidak dapat diterima (Husted, 1999: 413-422).

4. 2. Ketentuan yang mengatur kebebasan berpendapat untuk transparansi dan pemberantasan korupsi

Media sosial yang berbasis teknologi informasi dan komunikasi dapat diakses dengan mudah, murah dan menjangkau sangat banyak pengguna. Bila dibandingkan dengan media konvensional maka media sosial lebih efektif dalam menumbuhkan jiwa anti korupsi, mencegah pejabat dan pelaku usaha untuk melakukan korupsi dan menjadi alat bukti melalui video yang berisikan tindak pidana korupsi yang viral di kalangan *netizen* untuk segera diselidiki dan ditindak oleh aparat penegak hukum. Menteri Kehakiman Brazil merupakan satu contoh keberhasilan penggunaan data media sosial dan bentuk data lainnya untuk mengidentifikasi korupsi dan kejahatan terorganisasi lainnya seperti perdagangan narkoba dan

pencucian uang. Kehadiran teknologi dan peralatan mempermudah Kementerian segera mengungkapkan hubungan yang tersembunyi, jaringan dan meningkatkan wawasan, pada pokoknya meningkatkan efisiensi dan mengurangi kerangka waktu penyelidikan (Marcio Bondolvi, et.al, 2015).

Media sosial sangat berperan untuk mengetahui banyak peristiwa yang terkait dengan korupsi setiap saat serta membantu dalam menyiapkan pengawasan dari masyarakat dengan cepat karena pada saat itu juga dapat menyajikan video tentang tindak pidana korupsi secara viral sedangkan bagi pembuat kebijakan dan aparat penegak hukum media sosial berperan dalam mengkaji kecenderungan korupsi pada pemerintah dan masyarakat dan memahami kecenderungan dan modus tindak pidana korupsi yang terkini. Analisis media sosial dapat menelusuri peristiwa korupsi yang terjadi setiap saat, yang menawarkan kesempatan menyiapkan mekanisme pengawasan pada saat itu juga dengan berbasiskan Teknologi Informasi, dapat memahami lebih baik kecenderungan korupsi pada umumnya, dan memahami peristiwa korupsi yang terkini (Marcio Bondolvi, et.al, 2015).

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dapat memanfaatkan media sosial sebagai sarana yang sangat strategis untuk mendapatkan kepercayaan masyarakat tentang betapa *urgent*-nya program-program KPK dalam mendukung pembangunan nasional terutama menunjukkan kepada seluruh masyarakat bahwa hasil dari program kerja KPK sangat signifikan dalam mengamankan anggaran pendapatan belanja negara untuk mengentaskan kemiskinan, menyukseskan program wajib belajar, meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat dan membantu program perumahan bagi masyarakat miskin. Kemampuan KPK untuk mampu mewujudkan hasil kerjanya yang sangat bermanfaat bagi seluruh masyarakat melalui media sosial akan meningkatkan kepercayaan dan kesetiaan masyarakat untuk bersama-sama berjuang dengan KPK. Penggerak dan Pendukung partisipasi publik menggunakan manfaat dari luasnya jangkauan media sosial dan menggunakan media tersebut secara luas

dalam mengontrol penyimpangan anggaran oleh aparat pemerintah. *Facebook* dan *Twitter* dapat digunakan untuk menyebarkan informasi terkait kegiatan-kegiatan partisipasi publik untuk mengawasi pemerintah (Bong, et.al, 2012: 21). Halaman *Facebook* “India Melawan Korupsi” telah menyediakan tempat bagi semua yang ingin berkontribusi terhadap perang melawan korupsi. Halaman tersebut telah mendapat dukungan hampir 1,5 juta orang dalam 4 tahun halaman *facebook* tersebut ditayangkan (Bong, et.al, 2012: 21).

Disamping itu media sosial menjadi sarana komunikasi yang cepat dan murah dalam memberantas korupsi. Banyak berita yang tidak secara komprehensif diungkap oleh surat kabar namun media sosial dapat mengulas secara luas tentang tindak pidana korupsi dan masyarakat dapat memberikan komentar dan saran yang konstruktif dalam memerangi korupsi. Interaksi yang tercipta dari penggunaan media sosial tersebut dapat menumbuhkan perasaan empati masyarakat dan mewujudkan budaya anti korupsi sejak dini kepada siapa saja. Media sosial menyediakan sarana komunikasi yang cepat tapi murah. Hampir semua orang di India telah menjadi subyek dari perbuatan penyuapan pada pejabat pemerintah dalam mengurus pelayanan kepada masyarakat, contohnya dalam pengurusan surat izin mengemudi, izin paspor, atau berurusan dengan polisi lalu lintas. Namun tidak semua berita tersebut dapat tersedia di surat kabar. *Facebook* dan *Twitter* membantu kita mencapai jejaring pengguna media sosial yang besar, bahkan mereka yang tidak kita kenal secara pribadi dapat berempati kepada kita (Chandan Jha, 2014).

Kontribusi yang paling penting dari media sosial yaitu media ini telah menguji monopoli pemerintah terhadap distribusi informasi. Pada beberapa negara, pemerintah yang otoriter sering menyembunyikan informasi tentang korupsi dalam proyek publik, pelanggaran HAM, dan berita terkait lainnya dari masyarakat dengan mengontrol media cetak dan penyiaran (Freedom House, 2009) (Chandan Jha, 2014). Namun, pengawasan informasi tersebut sangat sulit dilakukan oleh pemerintah pada era media sosial ini. Pada saat pemerintahan pada negara tersebut berusaha mengawasi isi internet dengan

memblokir *website* tertentu, namun aktivis HAM dan kebebasan bersuara sering menemukan cara untuk berbagi konten tentang pemberantasan korupsi. Pada beberapa institusi di negara tersebut, pada saat informasi disensor oleh pihak yang berwenang, maka informasi tersebut telah diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan melalui program media sosial (Chandan Jha, 2014). Oleh karena itu, meskipun beberapa negara menyensor informasi secara terbuka, namun terdapat pihak-pihak lain yang tidak ingin melihat pembatasan akses terhadap informasi dan kebebasan bersuara secara domestik maupun internasional (Chandan Jha, 2014).

Terdapat banyak cara dimana penetrasi media sosial dapat membantu mengurangi biaya melawan korupsi. Pertama, sebagian besar pengguna media sosial memiliki jaringan yang sangat besar terhadap korban pemerasan korupsi yang menginginkan membagi kisahnya tentang peristiwa korupsi yang menyimpannya. Kedua, media sosial menyediakan sarana yang murah dan cepat terhadap berbagai informasi dan menjangkau jaringan yang sangat banyak untuk menggerakkan kritik publik terhadap kegiatan korupsi pejabat pemerintah dan politisi (Howard, et.al, 2011;2). Media sosial dapat juga berdampak pada korupsi dengan memberdayakan pers yang bebas (media cetak tradisional, penyiaran dan portal berita *online*) untuk menjangkau dan menyebarkan informasi pada penduduk yang lebih besar. Pada akhirnya interaksi antara program media sosial, khususnya di antara teman dan keluarga dan sentuhan pribadi media sosial pada informasi dapat meningkatkan citra positif atau kredibilitas media sosial. Kenyataannya, individu dapat selalu didorong untuk bertindak sesuai dengan informasi tersebut untuk menunjukkan solidaritas dengan orang yang terdekat dan orang yang disayang (Chandan Kumar Jha dan Sudipta Sarangi, 2016: 4).

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa media sosial memiliki 4 kekuatan potensial utama dalam memberantas korupsi yaitu kolaborasi, partisipasi, pemberdayaan, dan waktu. Media sosial yang kolaboratif dan partisipatif ditandai dengan sifatnya yang alamiah yaitu terjadinya interaksi sosial yang memberikan

kesempatan yang sangat besar untuk saling berkomunikasi antara satu dengan yang lainnya dan membentuk komunitas yang sangat besar untuk bersosialisasi, membagi informasi, atau mencapai tujuan atau kepentingan bersama. Media sosial merupakan sarana pemberdayaan masyarakat yang sangat efektif karena melalui media sosial penggunanya dapat belajar dari pengetahuan dan pengalaman anggotanya dan melalui media sosial anggotanya dapat memperoleh informasi yang dibutuhkan untuk ikut serta dalam kegiatan atau pengadaaan barang dan jasa pemerintah dan meningkatkan kinerja anggotanya. Sarana ini juga memberikan kesempatan yang sangat besar dalam memperoleh akses internet secara murah untuk memudahkan menyampaikan dan menyiarkan informasi dan sarana ini efektif pula menciptakan iklim demokratisasi yang baik di media. Dalam konteks waktu, teknologi media sosial memberikan kesempatan yang sangat besar bagi pengguna media sosial untuk segera mengumumkan informasi pada saat itu juga. Contoh yang paling populer penggunaan aplikasi media sosial untuk program pemberantasan korupsi adalah *Wikileaks*. *Wikileaks* merupakan suatu *website* yang mengizinkan pengguna mengumumkan secara *anonymous* informasi yang sensitif. Hingga saat ini, *Wikileaks* menampung lebih dari 1,2 juta dokumen. *Wikileaks* merupakan contoh yang ideal bagaimana teknologi media sosial dapat digunakan untuk memerangi korupsi.

Belajar dari pengalaman yang terjadi di Libya, gerakan rakyat yang masif diawali dari ajakan status di media sosial menjadikan anak muda bangsa ini tertarik juga untuk memanfaatkan media sosial untuk gerakan kampanye anti korupsi. Anak muda kembali terikat dalam satu kesatuan menyuarakan transparansi dan akuntabilitas pemerintah terhadap penggunaan keuangan negara (Yam Saroh, 2016). Salah satu contoh kampanye anak muda lewat media sosial untuk mendukung KPK dilakukan oleh komunitas Angkatan Perubahan. Komunitas ini telah menggagaskan tagar *#saveKPK* di kalangan anak muda dengan mengadakan FotOpini yang mengajak pemuda-pemudi *selfie* dan menuliskan pesan mereka untuk kampanye *#SafeKPK* dan *#UncorruptedLove* tepat di hari Valentine, 14 Februari 2016 (Yam Saroh, 2016).

Salah satu media sosial yang praktis dan digemari generasi muda adalah *Youtube*. *Youtube* merupakan media sosial “yang telah punya nama” sehingga mata semua orang tertuju padanya. Oleh karena itu tidak sulit menyampaikan gagasan dan ide generasi muda melalui *Youtube* dan hal ini biasanya menjadi viral di media sosial lainnya. Disamping itu pengguna *Youtube* yang mengunggah video mereka dan banyak digemari oleh masyarakat akan mendapat imbalan dari *Youtube*. Media sosial tersebut telah menjadi salah satu media yang efektif dalam menyuarakan dukungan bagi KPK. Oleh karena itu, kini saatnya generasi muda melakukan tindakan kekinian. Tindakan kekinian bisa dilakukan lewat bidang yang disukai. Jika masyarakat gemar membuat video dan menjadi *Youtuber* maka tidak susah bagi masyarakat untuk membuat video yang menyuarakan dukungan #SaveKPK (Yam Saroh, 2016).

Perjuangan generasi muda bersama dengan KPK dalam mengkampanyekan anti korupsi di seluruh Indonesia harus dapat diwujudkan dengan berbagai kreatifitas yang produktif dan konstruktif. Generasi muda tidak hanya dikenal sebagai komponen bangsa yang selalu mendobrak berbagai pelanggaran hukum terutama korupsi namun juga dapat diberdayakan dengan menggunakan daya kreatif dan intelijensiannya melalui media sosial untuk menggugah komponen masyarakat lainnya untuk bersama-sama tidak melakukan korupsi. Bermain kata-kata dengan kombinasi gambar, ide, dan kreatifitas yang bagus akan mampu menghasilkan bahan kampanye yang jauh lebih dramatis. Layaknya kata-kata bijak yang pernah diucapkan oleh Bung Karno, “Beri aku 1000 orang tua, niscaya akan kucabut Semeru dari akarnya, Beri aku 10 pemuda maka akan kuguncangkan dunia”. Anak muda itu adalah manusia yang menyimpan kekuatan yang sewaktu-waktu bisa lebih berbahaya dari ledakan bom. Energi mereka yang tidak pernah mengenal kata lelah, ide-ide kreatif mereka yang seakan tidak pernah ada habisnya, dan semangat mereka yang tidak pernah mengenal kata menyerah (Yam Saroh, 2016).

Dukungan kepada gerakan anti korupsi dan KPK tidak saja menggemakan pada media cetak dan media elektronik konvensional

namun juga merambah pada media sosial *Twitter*. Pengguna *Twitter* selalu setia mendukung setiap program KPK dalam memberantas korupsi, bahkan media sosial tersebut dengan cepat membentuk opini publik yang kuat sebagai dukungan terhadap perjuangan KPK. Banyak komentar maupun saran yang sangat berharga yang dapat digunakan oleh KPK dari media sosial *Twitter*. Dukungan ini tidak saja disiarkan melalui media-media nasional tetapi media jejaring sosial terutama *Twitter* ikut menyiarkan apa yang telah berlangsung di gedung KPK. Bahkan dengan cepat media jejaring sosial ini dapat membentuk opini publik tentang “Upaya Pelemahan KPK” dengan tanda pagar (#) *hashtag* #saveKPK dan #saveindonesia. (Christiani Juditha, 2014: 61-70).

Opini-opini pribadi yang terbentuk pada media sosial seperti *Twitter* akan saling mempengaruhi satu sama lain sehingga dapat membentuk satu kesamaan opini yang menggiring opini pribadi menjadi opini publik. Apalagi melalui media sosial yang memiliki sifat yang cepat sehingga dengan cepat pula dapat membentuk opini publik. Pendapat yang di-*posting* oleh orang-orang ternama seperti artis dan selebritis lainnya akan semakin memudahkan opini tersebut terbentuk. Ini ditandai dengan banyaknya pendapat dari postingan sang selebriti tersebut. Hal ini tentunya menyebabkan opini semakin cepat menyebar dan dibaca orang lain sekaligus membentuk kesamaan opini. Kebebasan berpendapat melalui media sosial tentunya harus diikuti dengan pemberlakuan etika dalam berpendapat. Dimana kebanyakan pengguna internet saat mengemukakan pendapat mereka melalui media sosial tidak mengedepankan etika dan tata krama. Dengan menjunjung etika, informasi yang dipublikasikan, meski itu tentang ketidaksetujuan terhadap suatu masalah, namun tidak merugikan dan memojokkan orang lain, maka informasi tersebut dapat juga ditanggapi secara positif bagi setiap orang yang membaca dan menerimanya (Christiani Juditha, 2014: 61-70).

Untuk memperkuat KPK maka media sosial seperti *change.org* sangat efektif untuk digunakan masyarakat. Gerakan masyarakat tersebut membutuhkan gagasan dan ketokohan yang kuat sehingga mampu menggerakkan publik untuk senantiasa mendukung setiap

program dan kebijakan anti korupsi dan KPK. Selama ini gerakan masyarakat dalam memperkuat KPK tersebut selalu didominasi kegiatan seperti *forwarding message*, *like and dislike*, maupun *updating status* yang sesungguhnya kurang efektif dibandingkan penyampaian petisi *online* melalui *change.org*. Media sosial sebaiknya tidak hanya digunakan sebagai sarana untuk melakukan kampanye anti korupsi namun juga sebagai media untuk mengimplementasikan kolaborasi dengan seluruh pemangku kepentingan seperti musisi, jaringan anti korupsi, dan lembaga pemerintah. Selain *Twitter* terdapat beberapa media sosial lainnya yaitu *Facebook*, *Instagram*, *Youtube* dan petisi di *www.change.org*. Munculnya *platform* petisi *online* seperti *change.org* merupakan contoh menarik dalam melihat sisi gerakan masyarakat anti korupsi. Gerakan masyarakat secara *online* tersebut membutuhkan isu dan ketokohan yang kuat sehingga mampu mendorong publik untuk ikut berpartisipasi dalam mendukung program pemberantasan korupsi. Selama ini aktivitas gerakan masyarakat *online* lebih banyak didominasi aktivitas *forwarding message*, *like and dislike*, maupun *updating status* yang lazim disebut sebagai *slacktivism* (aktivisme malas). Media sosial tidak hanya dipandang sebagai saluran baru untuk menampilkan materi kampanye, tetapi juga media untuk berkolaborasi bersama dengan agen pemberantasan korupsi lainnya, seperti musisi, jaringan anti korupsi, dan lembaga pemerintah. Terdapat beberapa *platform* media sosial diantaranya *Twitter*, *Facebook*, *Instagram*, *Youtube* dan petisi di *www.change.org* (Sinar Indonesia, 2016).

KESIMPULAN

1. Regulasi yang Belum Optimal Mendorong Kebebasan Berpendapat.

Dengan disahkan dan diundangkannya UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan UU No. 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas UU No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik maka telah terdapat dasar hukum pelaksa-

naan *e-Government* dan pemanfaatan media sosial untuk mewujudkan transparansi guna mencegah dan menindak perbuatan korupsi. Namun pada UU No. 19 Tahun 2016 masih terdapat beberapa pasal yang belum optimal memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk menyampaikan pendapat dan ekspresi. Di dalam UU No. 19 Tahun 2016 masih terdapat pengaturan hak untuk melupakan/menghapus (*Right to be Forgotten*) Informasi/Data yang tidak relevan yang berada di bawah kendali penyelenggara sistem elektronik atas permintaan orang yang bersangkutan berdasarkan penetapan pengadilan, Pemberlakuan pasal ini dapat mengurangi akses masyarakat untuk mengetahui rekam jejak calon pejabat publik terhadap integritasnya pada perbuatan anti korupsi. Disamping itu masih terdapat ketentuan sanksi pidana pencemaran nama baik pada UU No. 19 Tahun 2016 yang tidak sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Akibatnya pengguna *e-Government* dan media sosial merasa khawatir terhadap pendapat atau ekspresi yang mereka sampaikan yang dapat dijerat dengan Pasal pencemaran nama baik tersebut. Selain itu masih terdapat ketentuan pemutusan akses terhadap informasi elektronik dan/atau Dokumen Elektronik kepada penyelenggara sistem elektronik terhadap informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan yang melanggar hukum. Ketentuan pasal ini dapat mengakibatkan kekhawatiran bagi penyelenggara *e-Government* dan media sosial untuk menyampaikan pendapat atau ekspresi sebagai perwujudan transparansi dalam mencegah dan menindak perbuatan korupsi, karena *website* dan/atau konten dari Informasi dan/atau dokumen elektronik tersebut dapat diputus.

2. Rendahnya Pemahaman Terhadap *e-Government* dan Media Sosial.

Kebebasan berpendapat dan berekspresi melalui *e-Government* dan media sosial untuk mewujudkan transparansi dan mencegah serta menindak perbuatan korupsi bukan berarti kebebasan tersebut tanpa batas sehingga dapat melanggar hukum dan membatasi hak orang lain. Pengguna *e-Government* dan media sosial pada saat

mengemukakan pendapat jangan sampai terlanjur mengirim informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang tidak membatasi dengan tegas mana saja informasi atau data yang memuat peristiwa yang berdasarkan intuisi atau perasaan hati saja dan mana informasi/data yang memuat peristiwa yang berdasarkan fakta yang benar-benar terjadi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu sebelum mengirim informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik sebaiknya pengguna *e-Government* dan media sosial memeriksa kembali kebenaran dan mempertimbangkan akibat dari informasi/dokumen yang akan dikirim tersebut sehingga tidak akan terjerat sanksi pidana, perdata, maupun administrasi dari ketentuan Undang-Undang yang berlaku.

SARAN

1. Pemerintah melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 19 tahun 2016 sehingga dapat dirumuskan ketentuan-ketentuan yang tidak saja memberikan perlindungan hukum kepada setiap orang untuk menyampaikan pendapat dan ekspresinya terhadap perbuatan seseorang dan/atau korporasi yang telah melanggar hukum termasuk melakukan korupsi, namun juga memberikan perlindungan hukum kepada orang dan/atau korporasi yang telah difitnah yang dalam bertingkah laku dan bekerja telah melaksanakan i'tikad baik dan melaksanakan semua ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Pemerintah juga sebaiknya melaksanakan *literacy* tentang *e-government* dan media sosial secara rutin dan berkesinambungan. Kegiatan ini akan memberikan pemahaman dan kesadaran kepada masyarakat tentang pentingnya mengedepankan etika dan norma hukum dalam menyampaikan pendapat dan ekspresi yang santun dalam bertutur kata dan tidak melanggar hak-hak orang lain. Pemerintah juga sebaiknya perlu mengampanyekan konfirmasi terhadap informasi dan/atau data yang diterima atau yang akan

dikirim sehingga masyarakat tidak akan memercayai informasi yang menyesatkan dan tidak akan mengirim informasi/data yang tidak benar yang dapat menyebabkan masyarakat dikenakan sanksi pidana, perdata dan administrasi.

REFERENSI

- Anderson, "E-Government as anti-corruption strategy". *Information Economics and Policy*, 2009, Vol.21.
- Andrini,Dwinda, Indarja, Diamantina,Amalia, "Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor.12 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) Di Jakarta Timur", *Diponegoro Law Journal*, Vol.5, No.3, Tahun 2016.
- Ann,Suntai, "The Implementation of The OPEN System by Soeul Metropolitan Government", *Institute of Inter Korean Reconciliation*, 2002.
- Antony Mayfield, *What is Social Media*, iCrossing, UK, 2008
- Bondolfi,Marzio, Bracher,Meret, Irgens,Charlotte, Mailing Bernard,Florence, Qi,Zhen. *The Use of Social Media in Fighting Corruption*. students at the Copenhagen Bussiness School. (29 June 2015), <<http://www.corruptionresearchnetwork.org>>
- Bong et.al, *How Social Media Abetted the Anti-Corruption Movement in India*, 2012.
- Brunetti and Weder, "A free pass is bad news for corruption", *Journal Public Economic*, Vol.87, 2003.
- Burhan Bugin. *Penelitian Kualitatif; Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*. Jakarta. Kencana. 2008.
- Ear Dupuy, Haidy, Serrat, Olivier, "Tackling corruptionThrough Civil Society-Led Information and Communication Technology Initiatives", ADB, (March 2014), <<http://www.adb.org/sites/default/files/publication/31231/tackling-corruption-through-ict-initiative.pdf>>.

- Hardiansyah, 2003, *E-Government: Upaya Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik pada Era Otonomi Daerah melalui Penggunaan Teknologi Web*, Jurnal Ilmiah Matrik, Vol.5 No.3, Desember 2003, ISSN 1411-1624. UBD Palembang.
- Howard, N Philip and Duffy,Aiden, Freelon,Deen, M Hussein,Muzammil. Mari,Will and Mazaid,Marwa. Opening, Closed regimes: what was the role of social media during the Arab Sp.ring?. Working Paper, 2011.
- Husted, “Culture and international anti corruption agreements in Latin America”, *Journal of Bussiness Ethics*, Vol.37, 1999.
- Jha, Chandan. Can Social Media and Internet Help Reduce Corruption?. (7 Oktober 2014) <<http://www.ideasforindia.in>>
- Juditha,Christiany. Opini Publik Terhadap Kasus “KPK Lawan Polisi” dalam Media Sosial Twitter. Balai Besar Pengkajian dan pengembangan Komunikasi dan Informatika (BBPPKI) Makassar. *Jurnal Pekomms*. Vol.17 No.2 Agustus 2014.
- Kanter, Beth, “Using Social Media to Accomplish More With Less.” Beth’s Blog, <http://www.bethkanter.org/simplicity-netnon/> (posted on July 12, 2010; accessed on February 20, 2011)
- Kaufmann, Mehrez, “Gurgur, Voice of Public Sector Management? An Empirical Investigation of Determinants of Public Sector Performance Based on Survey of Public Officials”, *World Bank Research Working Paper*. World Bank and IMF, Washington DC, (4 June 2010), available from URL: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?-abstract_id=316865>.
- Kelas Menengah, Gerakan, dan Aktivisme Online, Jakarta, Sinar Indonesia 2016.
- Kierkegaard, “Open Access to public documents-More secrecy, less transparency!”, *Computer Law & Security Review*, 25,3-27, 2009.
- K. Laura, Social Media can save the Planet.” Greenpeace, <http://www.greenpeace.org/international/en/news/Blogs/makingwaves/social-media-can-save-the-planet/blog/11832> (posted on May 25, 2010; acceseed on March 10, 2011)

- Kumar Jha, Chandan, Sarangi, Sudipta. Social Media, Internet, and Corruption. SSRN. 1 october 2016.
- Kurniawan, Teguh, 2006, Hambatan dan Tantangan dalam mewujudkan Good Government di Indonesia. (<http://publications-tk.blogspot.com>).
- L. Nguo, Responsibility and Transparency in Organization in Cameroon (Makandala, African Public Administration Zimbabwe APPS Books, 2000).
- M.J. Moon , “The Evolution of E-Governance Among Municipalities: Rhetoric or Reality”, Public Administration Review 62(4), 2002.
- Mustopadidjaja AR, 2003, Manajemen Proses Kebijakan Publik, Jakarta: LAN-Duta Pertiwi Foundation.
- N.United, United Nation e-Governance Survey 2008 – From e-Governance to Connected Governance, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, New York, 2008.
- P. Kotler and K.L. Keller, Marketing Management 12e (New Jersey, Prentice Hall, 2006).
- P.O. Osunyanmi, “Development Implication of Nigeria’s Economic Crisis” Journal of Development Perspective, 2 (1), 2007.
- Roberts, “Blacked out: Government Secrecy in The information age”, New York, Cambridge University Press, 2006.
- Saroh, Yam. Kampanye Antikorupsi kekinian oleh generasi Muda. (21 Maret 2016), <<http://www.youthproactive.com>>
- S.B. Adewele “The crowding –out effects of corruption in Nigeria: An Empirical Study”, E3 Journal of Business Management and Economics, 2 (2), 2011.
- Shim and Eom, “Anticorruption Effects of information and communication technology (ICT) and Social Capital”, International Review of Administrative Science, Vol.75, 2009.
- Shim and Eom, “E Government and Anti Corruption; Empirical Analysis of International Data”, International Journal of Public Administration, Vol.31, 2008.

S.T. Akindele, “A Crtitical Analysis of Corruption and It’s Problem in Nigeria”, *Anthropologist*, 7(1), 2005.

Sugiono. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung. Alfabeta. 2005.

1. **Undang-Undang**

UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

UU No.19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang
Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Tata Kelola Obat di Era Sistem Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)

NIKEN ARIATI

Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK

p-ISSN : 2477-118X

PENDAHULUAN

Dalam rangka mewujudkan hak masyarakat untuk menerima jaminan sosial kesehatan, lahirilah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Melalui Undang-Undang tersebut, Pemerintah menetapkan Program Jaminan Kesehatan sebagai bagian dari salah satu program membangun Sistem Jaminan Kesehatan Nasional. Mengacu pada UU 36/2009 dan UU 40/2004 untuk memberikan jaminan kesehatan kepada masyarakat. Pemerintah harus menyediakan fasilitas kesehatan, tenaga kesehatan, alat kesehatan serta obat yang dibutuhkan masyarakat. Ketersediaan dan keterjangkauan obat menjadi salah satu faktor penting yang harus menjadi perhatian pemerintah dikarenakan konsumsi obat nasional mencapai angka 40 (empat puluh) persen dari belanja kesehatan secara keseluruhan. Biaya tersebut merupakan salah satu yang tertinggi di dunia¹, berbeda dengan negara-negara lain yang lebih maju seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Jerman,

¹. <http://telusur.metrotvnews.com/read/2015/05/30/131355/makin-kecil-belanja-obat-makin-bagus>, diakses tanggal 12 Februari 2016

biaya obat hanya berkisar 11 persen hingga 12 persen dari biaya perawatan kesehatan. Oleh karena itu efektivitas biaya obat merupakan hal penting untuk diperhatikan agar memberikan dampak terhadap efisiensi biaya perawatan kesehatan nasional.

Harga obat di Indonesia saat ini masih sangat mahal jika dibandingkan dengan beberapa negara lainnya di dunia². Mahalnya harga obat di Indonesia disebabkan oleh obat yang dijual di pasaran merupakan obat merk dagang dan bukan obat generik yang dibuat oleh pemerintah yang sering digunakan masyarakat. Selain itu harga yang mahal disebabkan oleh tak adanya regulasi terkait Harga Eceran Tertinggi (HET) untuk obat dengan merk dagang. Di Indonesia sendiri terdapat tiga jenis obat beredar, yakni obat generik, obat generik bermerk, dan obat paten³.

Selain itu, harga obat mahal disebabkan adanya biaya promosi (*marketing fee*) yang tinggi dan pemberian gratifikasi (berupa spon-sorsip dan/atau fasilitas langsung) kepada dokter dari pabrikan obat akibat persaingan yang tidak sehat. Menurut data Kementerian Kesehatan, jumlah perusahaan farmasi di Indonesia mencapai 210⁴ perusahaan dengan jumlah distributor atau Pedagang Besar Farmasi (PBF) sebanyak 2.087. Gambaran ini menunjukkan bahwa terdapat persaingan yang cukup ketat antar penyedia obat sehingga muncul persaingan yang tidak sehat, terutama pada mekanisme kerjasama antara perusahaan farmasi dan PBF dengan dokter. Dalam kerjasama tersebut, dokter akan menerima diskon 10-20 persen penjualan obat dari perusahaan farmasi. Diskon tersebut diberikan dalam bentuk uang dan fasilitas. Hal ini merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan harga obat melambung tinggi dan pasien sering mendapat resep yang tidak perlu. Data Majalah Tempo tanggal 2 November 2015 menyebutkan bahwa sebanyak 2.125 dokter dan 151 rumah sakit yang tersebar di lima provinsi diduga menerima

². <http://binfar.kemkes.go.id/2014/06/mahalnya-harga-obat-di-indonesia>, diakses tanggal 12 Februari 2016

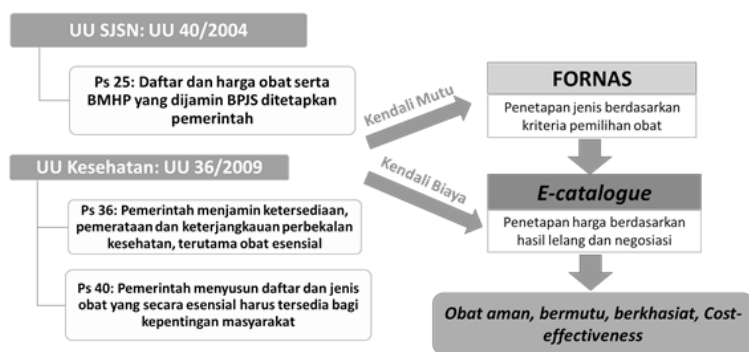
³. <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/12/14/nzcof8219-harga-obat-di-indonesia-lebih-mahal-dari-malaysia>, diakses tanggal 12 Februari 2016

⁴. <http://apif.binfar.depkes.go.id/grafik-industrifarmasi.php>, diakses tanggal 12 Mei 2017

suap sebesar Rp131 milyar sejak tahun 2013-2015⁵.

Berdasarkan UU Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan UU Kesehatan, pemerintah menjamin kesediaan obat bagi Masyarakat dan menyusun daftar dan harga yang dijamin dalam mekanisme asuransi kesehatan yang dikelola BPJS Kesehatan. Oleh karena itu, dalam era JKN ini Pemerintah melalui Kementerian Kesehatan menetapkan Formularium Nasional (FORNAS)⁶ untuk mengendalikan mutu dan *e-catalogue* obat untuk mengendalikan biaya.

Gambar 1. Regulasi Pengaturan Obat



POTENSI PERMASALAHAN

Strategi kebijakan *best practice* tata kelola obat adalah membangun *national formulary* dan menjalankan pengadaan obat melalui proses lelang dan transparan⁷. Saat ini, Indonesia telah menerapkan kedua hal tersebut melalui adanya FORNAS dan *e-catalogue* obat yang dibangun agar dapat mengendalikan mutu dan biaya obat. Tetapi di lapangan masih ditemukan beberapa permasalahan dalam

⁵. <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/11/02/173715195/eksklusif-2-125-dokter-diduga-terima-suap-obat-rp-131-m>, diakses tanggal 12 Februari 2016

⁶. FORNAS adalah daftar obat yang disusun oleh komite nasional yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan, didasarkan pada bukti ilmiah mutakhir berkhasiat, aman, dan dengan harga yang terjangkau yang disediakan serta digunakan sebagai acuan penggunaan obat dalam JKN

⁷. Strategi Kebijakan Obat, WHO Publication, 2001

implementasinya. Gambaran permasalahan berdasarkan alur proses tata kelola obat JKN dapat dilihat pada Gambar 2 berikut ini.⁸

Gambar 2. Alur Proses Dan Potensi Masalah Dalam Tata Kelola Obat JKN



1. Permasalahan Terkait Formularium Nasional (FORNAS):

1. 1.Ketidakesesuaian FORNAS dan e-catalogue

FORNAS disusun dalam rangka untuk kendali mutu sedangkan e-catalogue dibuat dalam rangka kendali biaya tetapi di lapangan ternyata tidak semua obat FORNAS tayang di e-catalogue. Dan sebaliknya terdapat juga obat yang tidak masuk FORNAS tetapi tayang di e-catalogue. Kondisi ini mengakibatkan terdapat obat yang tidak memiliki acuan harga sebagai dasar BPJS Kesehatan membayar klaim. Selanjutnya juga menimbulkan kesulitan bagi faskes untuk melakukan pengadaan obat karena tidak semua obat yang dibutuhkan tersedia.

1. 2.Aturan perubahan FORNAS berlaku surut melanggar asas kepastian hukum

Perubahan FORNAS dilakukan untuk mengakomodir perkembangan ilmu pengetahuan dan kebutuhan pasien. Pada FORNAS terakhir (2015) yang ditetapkan berdasarkan KMK No. HK.02.02/

⁸. Laporan Hasil Kajian Tata Kelola Obat dalam Sistem Jaminan Kesehatan Nasional, Direktorat Penelitian dan Pengembangan, 2016

MENKES/523/2015 dilakukan juga adendum berdasarkan KMK No. HK.02.02/Menkes/137/2016. Adendum FORNAS 2015 ini terbit pada tanggal 18 Februari 2016 tetapi kemudian diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2016 (berlaku surut). Pada adendum terjadi penambahan, pengurangan item dan perubahan restriksi penggunaan obat yang berpotensi mengakibatkan terjadinya gagal klaim oleh Rumah Sakit terlanjur memberikan obat yang ternyata sudah dikeluarkan dari FORNAS atau karena memberikan obat yang berubah restriksinya. Dalam asas kepastian hukum, hukum tidak berlaku surut agar tidak menimbulkan kerugian pada siapapun.

2. Permasalahan Terkait Rencana Kebutuhan Obat (RKO):

2. 1. Tidak akuratnya RKO sebagai dasar pengadaan *e-catalogue*

Data RKO yang dihimpun Kemenkes dari Dinas Kesehatan (Dinkes) dan fasilitas kesehatan (faskes) saat ini belum akurat karena belum semua Dinkes dan faskes menyampaikan RKO kepada Kemenkes sebagai dasar pengadaan obat di *e-catalogue* (Penyampaian RKO 2016 baru mencapai angka 59% untuk RSP dan baru 2% untuk RS Swasta). Selanjutnya data RKO yang ada pun melenceng jauh dari realisasi belanja obat (realisasi belanja hanya mencapai angka 30-40% dari RKO). Hal ini tentu saja menimbulkan kondisi kekosongan stok obat dan/atau kelebihan stok obat. Di sisi lain menimbulkan kerugian pada Industri Farmasi karena ketidakpastian pemenuhan komitmen yang telah mereka berikan.

3. Permasalahan Terkait Pengadaan *E-Catalogue* Obat:

3. 1. Mekanisme pengadaan obat melalui *e-catalogue* belum optimal

Masih terjadi keterlambatan dan kegagalan lelang obat oleh LKPP yang mengakibatkan *e-catalogue* baru dapat diakses pada April 2016. Selain itu, masih terdapat beberapa kelemahan pada

aplikasi *e-catalogue* berupa: tidak adanya Informasi stok obat dan progres pemesanan, aplikasi sulit diakses pada siang hari serta masih tertutupnya akses belanja *online* untuk RS Swasta yang menjadi *provider* JKN. Penerapan sanksi atas penyedia obat yang wanprestasi pun belum dilakukan oleh LKPP meskipun sanksi telah diatur dalam Perka LKPP. Kondisi ini mengakibatkan persentase belanja obat di *e-catalogue* kurang dari 70%, rendahnya tingkat kepatuhan penyedia obat serta tidak adanya insentif bagi swasta untuk menjadi provider JKN.

4. Permasalahan Terkait Belanja Dan Penggunaan Obat

4. 1. Ketidaksesuaian daftar obat pada Panduan Praktik Klinis (PPK) FKTP dengan FORNAS FKTP

Selain FORNAS yang mengatur penggunaan obat di faskes, terdapat PPK yang mengatur tata laksana penyakit berikut obat yang dapat diberikan. Kedua aturan ini (FORNAS dan PPK) ditetapkan melalui Permenkes, tetapi ternyata terdapat ketidaksesuaian antara kedua regulasi ini terkait penggunaan obat, khususnya di FKTP. Hal ini mengakibatkan ketidakjelasan panduan yang menjadi acuan bagi Dinkes dan Puskesmas dalam melaksanakan perencanaan, pengadaan dan penggunaan obat.

4. 2. Belum ada aturan minimal kesesuaian FORNAS pada Formularium RS/Daerah

FORNAS dikeluarkan sebagai acuan bagi fasilitas kesehatan untuk penggunaan obat rasional yang aman, bermutu, berkhasiat dengan harga terjangkau. Tetapi belum ada aturan yang mengatur minimal kesesuaian FORNAS pada formularium RS/daerah. Hal ini tentu saja dapat mengakibatkan penggunaan obat di luar FORNAS menjadi tidak terkendali dan rawan menimbulkan gratifikasi dari Industri Farmasi.

5. Permasalahan Terkait Monitoring Dan Evaluasi

5. 1. Belum optimalnya monitoring dan evaluasi terkait pengadaan obat

Dalam pelaksanaan JKN, Kemenkes mempunyai tugas dan peran sebagai regulator yang mengeluarkan aturan dan kebijakan. Agar menghasilkan kebijakan yang tepat maka perlu dilakukan proses monitoring dan evaluasi atas proses yang telah berjalan sehingga dapat diperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam membuat perbaikan kebijakan. Tetapi pada kenyataannya proses *monev* tersebut belum dilaksanakan dengan baik, sebagai contoh: belum dilakukan pendataan item obat FORNAS yang tidak masuk ke *e-catalogue* oleh Kemenkes serta belum dilakukan pendataan realisasi belanja obat yang lengkap dan akurat oleh Kemenkes khususnya belanja obat secara *offline*. Kondisi ini tentu saja mengakibatkan Kemenkes tidak memiliki dasar untuk mengevaluasi kebijakan pengadaan obat JKN.

5. 2. Lemahnya koordinasi antar lembaga

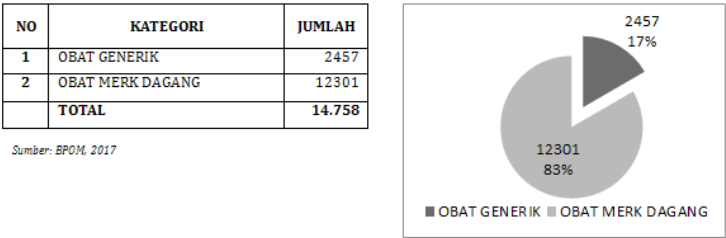
Terdapat 3 instansi pusat yang memegang peranan penting dalam proses tata kelola obat di JKN, yaitu Kemenkes, LKPP, dan BPOM. Tetapi ternyata koordinasi antar lembaga tersebut masih lemah. Hal tersebut dapat dilihat dari tidak adanya SOP bersama yang mengatur secara jelas jadwal dan mekanisme penyampaian RKO serta pengadaan *e-catalogue* obat yang dapat mengakibatkan keterlambatan dan kegagalan dalam proses lelang. Selain itu, terdapat juga ketidaksinkronan data yang dimiliki oleh LKPP dan Kemenkes terkait *e-catalogue* (mis: jumlah obat yang tayang dan nilai transaksi belanja).

Selanjutnya, dari hasil kajian terkait tata kelola obat dalam sistem JKN atas, KPK juga melihat ada permasalahan terkait perizinan dan pengawasan obat yang mengakibatkan pelaksanaan proses pengadaan *e-catalogue* obat tidak berjalan optimal sehingga KPK kembali melakukan pendalaman kajian terkait

perizinan dan pengawasan obat di Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) Tahun 2017.

Berdasarkan data di BPOM, terdapat 14.758 obat yang beredar di Indonesia (di luar obat tradisional) dengan klasifikasi sebagaimana terlihat pada Gambar 3 berikut ini.

Gambar 3. Statistik Obat Beredar di Indonesia



Sumber: BPOM, 2017

Berdasarkan Gambar 3 dapat dilihat bahwa persentase obat generik yang beredar di Indonesia hanya berkisar 17%, masih kalah jauh dari jumlah peredaran obat dengan merk dagang yang harganya pasti lebih mahal. Kondisi mahalnya harga obat akibat kepungan obat branded ini dapat dilihat dari perbedaan harga antara obat generik dan obat originator (obat paten yang telah habis masa patennya). Dengan kandungan kimia dan manfaat yang sama, perbedaan harga obat tersebut di Indonesia dapat mencapai 2-85 kali sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1 berikut untuk beberapa jenis obat:

Tabel 1. Perbedaan Harga Obat Generik dengan Obat Originator

No	Obat Generik	Rp	Originator	Rp	Selisih
1	Paracetamol 500mg	132	Panadol	260	2x
2	Metformin 500mg	186	Glucophage	1.500	8.2x
3	Amoxycillin	450	Amoxil	4.000	8.7x
4	As Mefenamat 500 mg	165	Ponstan	2.400	14.6x
5	Acyclovyr 200 mg	610	Zovirax	10.100	16.6x
6	Na Diclofenac 50 mg	272	Voltaren	5.210	19.2x
7	Simvastatin 10 mg	645	Zocor	12.300	19.2x
8	Atenolol 50 mg	338	Tenormin	7.500	22.2x
9	Levofloxacin 500 mg	1.442	Cravit	38.600	26.8x
10	Glibenclamide 5 mg	75	Daoni	3.100	41.3x
11	Captopril 24 mg	175	Capoten	7.990	46.5x
12	Ciprofloxacin	325	Ciproxin	28.900	85x
13	Diazepam 2 mg	25	Valium	7.500	85x

Sumber: Paparan Tata Kelola Obat di Indonesia, Prof. Iwan Dwiprihasto (Ketua Tim FORNAS), 2016

Selain itu, berdasarkan daftar FORNAS 2015, terdapat 10.018 sediaan obat yang dibutuhkan dalam program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) Indonesia (hanya 7% dari obat beredar saat ini). Obat-obat dalam daftar FORNAS tersebut telah dipilih dengan mempertimbangkan mutu, khasiat dan biaya yang paling efisien dan diharapkan mampu mengatasi 80% penyakit yang diderita oleh Masyarakat. Data di atas dapat mengindikasikan banyak obat beredar di Indonesia saat ini hanya merupakan duplikasi yang kemudian dibandrol dengan harga tinggi (obat generik bermerk). Tinggi persentase obat bermerek juga memberikan dampak pada tingkat penggunaan dan pangsa pasar obat generik di Indonesia. Penggunaan obat generik baru mencapai angka 60% (Kemenkes, 2014) sehingga juga mengakibatkan biaya obat menjadi cukup tinggi. Pangsa pasar (dalam volume) obat generik di Indonesia juga hanya 11%, bandingkan dengan Negara Eropa yang sudah mencapai di atas 50%.

Untuk masalah perizinan obat, Nomor Izin Edar (NIE) dari daftar penyedia obat yang diserahkan Kemenkes ke LKPP untuk proses pengadaan tidak terkini (update). NIE produsen sudah tidak berlaku, NIE sedang dalam masa perpanjangan atau NIE produsen masih terdaftar tetapi obat sudah tidak beredar di pasaran sehingga mengaki-

batkan gagalnya proses lelang pengadaan e-catalogue obat⁹. Hal ini terjadi karena instansi berwenang yang mengeluarkan NIE, dalam hal ini BPOM belum melaksanakan pengawasan yang optimal atas pelanggaran NIE. Selain itu, saat ini tidak semua obat dalam FORNAS memiliki NIE. Sekitar 5% obat FORNAS tidak terdaftar di Badan POM, sehingga mengakibatkan tidak dapat tayang di *e-catalogue* untuk memenuhi kebutuhan pasien JKN.

Masalah lamanya waktu proses perizinan obat oleh Badan POM juga dikeluhkan oleh Industri Farmasi. Hal ini ditunjukkan dengan tingkat penyelesaian layanan registrasi obat yang masih rendah. Data 3 (tiga) tahun terakhir memperlihatkan bahwa Badan POM hanya mampu menyelesaikan layanan registrasi obat, khususnya untuk obat baru sebesar 42%. Hal ini terjadi karena proses registrasi obat baru memerlukan waktu 100-300 Hari Kerja yang berarti pasti mengakibatkan *backlog* setiap tahun. Belum adanya layanan registrasi obat baru secara daring juga memperlama proses layanan.

Selain perizinan, pengawasan obat oleh Badan POM juga belum optimal. Badan POM belum memiliki sistem monitoring baku atas rekomendasi hasil pengawasan terhadap sarana produksi dan sarana distribusi yang disampaikan kepada instansi terkait (Dinas Kesehatan dan Kementerian Kesehatan). Akibatnya tentu saja rendahnya tingkat pelaksanaan rekomendasi hasil pengawasan Badan POM oleh Instansi Terkait. Berdasarkan sampling terhadap 5 (lima) Balai Besar/Balai POM, persentase tindak lanjut hasil pengawasan oleh Pemda hanya sebesar 23,79%. Dalam hal distribusi obat, saat ini belum ada regulasi kewajiban bagi sarana distribusi (Pedagang Besar Farmasi) untuk memiliki sertifikat Cara Distribusi Obat yang Baik (CDOB). Saat ini baru terdapat sekitar 15% PBF yang memiliki sertifikat CDOB. Hal ini tentu berpotensi mengakibatkan PBF tidak menerapkan CDOB secara konsisten dan rendahnya tingkat kepatuhan sarana dis-

⁹. Laporan Kajian Sistem Perizinan dan Pengawasan Obat JKN di Badan POM, Direktorat Penelitian dan Pengembangan, Tahun 2017

tribusi (hasil inspeksi Badan POM menunjukkan sarana distribusi lebih dari 80% tidak memenuhi ketentuan).

3. Saran Perbaikan

Atas potensi permasalahan tata kelola obat di era JKN, KPK telah menyampaikan saran perbaikan kepada *stakeholder* terkait berupa: Kemenkes melengkapi aturan (terkait referensi harga obat FORNAS yang tidak tayang di *e-catalogue*, ketentuan kesesuaian FORNAS dalam Formularium Rumah Sakit, aturan main belanja obat di *e-catalogue*), memperbaiki dan melakukan sinkronisasi aturan penggunaan obat yang bertentangan dengan FORNAS, memperbaiki penyusunan RKO dan pengadaan melalui *e-catalogue*. Di samping itu, KPK juga merekomendasikan LKPP dan Kemenkes untuk menyempurnakan dan mengintegrasikan aplikasi yang telah dibangun (*e-catalogue*, *e-money*, katalog obat). Sebagai regulator, KPK juga meminta Kemenkes melakukan proses monitoring dan evaluasi sebagai dasar evaluasi kebijakan pengadaan obat serta Kemenkes/LKPP/BPOM membangun SOP bersama untuk kegiatan yang melibatkan pekerjaan lintas instansi dalam rangka memperkuat koordinasi.

Sedangkan terkait permasalahan perizinan dan pengawasan obat, KPK memberikan saran perbaikan kepada instansi berwenang (Kemenkes dan BPOM), diantaranya untuk membuat kajian terhadap regulasi pembatasan izin edar obat generik bermerek dan penetapan harga referensi obat dalam rangka untuk menjamin keterjangkauan harga obat bagi Masyarakat, mengevaluasi proses registrasi obat yang memakan waktu yang cukup lama, membangun sistem monitoring tindak lanjut hasil pengawasan BPOM, mengimplementasikan sistem daring untuk semua layanan registrasi obat, menyusun/merevisi aturan yang berpotensi korupsi, menegakkan sanksi sesuai aturan yang berlaku, serta mengintegrasikan sistem informasi dan data yang digunakan untuk melaksanakan pengawasan obat. Saran perbaikan dimaksudkan sebagai bahan pertimbangan bagi instansi untuk menutup celah-celah permasalahan baik yang langsung maupun tidak langsung berdampak korupsi.

Dengan dicanangkannya jaminan kesehatan untuk seluruh Masyarakat *Universal Health Coverage* (UHC) pada tahun 2019 maka tentu saja perlu didorong kebijakan-kebijakan untuk dapat meregulasi penyediaan obat yang bermutu dengan harga terjangkau. Bentuk kebijakan seperti apa yang dapat diterapkan tentu dapat dilakukan dengan mempelajari praktik-praktik baik yang telah diterapkan oleh berbagai Negara dengan menyesuaikan kondisi di Indonesia.

Berdasarkan studi literatur, dalam rangka untuk mendorong akses penggunaan obat yang aman dan terjangkau, Eropa telah menerapkan kebijakan untuk mendorong pasar obat generik dengan melakukan pelarangan *patent linkage*¹⁰. *Patent Linkage* dipahami sebagai hubungan antara proses persetujuan pasar obat generik dan status paten produk originator. *Patent linkage* mensyaratkan untuk tidak mengizinkan pemberian persetujuan pemasaran kepada produsen obat generik sebelum berakhirnya masa paten atau penentuan oleh pihak yang berwenang bahwa hak paten tidak akan dilanggar atau tidak sah kecuali dengan persetujuan pemilik paten.

Eropa juga memastikan bahwa instansi yang memiliki otorisasi untuk pemasaran obat, penetapan harga obat dan *reimbursement* obat generik untuk tidak mempertimbangkan isu terkait perlindungan kekayaan intelektual dari pengembangan obat *patent*. Sebagaimana diketahui bahwa obat *patent/originator* memperoleh keuntungan atas perlindungan kekayaan intelektual dan hal ini digunakan untuk menghembuskan isu bahwa obat generik telah melanggar perlindungan kekayaan intelektual tersebut.

Dalam hal untuk mendorong peningkatan penggunaan obat generik dalam peresepan, Negara-negara Eropa telah menerapkan tiga kebijakan berupa menargetkan dokter meresepkan generik/ *International Non-Proprietary Name (INN)*, menargetkan apoteker melakukan penggantian obat ke generik (*generic*

¹⁰ Sustainable Provision of Generic Medicines in Europe: Market Access of Generic Medicines, Prof. Steven Simoons, 2013

substitution) dan menargetkan pasien menggunakan obat generik. Instrumen ini terbukti untuk membantu persepsian obat generik/INN¹¹.

Berdasarkan data diketahui bahwa Negara Eropa yang telah mewajibkan penulisan resep dengan menggunakan INN adalah Perancis, Portugal, Spanyol, dan Yunani. Sedangkan negara yang mewajibkan apoteker mengganti resep obat ke generik adalah Jerman, Finlandia, Norwegia, Swedia, Spanyol, dan Portugal. Sedangkan untuk pangsa pasar obat generik pada tahun 2006 dan 2012, Jerman merupakan negara yang memiliki pangsa pasar obat generik (dalam volume) yang paling tinggi mencapai angka 70%¹².

¹¹. *Ibid*, Policies Targeting Physicians, Policies Targeting Pharmacist

¹². *Ibid*, Generic Medicine Markets: Evolution

