

MELAWAN KORUPSI

dari Advokasi hingga Pemantauan Masyarakat



Editor
Dadang Trisasongko

MELAWAN KORUPSI

dari Advokasi hingga Pemantauan Masyarakat

Editor

Dadang Trisosongko

MELAWAN KORUPSI

dari Advokasi hingga Pemantauan Masyarakat

Transparency International (TI) adalah organisasi masyarakat sipil global terdepan dalam perjuangan melawan korupsi. Melalui lebih dari 90 cabang (chapters) di seluruh penjuru dunia dan Sekretariat Internasional di Berlin, kami meningkatkan kesadaran tentang dampak korupsi yang sangat merusak dan bekerja bersama dengan mitra pemerintah, bisnis, dan masyarakat sipil dalam mengembangkan dan menerapkan upaya-upaya yang efektif untuk memberantas korupsi

Transparency International Indonesia (TII) merupakan salah satu kantor cabang di Asia Pacific yang terlibat aktif dalam riset, advokasi, dan kampanye antikorupsi dan tatakelola pemerintahan terbuka sejak tahun 2000. TI Indonesia bekerjasama dengan pemimpin politik pemerintahan, pebisnis, peneliti, media, kelompok-kelompok kreatif dan anak muda dalam mendorong transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan integritas pemerintah, bisnis, dan masyarakat.

Editor: Dadang Trisasongko

Open Governance Project Manager: Agus Sarwono

Proofreader: Nur Fajrin

Cover Desain dan Layout: Prasasti Dwiputri

Penerbit: Transparency International Indonesia

Terbit: Mei 2014

© 2014 Transparency International Indonesia

DAFTAR ISI

v	Daftar Singkatan	30	Masyarakat Sipil, Open Local Government, dan Kolaborasi
ix	Tim Penulis		
xi	Kata Pengantar	45	Getir Advokasi Anggaran; Judicial Review UU APBN yang Ditolak
xiii	Pendahuluan	61	Gerakan Desa Membangun Akuntabilitas Keuangan “Kiprah Pengawasan FORMASI Merebut Hak Keuangan Desa di Kebumen”
1	Jalan (Masih) Panjang Mewujudkan Keterbukaan Informasi Publik di Indonesia		
15	Meningkatkan Jaminan Hak Atas Informasi melalui Penguatan Komisi Informasi Pusat		



- 79** **Advokasi Mendorong Keterbukaan Informasi di Pengadilan**
- 96** **Transparansi Penyusunan Legislasi di DPR**
- 104** **Ketika Cicak Melawan Buaya**
- 113** **Advokasi Memperbaiki Pelayanan Publik Kepolisian Republik Indonesia, Sebagai Upaya Memperkuat Akuntabilitas dan Transparansi**
- 122** **Implementasi Sistem Integritas Perusahaan di PT. PLN (Persero)**
- 133** **Hilangnya Kampung Betawi Petukangan, Pembebasan Lahan Jalan Tol Luar Jakarta W2-Utara (Kebon Jeruk-Ulujami)**
- 144** **Penanganan Pengaduan Korupsi Bantuan Bencana di Aceh**
- 155** **Mengukur Partisipasi Pemilih Muda pada Pemilu 2014**



DAFTAR SINGKATAN

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ADD	: Alokasi Dana Desa
Ampres	: Amanat Presiden
APBN	: Anggaran Pendapatan Belanja Negara
ATK	: Alat Tulis Kantor
BHS	: Bantuan Hukum Struktural
BI	: Bank Indonesia
BPD	: Bank Pembangunan Daerah
BRR	: Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
CHM	: Complaint Handling Mechanism
CO	: Community Organizer
CoC	: Code of Conduct
CoE	: Code of Ethic
CPI	: Corruption Perception Index
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAU	: Dana Alokasi Umum
DAU-BP	: Dana Alokasi Umum-Belanja Pegawai
DBH	: Dana Bagi Hasil
DIP	: Daftar Informasi Publik
DIPA-RKA	: Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran-Rencana Kerja dan Anggaran
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPIPD	: Dana Percepatan Infrastruktur Pembangunan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FB	: Facebook
FITRA	: Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
FKMD	: Forum Komunikasi Masyarakat Daerah
FOINI	: Freedom of Information Network Indonesia
FORKADA	: Forum Advokasi Kebijakan dan Anggaran Daerah
FORMASI	: Forum Masyarakat Sipil
GOLKAR	: Golongan Karya

Melawan Korupsi

HAM	: Hak Asasi Manusia
IAIN	: Institut Agama Islam Negeri
ICEL	: Indonesian Center for Environmental law
ICW	: Indonesia Corruption Watch
IDEA	: Institute for Development and Economic Analysis
IFC	: International Finance Corporation
IHCS	: Indonesia Human Rights Committee for Social Justice
ILP	: Integritas layanan Publik
IPK	: Indek Prestasi Kumulatif
JORR W2N	: Jakarta Outer Ring Road West 2 North
JUKNIS	: Petunjuk Teknis
KAPOLRI	: Kepala kepolisian Republik Indonesia
KBBI	: Kamus Besar Bahasa Indonesia
KemKeu	: Kementrian Keuangan
KNPK	: Konferensi Nasional Pemberantasan Korupsi
KPK	: Komisi Pemberantasan Indonesia
LBH	: Lembaga Bantuan Hukum
LelP	: Lembaga Independensi Peradilan
LG	: Layanan Gangguan
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MK	: Mahkamah Konstitusi
Musrenbangdes	: Musyawarah Perencanaan pembangunan Desa
NJOP	: Nilai Jual Objek Pajak
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
OGP	: Open Governance Partnership
OMS	: Organisasi Masyarakat Sipil
OMS	: Organisasi Masyarakat Sipil
P2T	: Panitia Pengadaan Tanah
P3B	: Penyaluran dan Pusat Pengatur Beban
P3M	: Perhimpungan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat
PATTIRO	: Pusat Telaah dan Informasi Regional
PB	: Pasang Baru
PDI-P	: Partai Demokrasi Indonesia- Perjuangan
PerKI	: Peraturan Komisi Informasi Pusat
PITA	: Partisipasi Integritas Transparansi Akuntabilitas
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKMD	: Program Penguatan Kapasitas Masyarakat Desa
PLN	: Perusahaan Listrik Negara
PNBP	: Penerimaan Negara Bukan Pajak
POLRI	: Kepolisian Republik Indonesia

Melawan Korupsi

PPID	: Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
Prolegnas	: Program Legislatif Nasional
PSI	: Penyelesaian Sengketa Informasi
PSO	: Public Service Obligation
PT. IIU	: PT. Inti Indorayon Utama
PWYP	: Publish What You Pay
RAPBDes	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
Renstra	: Rencana Strategis
RKP Desa	: Rencana Kerja Pembangunan Desa
RPJM	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RUU KMI	: Rancangan Undang-Undang Kebebasan Memperoleh Informasi
SDM	: Sumber Daya Manusia
SIAPSIMARI	: Sistem Administrasi Perkara Sistem Informasi Mahkamah Agung
SKPD	: Satuan Kerja Pemerintah Daerah
SOP	: Standar Operasional Prosedur
SP2HP	: Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan
TAP MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
Tatib	: Tata Tertib
TD	: Tambah Daya
TPAD	: Tunjangan Penghasilan Aparatur Desa
TPT	: Tim Pengadaan Tanah
TuRC	: Trade Union Rights Center
UKP4	: Unit Kerja Pemerintah Bidang Pengawasan dan Pengendalian
UU KMIP	: Undang-Undang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik
WALHI	: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
YLKI	: Yayasan lembaga Konsumen Indonesia



TIM PENULIS

Dessy Eko Prayitno

Desiana Samosir

Iskandar Saharudin

Muhammad Maulana

Yusuf Murtiono

Liza Farihah

Sulastio Tio

Andika Gunadarma

Arif Nur Fikri

Alfian Husein

Dadang Trisasongko

Ibrahim Fahmi Zuhdy Badoh

Wahyudi Tohari

Ahmad Biky

Lia Toriana



KATA PENGANTAR

KETERBUKAAN BUKAN KEDERMAWANAN POLITIK

Sebagai bagian dari promosi terhadap prinsip-prinsip tata pemerintahan yang terbuka dan antikorupsi, kami kembali menerbitkan sebuah buku yang mengangkat pengalaman advokasi keterbukaan informasi publik yang dilakukan oleh para pegiat organisasi non-pemerintah (ORNOP). Buku ini sangat penting untuk dibaca oleh kalangan legislator, kalangan birokrasi pemerintahan, akademisi, dan bahkan oleh kalangan pegiat Ornop sendiri.

Setelah membaca buku ini kita akan semakin percaya bahwa, informasi publik itu adalah kekuasaan dan keterbukaan informasi publik itu bukanlah produk kondisi yang lahir dari sikap kedermawanan negara. Ketertutupan informasi publik adalah modus untuk merawat ketimpangan relasi kekuasaan. Oleh karena itu, dalam kenyataannya, informasi publik memang harus selalu diperjuangkan sendiri oleh warga sebagai bagian dari perjuangan mereka untuk mendapatkan kembali kedaulatannya di dalam sebuah negara demokrasi. Jadi, problem keterbukaan informasi publik harus dilihat sebagai problem politik. Pendekatan-pendekatan yang lebih politis diperlukan untuk melengkapi pendekatan yang teknokratis dan legalistik.

Buku ini juga menegaskan kembali tesis Amartya Sen dalam bukunya (*Development as Freedom*) bahwa, transparansi tidak pernah bisa berdiri sendiri sebagai sebuah kebebasan. Ada kebebasan-kebebasan lain yang saling mempengaruhi, yaitu kebebasan politik, jaminan fasilitas ekonomi, peluang sosial dan perlindungan kaum marjinal. Dengan demikian, usaha untuk mewujudkan tata pemerintahan yang terbuka juga harus selalu mempertimbangkan konteks sosial, ekonomi dan politiknya.

Bunga rampai ini juga menggambarkan betapa besarnya kontribusi dan peran masyarakat sipil dalam mewujudkan tata pemerintahan yang terbuka di Indonesia. Bisa dikatakan, masyarakat sipil lah yang menjadi perintis lahirnya Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik dan sekaligus sebagai pengawal pelaksanaannya.

Melawan Korupsi

Demikianlah benang merah dari bunga rampai tulisan reflektif para pegiat organisasi non-pemerintah di dalam buku ini. Selain menawarkan harapan, buku ini juga menyodorkan berbagai pembelajaran tentang tidak mudahnya mempromosikan keterbukaan informasi publik di negara yang sedang berada dalam transisi politik menuju demokrasi.

Di tengah sedikitnya perhatian para pembuat undang-undang terhadap efektivitas pelaksanaan Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik, buku ini hadir sebagai kontribusi masyarakat sipil untuk menyajikan catatan-catatan evaluatif dari lapangan.

Penghargaan dan ucapan terima kasih kami sampaikan kepada para penulis buku, editor dan kawan-kawan sekretariat TI Indonesia yang telah meluangkan waktu dan mendedikasikan pikirannya untuk menghasilkan buku ini. Semoga bermanfaat.

Jakarta, May 2014
Dadang Trisasongko
Sekretaris Jenderal
Transparency International Indonesia



PENDAHULUAN

Agenda pembangunan dan penguatan masyarakat sipil dalam pencegahan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik, sering dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil dan komunitas masyarakat. Potret baik dari kalangan CSO dan komunitas masyarakat sipil tentu penting untuk didokumentasikan. Dengan demikian, pembelajaran dalam mengawal proses pembangunan dan menentukan kebijakan mudah dipelajari dan dijadikan sebagai media komunikasi dengan komunitas yang lain.

Kisah pertama buku ini menekankan pada bagaimana mewujudkan akses informasi publik dan penyadaran kepada masyarakat tentang Hak atas informasi publik. Digambarkan kerja-kerja masyarakat sipil dalam advokasi lahirnya UU Keterbukaan Informasi Publik hingga inisiatif mendorong keterbukaan pemerintah, penguatan masyarakat pengakses informasi dan pembentukan komisi informasi. Perjalanan panjang koalisi masyarakat sipil membuahkan hasil ketika Presiden SBY mengesahkan UU KIP pada tanggal 30 April 2008, yang kemudian pada 1 Mei 2010 UU ini diberlakukan.

Kisah kedua menceritakan dukungan masyarakat sipil pada jaminan hak atas informasi. Berbagai persoalan penyalahgunaan kewenangan dan korupsi yang merajalela berusaha dikoreksi oleh gerakan masyarakat sipil. Salah satu upaya mengoreksi rezim ketertutupan adalah dengan mengarusutamakan keterbukaan informasi publik. Dalam upaya mendokumentasikan perlawanan atas rezim ketertutupan informasi sekaligus perlawanan atas korupsi, bagian ini akan mengurai upaya masyarakat sipil dalam menguatkan Komisi Informasi Pusat sebagai lembaga yang berwenang memutus sengketa informasi.

Kolaborasi antara Masyarakat Sipil dan *Open Local Government* menjadi titik tekan pada kisah ketiga. Pemerintahan yang tertutup dan tidak dilibatkannya masyarakat dalam menentukan kebijakan menjadi latarbelakang dalam cerita ini. Kita menyadari bahwa usia demokrasi Indonesia tergolong amat muda. Karena itu, wujud pemerintahan dan kebijakan-kebijakannya yang bersifat *trial and error* menjadi warna kental dalam penyelenggaraan

negara. Namun demikian sistem politik terbuka mendorong penguasa dan aparat birokrasi untuk membuka ruang partisipasi warga.

Kisah keempat dalam buku ini bercerita pada pengalaman advokasi anggaran, khususnya pada upaya masyarakat sipil dalam melakukan *judicial review* UU APBN. Lika liku upaya ini hingga lahir keputusan Mahkamah Konstitusi dapat menjadi bahan refleksi upaya yang sama ke depan.

Pada kisah kelima, buku ini menitikberatkan pada gerakan membangun akuntabilitas keuangan desa. Saat membaca bagian ini banyak pengalaman dari aktivis desa di Kabupaten Kebumen. Semangat untuk membangun akuntabilitas keuangan desa menjadi isu penting dalam Forum Masyarakat Sipil yang lebih dikenal dengan FORMASI pada tahun 2003 dengan semboyan “Membangun Negara dari Desa”. Semboyan tersebut, bukan sekedar slogan kosong tanpa semangat, tetapi sebagai reaksi dan pelek perlawanan untuk merebut hak-hak desa agar ikut menikmati kue reformasi dengan semangat otonomi daerah. Semangat, soliditas, komitmen dan konsistensilah yang mengantarkan masyarakat desa untuk berhasil dalam berjuang merebut hak-hak desa.

Kisah kelima adalah bagaimana masyarakat sipil mendorong keterbukaan informasi di pengadilan. Diberlakukannya UU Keterbukaan informasi publik mendorong lembaga Pengadilan untuk membuka diri dari rezim tertutupan. Saat ini, masyarakat bisa melihat putusan-putusan pengadilan yang ada di Indonesia. Hasil catatan LelP, dari 825 pengadilan di Indonesia, setidaknya ada 750 pengadilan atau 90,91% dari jumlah pengadilan telah memiliki website. Kondisi ini terlihat kontras jika kita bandingkan dengan pengadilan di masa sebelum reformasi, atau di tahun-tahun awal reformasi di mana untuk mencari atau meminta informasi di pengadilan sangat sulit. Bagian ini, akan bercerita banyak tentang proses transformasi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung untuk membuka keterbukaan pengadilan, khususnya pada aspek kemitraan antara MARI dengan masyarakat sipil dalam melaksanakan program strategis yang memberi dampak positif dalam hal peningkatan transparansi di pengadilan.

Buku ini juga akan bercerita banyak tentang upaya perbaikan yang dilakukan oleh masyarakat sipil dalam hal penyusunan legislasi sebagaimana yang diceritakan dalam kisah keenam. Pada bagian ini, banyak cerita tentang bagaimana praktek jual-beli pasal dalam pembahasan Undang-undang. Secara khusus korupsi di sektor legislatif juga memiliki model baru, bila

dahulu mereka sebagai pembuat kebijakan membuat kebijakan yang menguntungkan diri atau kelompoknya, saat ini juga mulai merambah pada dugaan jual beli pasal atau kebijakan.

Cerita dibalik layar gerakan Cicak vs Buaya diulas pada kisah ketujuh. Masih menempel dalam ingatan kita disaat ungkapan "...Cicak kok mau melawan buaya...". Ungkapan tersebut keluar dari seorang Kabareskrim Mabes Polri Komjen Pol. Susno Doadji (Majalah Tempo 6-12 2009). Hal lain adalah upaya penggembosan terhadap kerja-kerja pemberantasan korupsi oleh KPK dari kepolisian dengan cara menyusun skenario penangkapan dua pimpinan KPK. Berbagai kondisi telah melatarbelakangi gerakan CICAQ yang diinisiasi oleh aktivis media sosial. Gerakan ini mendapatkan dukungan publik yang luar biasa, baik secara *online* maupun *offline*.

Fokus pada kisah kedelapan adalah upaya memperbaiki pelayan publik kepolisian, sebagai upaya memperkuat akuntabilitas dan transparansi. Tulisan ini mencoba merangkum dan menilai sejauh mana keberhasilan POLRI untuk bekerja secara akuntabel dan transparan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kisah ini berdasarkan pengalaman advokasi dan pendampingan kasus yang diinisiasi oleh KontraS yang menyadari Hak Atas Informasi Publik merupakan salah satu bagian penting dari hak asasi (hak untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi dan pemikiran).

Kisah kesembilan berfokus pada bagaimana masyarakat sipil dan BUMN berkolaborasi untuk menciptakan perusahaan yang bersih. Jika dilihat dari tingkat perekonomian, Indonesia terus mengalami pertumbuhan positif, namun pada saat yang sama korupsi masih tetap tinggi. Hampir semua sektor terdampak korupsi. Tidak terkecuali sektor usaha ketenagalistrikan yang terdiri dari proses pembangkitan, transmisi, dan distribusi energi. Alhasil, ditengah geliat positif pertumbuhan tersebut, korupsi dirasa menjadi problem bagi kemudahan berusaha dan dalam mendorong kinerja perusahaan itu sendiri.

Kisah kesepuluh, merupakan cerita perjuangan nyata warga kampung Betawi Petukangan atas proyek pembangunan jalan tol *Jakarta Outer Ring Road (JORR) W2 North*. Keputusan gubernur No 195 Tahun 1992 dan Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 234/KPTS/M/2008, tanggal 27 Maret 2008 membawa petaka bagi warga kampung betawi petukangan. Padahal, kampung Betawi Petukangan saat ini salah satu dari kampung Betawi yang tersisa. Warga yang merasa dirugikan dengan nilai ganti rugi

yang ditawarkan oleh pemerintah, tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan pemerintah padahal mereka adalah *stakeholder* yang penting dalam proyek pengadaan tanah tersebut. Ini merupakan kisah merebut ruang pengambilan keputusan dan memperjuangkan nasib.

Kisah selanjutnya membawa kita pada inisiatif monitoring warga dan transparansi pasca bencana gempa dan tsunami di Aceh. Pada bagian ini, MaTA Aceh dan komunitas warga berinisiatif untuk melakukan monitoring atas pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh guna meminimalisir kebocoran anggaran kemanusiaan di Aceh.

Di penghujung cerita, buku ini mengangkat tentang pentingnya peranan anak muda dalam melawan korupsi melalui momentum Pemilu 2014. Data yang dimiliki oleh Komisi Pemilihan Umum menyebutkan bahwa tidak kurang dari 32% pemilih pada Pemilu 2014 adalah anak muda yang berusia antara 17 sampai 30 tahun. Artinya, sepertiga suara yang diperebutkan oleh peserta pemilu berasal dari anak muda. Dari peserta pemilu (partai politik dan calon legislatif) sampai penyelenggara pemilu (KPU) semua menasar anak muda. Ragam ajakan kreatif sampai abal-abal ditawarkan. Semuanya sama, demi menggaet suara pemilih muda. Dalam cerita ini digambarkan banyak ragam yang dilakukan anak muda untuk bersikap kritis sebelum menentukan pilihan. Anak muda melek politik, itulah harapan dari cerita ini.

Semua cerita di atas meneguhkan betapa pentingnya peran masyarakat sipil dalam mengadvokasi prinsip-prinsip pemerintahan yang transparan sebagai bagian dari upaya membangun sistem pencegahan korupsi. Keragaman pengalaman yang berasal dari banyak wilayah dan sektor inilah yang memperkaya buku ini. Banyak pembelajaran atas pengalaman komunitas masyarakat sipil yang bisa dijadikan inspirasi bagi pembacanya dalam melawan korupsi dan mendorong pemerintah yang transparan, akuntabel dan partisipatoris.[]

Selamat membaca.

Jalan (Masih) Panjang Mewujudkan Keterbukaan Informasi Publik di Indonesia

Oleh Dessy Eko Prayitno¹

Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) adalah salah satu hasil perjuangan panjang koalisi masyarakat sipil di Indonesia untuk mewujudkan keterbukaan informasi publik. Pada tanggal 30 April 2008 Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono mengesahkan UU KIP. Undang-Undang yang berlaku efektif dua tahun kemudian itu menandai dimulainya tahap perjuangan selanjutnya, yaitu memastikan undang-undang tersebut dilaksanakan. Masih sangat banyak pekerjaan rumah yang harus diselesaikan.

Sekalipun sudah berlaku efektif selama hampir empat tahun, daftar panjang pekerjaan rumah itu masih berada di depan mata, misalnya: belum semua badan publik melaksanakan mandat hukum UU KIP masih banyak masyarakat Indonesia yang belum tahu dan belum memanfaatkan UU KIP dalam meminta informasi, permasalahan kapasitas komisioner Komisi Informasi, permasalahan independensi Komisi Informasi. Oleh karena itu, koalisi masyarakat sipil harus mendorong advokasi di tiga tingkatan, yaitu: *supply side*, *demand side*, dan Komisi Informasi.

A. Jalan Panjang Advokasi Lahirnya UU KIP

Perdebatan panjang mengenai arti penting informasi sudah lama berlangsung di sejumlah negara. Di Swedia, sejak abad ke-17, sejumlah tokoh penting di negeri ini sudah memikirkan arti penting adanya jaminan hukum bagi rakyat untuk mendapatkan informasi yang dikuasai penyelenggara negara.² Tujuannya agar rakyat bukan hanya tahu informasi yang berada dalam penguasaan pemerintah, tetapi juga supaya rakyat bisa ikut mengontrol jalannya pemerintahan.

Pada awalnya, ketika rancangan undang-undang ini mulai diadvokasikan pada tahun 2000, masyarakat sipil menyebutnya dengan Rancangan Undang-Undang Kebebasan Memperoleh Informasi (UU KMI). Tujuannya

1 Penulis adalah Peneliti Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)

2 Sudirman, Aa, et. all., *Kebebasan Informasi di Beberapa Negara, Koalisi untuk Kebebasan Informasi, Tanpa Tahun*. Hal. 3-4.

adalah untuk mewujudkan adanya jaminan hak atas informasi. Perdebatan publik tentang isu kebebasan informasi publik waktu itu masih belum menguati.

Bisa dimaklumi, pada waktu itu wacana publik masih disesaki perdebatan di media masih disesaki oleh hak asasi manusia, baik yang terkait dengan hak atas pekerjaan, hak untuk mendapatkan kebebasan berpolitik, jauh dari penyiksaan maupun tuntutan adanya peradilan yang *fair*.³ Namun demikian, wacana tentang kebebasan untuk mendapatkan informasi telah muncul sejak lama, dan mulai dibicarakan lebih dalam pada akhir 1980-an.

Pada tahun 1988, WALHI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia), organisasi masyarakat sipil yang bergerak di bidang lingkungan, mengajukan gugatan perdata terhadap PT Inti Indorayon Utama (PT. IJU), Menteri Perindustrian, Menteri Kehutanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Lingkungan Hidup dan Gubernur Provinsi Sumatera Utara, di mana salah satu poin gugatannya adalah penerapan hak atas informasi.⁴ Namun demikian, poin gugatan ini ditolak, karena Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU 4/1982) tidak mengatur mengenai jaminan hak atas informasi. Gugatan ini kemudian mendasari upaya untuk memasukkan jaminan hak atas informasi dalam revisi UU 4/1982, yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU 23/1997).⁵

Layaknya efek domino, pengakuan hak atas informasi dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup memberikan inspirasi bagi aktivis lingkungan hidup dan hak asasi manusia (HAM) untuk mengembangkan lebih jauh pengakuan hak atas informasi. Tidak hanya terbatas pada aspek pengelolaan lingkungan hidup, pengakuan terhadap hak atas informasi tercantum di dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004. Rumusannya sangat jelas di dalam Sasaran Program Pengembangan Informasi, Komunikasi dan Media Massa, yaitu terwujudnya kesadaran dan kedewasaan berpolitik masyarakat melalui pertukaran arus informasi yang bebas dan transparan, serta adanya mekanisme kontrol politik yang lebih terbuka.⁶ Kemudian pada tahun 2001, muncul Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (TAP MPR No. VIII/2001). Pasal 2 poin 6 TAP MPR No. VIII/2001 menyebutkan arah

3 Ibid.

4 Santosa, Mas Achmad, Aktualisasi Kebebasan Informasi di Indonesia, Sebuah Perjalanan Panjang dan Mendaki, dalam buku "Melawan Keterutupan Informasi, Menuju Pemerintahan Terbuka." Tahun: 2003. Hal. xvi.

5 Ibid

kebijakan sebagai berikut: “Membentuk undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk membantu percepatan dan efektivitas pelaksanaan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang muatannya meliputi.....
d. Kebebasan Mendapatkan Informasi; ...”

Pada 8 September 2000, sebelum lahirnya TAP MPR No. VIII/2001, *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL) mengeluarkan draft awal Rancangan Undang-Undang Kebebasan Memperoleh Informasi (RUU KMI) yang berisi 37 pasal. Draft awal RUU KMI ini kemudian dikembangkan bersama Koalisi untuk Kebebasan Informasi⁷ menjadi 58 pasal pada 4 Juli 2001.⁸ RUU KMI yang disusun Koalisi untuk Kebebasan Informasi ini mendorong **10 (sepuluh) prinsip penting kebebasan memperoleh informasi, yaitu:**⁹

Prinsip 1:

UU KMI sebagai “payung” atau penyelaras bagi seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan akses informasi publik.

Prinsip 2:

UU KMI memberikan jaminan terhadap kelima jenis hak atas informasi: (1) hak untuk mengetahui (*right to know*); (2) hak untuk melihat dan memeriksa (*right to inspect*); (3) hak untuk mendapatkan kopi atau salinan dokumen atau akses pasif (*right to obtain the copy*); (4) hak untuk diinformasikan atau akses aktif (*right to be informed*); (5) hak untuk menyebarluaskan informasi (*right to disseminate*).

6 Ma'mun, A. Saefudin, *Citra Indonesia di Mata Dunia, Gerakan Kebebasan Informasi dan Diplomasi Publik*, AIPI Bandung, 2009. Hal. 157

7 Koalisi untuk Kebebasan Informasi resmi terbentuk pada Desember 2000 yang terdiri dari 38 anggota dari organisasi masyarakat sipil, yaitu: Aliansi Jurnalis Independen, Bina Desa, CETRO, DESANTARA, Forum LSM Yogya, Forum Rektor-YPSDM, Gerakan Perjuangan Anti Diskriminasi (GANDI), Indonesian Conference in Religion and Peace (ICRP), Indonesia Corruption Watch (ICW), Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Institut Studi Arus Informasi, Indonesia Media Law and Policy Center (IMLPC), KIPPAS Medan, Komite Peduli Otonomi Daerah (KPOD), Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) Lakpesdam NU, Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, Lembaga Bantuan Hukum Medan, Lembaga Bantuan Hukum Semarang, Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), LSPS Surabaya, Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHKI), Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), South East Asian Press Alliance (SEAPA), Voice Center, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Yayasan Penguatan Partisipasi Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA), Yayasan Sains Estetika dan Teknologi Komunitas Televisi Publik Indonesia. Selain anggota dari organisasi masyarakat sipil, Koalisi juga berasal dari anggota individual, seperti Prof Koensnadi Hardjasoemantri (Guru Besar Fakultas Hukum UGM), Atmakusumah (Ketua Dewan Pers), serta Komisi Hukum Nasional, sebuah organisasi pemerintah yang fokus pada pembaruan hukum nasional.

8 Santosa, Mas Achmad, op. cit., Hal.xiv-xv.

9 Ibid. Hal. xvi.

Prinsip 3:

Informasi publik merupakan hak setiap orang, sehingga tidak memerlukan alasan bagi sebuah permintaan.

Prinsip 4:

Akses maksimal dengan pengecualian terbatas (*maximum access limited exemption*) yang diwujudkan melalui: (1) pemberlakuan pengecualian harus didasarkan pada asas kehati-hatian dengan menggunakan metode uji konsekuensi (*consequential harm test*) dan uji menimbang kepentingan publik yang lebih besar (*balancing public interest test*); (2) pemberlakuan status kerahasiaan terhadap informasi mempunyai batas waktu (tidak bersifat permanen); dan (3) ruang lingkup badan publik (penyedia akses informasi) tidak terbatas pada institusi negara (*state institutions*), tetapi institusi di luar negara yang mendapatkan serta menggunakan anggaran negara (terkait dengan pengaktualisasian prinsip akuntabilitas publik).

Prinsip 5:

Akses horisontal (akses sesama institusi publik) sama pentingnya dengan akses vertikal (akses masyarakat terhadap institusi publik).

Prinsip 6:

Akses informasi harus bersifat murah, cepat, utuh, akurat, dapat dipercaya, dan tepat waktu.

Prinsip 7:

Kewajiban institusi publik memiliki sistem pengelolaan informasi beserta pelayanan publiknya yang baik.

Prinsip 8:

Penyelesaian sengketa secara cepat, murah, kompeten, dan independen melalui proses konsensual maupun adjudikatif.

Prinsip 9:

Ancaman hukuman bagi pihak-pihak yang menghambat akses informasi.

Prinsip 10:

Dalam rangka prinsip otonomi, daerah dimungkinkan memiliki kebijakan tentang kebebasan memperoleh informasi yang sifatnya lebih progresif dari UU KMI dalam menerjemahkan prinsip-prinsip penting (9 prinsip di atas) dalam UU KMI.

Upaya Koalisi untuk Kebebasan Informasi dalam mendorong lahirnya UU KMI dilakukan melalui berbagai kegiatan, seperti *drafting* pasal-pasal dalam RUU KMI, studi banding ke sejumlah negara, diskusi di berbagai kota,

melakukan lobi dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik melalui jalur Badan Legislatif (Baleg), komisi, fraksi-fraksi, maupun unsur pimpinan. Berbagai upaya ini kemudian membuahkan hasil. Pada 23 Februari 2001, Rapat Pleno Baleg DPR, menyetujui pembentukan Panitia Kerja (Panja) RUU KMI.10 Dua bulan setelah dibentuk, Panja RUU KMI aktif melakukan sosialisasi ke sejumlah daerah untuk mendapatkan masukan dan mengadakan diskusi dengan sejumlah pakar untuk melakukan penyempurnaan draft RUU KMI.11 Pada 19 Oktober 2001, draft RUU KMI disepakati sebagai RUU inisiatif DPR, dan pada November 2001 RUU KMI disampaikan kepada pimpinan DPR oleh 29 anggota DPR dari berbagai fraksi. RUU ini kemudian mendapat dukungan dari fraksi-fraksi besar di DPR, yaitu Fraksi PDI-P, Fraksi Golkar, Fraksi PPP, Fraksi PKB, dan Fraksi Reformasi. Dan pada 20 Maret 2002, DPR menyetujui RUU KMI sebagai RUU Inisiatif DPR.¹² Seiring dengan disetujuinya RUU KMI sebagai RUU Inisiatif DPR, pemerintah menyusun RUU “tandingan” yang diinisiasi oleh Menteri Negara Komunikasi dan Informatika bersama Lembaga Informasi Negara atas Izin Prakarsa Presiden Megawati Soekarnoputri pada 7 Desember 2002.¹³

Namun demikian, pembahasan RUU KMI tidak dilakukan, karena hingga akhir masa jabatannya di tahun 2004, Presiden Megawati Soekarnoputri tidak mengeluarkan Amanat Presiden (Ampres) yang menunjuk wakil pemerintah untuk membahas RUU KMI. Ampres pembahasan RUU KMI baru dikeluarakan pada masa pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY), tepatnya pada tanggal 19 Oktober 2005.¹⁴ Meskipun demikian, Program Legislatif Nasional (Prolegnas) 2004-2009 hanya menempatkan RUU KMI pada urutan ke-9 di bawah RUU Rahasia Negara dan RUU Intelijen, dua RUU yang dianggap akan mengancam terwujudnya pemerintahan yang terbuka.

Meskipun RUU KMI baru mendapatkan Ampres pada 19 Oktober 2005 dan ditempatkan pada urutan ke-9 Prolegnas di bawah RUU Rahasia Negara dan RUU Intelijen, tetapi semangat keterbukaan informasi yang diusung RUU KMI justru terimplementasi lebih dahulu di banyak daerah dalam kurun waktu 2004-2005 melalui lahirnya peraturan daerah tentang transparansi dan partisipasi. Beberapa daerah yang memiliki perda transparansi dan partisipasi antara lain: Kabupaten Solok, Kabupaten Lebak, Kabupaten

10 Subagiyo, Henri, et. al., *Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*, Komisi Informasi Pusat: 2009. Hal. 8

11 Ibid

12 Sastro, Dhoho A., et all, *Mengenal Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik*, LBH Masyarakat: 2010. Hal. 2.

13 Santosa, Mas Achmad, op. cit. Hal. xx.

14 Sastro, Dhoho A., et all, op. cit. Hal. 2.

Bandung, Kabupaten Magelang, Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Bolaang Mongondo, Kabupaten Takalar, Kota Gorontalo, Kota Kendari, dan Provinsi Kalimantan Barat.¹⁵ Selain itu, di beberapa daerah seperti Banda Aceh, Cirebon, Denpasar, Lombok Barat, Flores Timur, Maluku Utara, Samarinda, dan Kendari telah terjadi dinamika positif untuk mengidentifikasi kebutuhan pengembangan kapasitas untuk mengaktualisasikan akses informasi, termasuk meningkatkan kapasitas *access's demand*, dan kapasitas partisipasi dalam penyusunan kebijakan publik, dan kemampuan *legal drafting*.¹⁶

Berikut ini tabel yang menunjukkan berbagai kabupaten/kota/provinsi yang telah memiliki Perda tentang transparansi dan partisipasi:¹⁷

Kabupaten/Kota/Provinsi yang Telah Memiliki Perda tentang Transparansi dan Partisipasi 2004-2005

NO	NAMA DAERAH	PERDA NOMOR/TGL	TENTANG
1	Kabupaten Solok	05 Tahun 2004, tanggal 29 April 2004	Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat
2	Kabupaten Lebak	10 Tahun 2004, tanggal 1 Juni 2004	Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak
3	Kabupaten Bandung	06 Tahun 2004, tanggal 15 Maret 2004	Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bandung
4	Kabupaten Magelang	10 Tahun 2004, tanggal 15 Maret 2004	Mekanisme Konsultasi Publik
5	Kabupaten Tanah Datar	2 Tahun 2005, tanggal 3 Juni 2005	Transparansi dan Partisipasi
6	Kabupaten Kebumen	53 Tahun 2004, tanggal 28 Juni 2004	Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik
7	Kabupaten Lamongan	53 Tahun 2004, tanggal 28 Juni 2004	Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat di Kabupaten Lamongan
8	Kabupaten Boalemo	06 Tahun 2004, tanggal 24 Agustus 2004	Transparansi Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Boalemo
		07 Tahun 2005, tanggal 3 Juni 2005	Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan dan Proses Kebijakan Publik
9	Kabupaten Bolaang Mongondo	04 Tahun 2005, tanggal 14 April 2005	Partisipasi Masyarakat dan Proses Pengambilan Kebijakan Publik
		05 Tahun 2005, tanggal 14 April 2005	Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
10	Kabupaten Takalar	02 Tahun 2005, tanggal 19 Agustus 2005	Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan di Kabupaten Takalar
11	Kabupaten Gorontalo	03 Tahun 2005, tanggal 13 Maret 2005	Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Gorontalo
12	Kota Kendari	14 Tahun 2003, tanggal 19 Mei 2003	Kebebasan Memperoleh Informasi
13	Provinsi Kalimantan Barat	04 Tahun 2005, tanggal 13 Juni 2005	Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Kalimantan Barat.

15 Ma'mun, A. Saefudin, op. cit. Hal. 159-160.

16 Santosa, Mas Achmad, op. cit. Hal. xxvii.

17 Ma'mun, A. Saefudin, op. cit. Hal. 159-160.

Akhirnya pada 7 Maret 2006, RUU KMI secara resmi mulai dibahas DPR bersama dengan pemerintah. Dalam pembahasan pertama tersebut, pemerintah memberikan pandangan umum sebagai berikut: pertama, menyatakan bahwa RUU KMI merupakan hal yang diperlukan karena sejalan dengan Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Namun demikian, RUU KMI tidak boleh mencederai hak-hak pribadi dan hak asasi manusia pada umumnya, efektifitas pelaksanaan pemerintahan, keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan ancaman global yang mungkin timbul akibat adanya UU KMI. Oleh karena itu, penting untuk terlebih dahulu membuat regulasi yang mengatur pengecualian informasi, sehingga memberi kepastian mengenai informasi yang terbuka dan dikecualikan. Hal ini karena RUU KMI inisiatif DPR memiliki prinsip bahwa semua informasi pada dasarnya dapat diakses kecuali yang ditetapkan sebagai dikecualikan. Kedua, mengubah judul RUU KMI disesuaikan dengan Pasal 28 F UUD NRI 1945, menjadi Rancangan Undang-Undang untuk Memperoleh Informasi Publik. Ketiga, definisi badan publik harus mencakup eksekutif, legislatif, yudikatif, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, partai politik, dan termasuk pula organisasi masyarakat sipil (OMS). Keempat, pemberlakuan RUU KMI dilakukan 5 (lima) tahun pasca disahkan untuk memberi waktu bagi pemerintah dalam menyiapkan sistem, perangkat dan infrastruktur, serta sumber daya manusia. Kelima, penyelesaian sengketa informasi dilakukan oleh Ombudsman, sehingga tidak perlu membentuk Komisi Informasi.

Terhadap pandangan umum pemerintah, pada 13 Maret 2006, Koalisi untuk Kebebasan Memperoleh Informasi memberikan catatan kritis sebagai berikut: pertama, pemerintah menerapkan standar ganda, disatu sisi pemerintah mengakui pentingnya RUU KMI karena sejalan dengan pasal 28F, tetapi pemerintah menginginkan adanya peraturan mengenai informasi yang dikecualikan sebelum adanya UU KMI. Kedua, pemerintah tidak secara jeli melihat rumusan RUU KMI, dimana didalamnya telah mengatur secara jelas mengenai informasi yang dikecualikan, sehingga kekhawatiran pemerintah bahwa RUU KMI akan melanggar hak-hak pribadi seseorang, keutuhan NKRI, dan lain sebagainya seharusnya tidak perlu ada. Ketiga, keinginan pemerintah yang meminta pemberlakuan RUU KMI dilakukan 5 (lima) tahun pasca disahkan untuk memberi waktu bagi pemerintah dalam menyiapkan sistem, perangkat dan infrastruktur, serta sumber daya manusia dinilai terlalu lama. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah masih enggan melaksanakan pemerintahan yang terbuka melalui UU KMI.

Perdebatan panjang selama 8 tahun advokasi RUU KMI akhirnya menemui titik akhir setelah pada 30 April 2008 Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono mengesahkannya menjadi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) dan akan efektif berlaku 2 (dua) tahun sejak diundangkan, yaitu pada 1 Mei 2010.

B. Jalan (Masih) Panjang Implementasi UU KIP: Pekerjaan Rumah yang (Masih) Harus Diselesaikan

Disahkannya UU KIP pada 30 April 2008 telah membawa perubahan paradigma yang cukup berarti pada implementasi keterbukaan informasi publik di Indonesia dibandingkan dengan sebelum adanya UU KIP:

ASPEK	SEBELUM UU KIP	SESUDAH UU KIP
Fokus Badan Publik	Mengidentifikasi informasi yang boleh diberikan (<i>positive list</i>).	Mengidentifikasi informasi yang dikecualikan (<i>negative list</i>), dengan pengecualian yang terbatas
Kepastian Layanan	Tidak ada prosedur baku dan batasan waktu pelayanan informasi.	Ada prosedur baku dan batas waktu pelayanan informasi.
Kepastian Pelaksana	Tidak ada pelaksana khusus di badan publik untuk melakukan pengelolaan dan pelayanan informasi.	Ada pelaksana khusus di badan publik untuk melakukan pengelolaan dan pelayanan informasi, yaitu PPID.
Kepastian Hukum	Tidak ada sanksi bagi pihak-pihak yang menghambat masyarakat dalam memperoleh informasi	Ada sanksi bagi yang menghambat masyarakat memperoleh informasi, serta sanksi bagi setiap orang yang menyalahgunakan informasi.
Akuntabilitas Layanan	tidak ada prosedur komplain dan gugatan ketika masyarakat mendapatkan hambatan dalam memperoleh informasi publik	Ada prosedur komplain dan gugatan ketika masyarakat mendapatkan hambatan dalam memperoleh informasi publik, yaitu melalui mekanisme keberatan di internal badan publik, penyelesaian sengketa informasi di Komisi Informasi dan pengadilan.

Kemudian dari sisi penggunaan UU KIP sebagai salah satu instrumen advokasi oleh OMS juga telah memperlihatkan hasilnya. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 poin 6 TAP MPR No. VIII/2001 bahwa pembentukan UU KIP merupakan salah satu sarana dalam mempercepat pemberantasan dan

pencegahan korupsi.

Dalam implementasinya, Indonesia Corruption Watch (ICW) dan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) menggunakan UU KIP ini untuk mengadvokasi transparansi pengelolaan dan pelaksanaan anggaran badan publik pemerintah, baik ditingkat pusat dan daerah. Advokasi dilakukan dengan mengajukan permintaan informasi mengenai DIPA-RKA badan publik, laporan keuangan badan publik pemerintah. Bahkan ICW menggunakan UU KIP untuk meminta informasi laporan keuangan partai politik besar di Indonesia (PDI-Perjuangan, Partai Demokrat, Partai Golkar, PAN, PKB, dll). Selain itu ICW juga meminta transparansi rekening 17 perwira tinggi Kepolisian Republik Indonesia.

Namun demikian, meskipun secara paradigma mulai terjadi perubahan kalangan pejabat publik dan beberapa kalangan organisasi masyarakat sipil yang telah menggunakan UU KIP untuk memperoleh informasi, tetapi perjuangan Koalisi untuk Kebebasan Informasi hingga kini belumlah selesai. Masih banyak pekerjaan rumah yang harus diselesaikan, seperti:

1. Memastikan UU KIP tersosialisasikan ke seluruh pelosok Indonesia;
2. Mengawal badan publik melaksanakan kewajiban pengelolaan dan pelayanan informasi sebagaimana diamanatkan UU KIP;
3. Memastikan munculnya *demand* masyarakat akan informasi melalui pelaksanaan jaminan hak atas informasi yang diatur dalam UU KIP;
4. Mendorong, mengawal pembentukan Komisi Informasi, serta memperkuat kelembagaannya.

Beberapa data Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo), Komisi Informasi Pusat, dan *Freedom of Information Network Indonesia* (FOINI) menunjukkan bahwa implementasi UU KIP masih jauh dari yang diharapkan. Mari kita lihat beberapa fakta berikut ini:

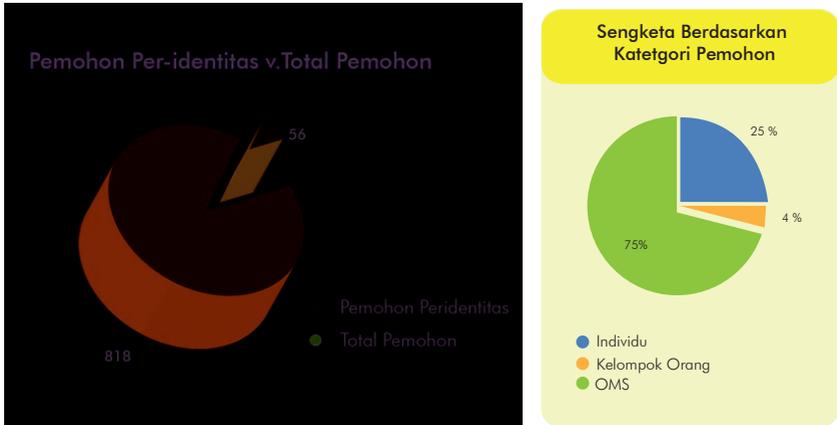
Pertama, dari sisi implementasi UU KIP oleh badan publik, Data Ditjen IKP-Kominfo, 17 Desember 2013 menunjukkan bahwa badan publik di seluruh Indonesia yang telah membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) baru sekitar 39,83%. Rincian sebagai berikut:

NO	BADAN PUBLIK	JUMLAH	TELAH MENUNJUK	PERSENTASE
1	Kementerian	34	34	100
2	LPNK/LNS/LPP	129	36	27.1
3	Propinsi	33	24	72,73
4	Kabupaten	399	146	36.59
5	Kota	98	36	36.73
TOTAL		693	276	39.83

Dapat dilihat dari tabel di atas bahwa ketaatan badan publik untuk membentuk PPID masih rendah, yaitu 39,83%. Presentase ini menunjukkan bahwa tingkat ketaatan PPID masih jauh dari yang diharapkan. Data ini belum termasuk badan publik non-negara (LSM, parpol, dll) yang perkembangan penerapan UU KIP-nya tidak dicatat dalam rekapitulasi Ditjen IKP-Kominfo ini.

Selain itu, data rekapitulasi ini masih sebatas pembentukan PPID, yang belum memasukkan indikator lain, seperti penyusunan standar operasional prosedur (SOP) pengelolaan dan pelayanan informasi, penyusunan daftar informasi, laporan pelaksanaan UU KIP, dll. Apabila keseluruhan mandat ini diakumulasikan, maka dapat diperkirakan tingkat ketaatan badan publik dalam melaksanakan UU KIP akan jauh lebih rendah dari tingkat ketaatan untuk membentuk PPID saja.

Kedua, terkait dengan *demand* masyarakat dalam meminta informasi menggunakan UU KIP juga masih terbatas oleh OMS. Data sengketa informasi yang diterima Komisi Informasi Pusat (KI Pusat) menunjukkan bahwa 71% pemohon sengketa informasi merupakan OMS. Rincian data sebagai berikut:¹⁸



Sumber: diolah dari putusan KI Pusat

Mencermati data tersebut, maka terlihat bahwa dari total 818 sengketa, total pemohonnya adalah 56 (7%) pemohon yang mengajukan sengketa secara berulang-ulang. Kemudian dilihat dari kategori pemohon sengketa, 71% pemohon merupakan OMS, 25% merupakan pemohon individu, dan 4% pemohon dari unsur kelompok masyarakat. Hal ini berarti bahwa pihak-pihak yang mengetahui dan menggunakan UU KIP untuk memperoleh informasi masih didominasi dari OMS. Sedangkan pemohon informasi dari unsur individu yang cenderung merupakan pengguna informasi yang sebenarnya masih sangat kecil jumlahnya.

Ketiga, terkait dengan pembentukan Komisi Informasi (KI). Untuk KI Pusat, saat ini telah terbentuk KI Pusat periode kedua. Namun demikian, pembentukan KI Provinsi baru terjadi di 24 Provinsi dari 34 Provinsi yang ada di Indonesia. Permasalahan utama yang dihadapi oleh Komisi Informasi adalah kapasitas komisioner Komisi Informasi, kapasitas sekretariat Komisi Informasi, kemandirian anggaran dan kelembagaan Komisi Informasi. Permasalahan-permasalahan ini berpengaruh pada akselerasi pelaksanaan UU KIP.

Berbagai capaian implementasi UU KIP yang masih jauh dari harapan tersebut di atas, FOINI dan simpul jaringannya berusaha dan masih harus terus berusaha menyelesaikannya melalui berbagai advokasi, sehingga tercapai kondisi ideal keterbukaan informasi publik. Koalisi FOINI melakukan

¹⁸ Prayitno, Dessy Eko, et. all, *Catatan Masyarakat Sipil terhadap Kinerja Komisi Informasi Pusat Periode 2009-2013*, Indonesian Parliamentary Center: 2013. Hal. 20-21.

tiga advokasi yang integratif, yaitu:

1. Advokasi untuk badan publik (*supply side*). Advokasi ini dilakukan dengan memberikan asistensi teknis kepada badan publik, baik sosialisasi, pelatihan, pembentukan PPID, penyusunan SOP pengelolaan dan pelayanan informasi, penyusunan daftar informasi publik, dan lain-lain.
2. Advokasi dari sisi masyarakat yang membutuhkan informasi (*demand side*). Advokasi ini dilakukan dengan melakukan permintaan informasi maupun mendorong lahirnya *demand* masyarakat untuk meminta informasi menggunakan mekanisme yang diatur dalam UU KIP maupun Peraturan Komisi Informasi.
3. Advokasi Komisi Informasi. Advokasi ini dilakukan dengan melakukan pengawalan maupun asistensi terhadap Komisi Informasi, baik pusat maupun provinsi, dalam melaksanakan tugas, tanggung jawab, dan wewenang Komisi Informasi.

Ketiga advokasi di atas dilakukan secara integratif yang melibatkan organisasi masyarakat sipil (OMS) maupun masyarakat secara individu. Selain itu, dengan adanya inisiatif *Open Government Partnership* (OGP) yang diinisiasi oleh Unit Kerja Pemerintah Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), OMS memanfaatkan inisiatif OGP tersebut untuk mengakselerasi keterbukaan informasi publik di seluruh Indonesia. Melalui OGP pula, Kominfo, Kementerian Dalam Negeri, Komisi Informasi Pusat, Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pattiro, ICEL, Seknas Fitra, dan Transparency International Indonesia bersinergi dalam mendorong transparansi di Indonesia.

Daftar Pustaka

Aa Sudirman, et. all., (Tanpa Tahun). *Kebebasan Informasi di Beberapa Negara, Koalisi untuk Kebebasan Informasi*

Mas Achmad Santosa, (2003). Aktualisasi Kebebasan Informasi di Indonesia, Sebuah Perjalanan Panjang dan Mendaki, dalam buku "*Melawan Ketertutupan Informasi, Menuju Pemerintahan Terbuka.*"

Saefudin Ma'mun, A.(2009). *Citra Indonesia di Mata Dunia, Gerakan Kebebasan Informasi dan Diplomasi Publik*, AIPI. Bandung

Henri Subagiyo, et. all., (2009). *Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*, Komisi Informasi Pusat

Dhoho A. Sastro, et all, (2010) *Mengenal Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik*, LBH Masyarakat

Dessy Eko Prayitno, et. all, (2013). *Catatan Masyarakat Sipil terhadap Kinerja Komisi Informasi Pusat Periode 2009-2013*, Indonesian Parliamentary Center

Meningkatkan Jaminan Hak Atas Informasi melalui Penguatan Komisi Informasi Pusat

Oleh Desiana Samosir¹

Rezim ketertutupan informasi di Indonesia telah memantik perlawanan masyarakat sipil. Berbagai persoalan penyalahgunaan kewenangan dan korupsi yang merajalela, berusaha dikoreksi oleh gerakan masyarakat sipil. Salah satu upaya mengoreksi rezim ketertutupan adalah dengan mengarus-utamakan keterbukaan informasi publik.

Dalam upaya mendokumentasikan perlawanan atas rezim ketertutupan informasi sekaligus perlawanan atas korupsi, tulisan ini akan mengurai upaya masyarakat sipil dalam menguatkan Komisi Informasi Pusat sebagai lembaga yang berwenang memutus sengketa informasi. Tulisan berikut terbagi menjadi empat bagian, yaitu jaminan hak atas informasi publik, membangun fondasi Komisi Informasi Pusat, penguatan kelembagaan Komisi Informasi Pusat dan pembelajaran yang dapat kita petik.

A. Jaminan Hak Atas Informasi

Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 28F telah menjamin hak atas informasi, namun demikian pelaksanaannya belum maksimal. Berbagai praktik ketertutupan informasi yang terjadi telah mendorong gerakan reformasi untuk mengoreksi tata kelola pemerintahan yang dianggap tidak transparan dan sentralistik. Tata pemerintahan yang tidak transparan kemudian menyebabkan terciptanya peluang terjadinya praktik korupsi, kolusi dan manipulasi. Publik seolah tidak berhak mengetahui bagaimana sebuah badan publik bekerja dan menggunakan anggaran yang diperoleh dari setoran pajak masyarakat. Monopoli informasi yang terus berkembang di era orde baru membuat masyarakat sipil jengah.

Usaha-usaha mengoreksi tata pemerintahan tersebutlah yang kemudian mendorong gerakan masyarakat sipil memperjuangkan jaminan hak atas akses informasi publik.

¹ Penulis adalah Periset pada Divisi Riset dan Kajian Indonesian Parliamentary Center (IPC)

Upaya perbaikan tata kelola pemerintahan bergulir melalui beberapa momentum politik. Di antaranya muncul TAP MPR VIII/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dalam TAP MPR VIII/2001 pasal 2 ayat (6), menyatakan: Membentuk undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk pencegahan korupsi yang muatannya meliputi: a) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; b) Perlindungan Saksi dan Korban; c) Kejahatan Terorganisasi; d) Kebebasan Mendapatkan Informasi; e) Etika Pemerintahan; f) Kejahatan Pencucian Uang; g) Ombudsman. TAP MPR VIII/2011 tersebut menjadi penguat keinginan masyarakat agar dapat mengoreksi tata kelola pemerintahan di Indonesia.

Kehadiran TAP MPR No VIII Tahun 2001 pasal 2 ayat (6) poin d mengenai kebebasan mendapatkan informasi direspon dengan penyusunan RUU Kebebasan Mendapatkan Informasi. Dalam mewujudkan jaminan hak atas informasi tersebut, gerakan masyarakat sipil berperan aktif dalam advokasi pembahasan RUU Kebebasan Mendapatkan Informasi. Proses pembahasan dan advokasi yang berlangsung sekitar 10 tahun menunjukkan bahwa Republik Indonesia masih sulit lepas dari budaya mengekang yang berkembang di era orde baru. Perdebatan atas terminologi “kebebasan” bahkan menyita cukup banyak energi. Hingga kemudian, DPR RI dan pemerintah menyepakati terminologi “kebebasan” diubah menjadi “keterbukaan”.

Pada tahun 2008, RUU yang telah lama dibahas akhirnya disahkan dan mulai diimplementasikan pada tahun 2010. Guna memastikan pemenuhan hak atas informasi, Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik pasal 23 mengamankan pembentukan Komisi Informasi Pusat. Sesuai dengan mandat pembentukannya, Komisi Informasi Pusat diharapkan dikelola secara mandiri dan berfungsi menjalankan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, Peraturan Pelaksanaannya serta menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.

Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, kita lebih mengenal *trias politica*, yakni eksekutif, yudikatif dan legislatif. Namun pasca reformasi, bermunculan lembaga-lembaga baru yang lahir melalui suatu undang-undang. Lembaga-lembaga tersebut didesain independen dan tidak tergabung dalam aktor dalam *trias politica*. Salah satu lembaga negara yang lahir melalui undang-undang adalah Komisi Informasi Pusat. Lembaga ini disebut sebagai lembaga negara penunjang (*state auxiliary organ*) yang merupakan penunjang lembaga negara utama (*primary state institution*) yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif. Komisi Informasi merupakan lembaga negara bantu yang secara

bersamaan menjalankan fungsi eksekutif, kuasi-yudikatif (memutus perkara) dan kuasi-legislatif (membentuk peraturan). Irman Putra Sidin mengatakan, kehadiran lembaga-lembaga negara penunjang ini setuju atau tidak adalah perkembangan reaktif meluas dari sejarah kegagalan konsep negara penjaga malam (*nach wachters staat*) (Tempo, 7 September 2006).

Dalam kondisi pemerintahan dengan rezim tertutupan, pembentukan Komisi Informasi Pusat juga merupakan reaksi atas kegagalan negara memenuhi kebutuhan informasi masyarakat. Oleh karena itu keberadaan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik yang memberi jaminan hak atas informasi publik kemudian menimbulkan kecurigaan di sisi badan publik. Badan publik cenderung melihat permintaan informasi sebagai sesuatu yang menambah daftar pekerjaan. Dengan paradigma tertutupan yang ada, meski telah ada jaminan hak atas informasi publik, pemenuhan hak tersebut belum sepenuhnya dilakukan. Dengan sudut pandang yang berbeda antara badan publik selaku pencipta dan pengelola informasi publik dan masyarakat selaku pengguna/pemohon informasi publik, maka keberadaan dan posisi Komisi Informasi menjadi sangat penting.

B. Memperkuat Fondasi Komisi Informasi Pusat Periode 2009-2013

Kehadiran komisi-komisi negara, sebagaimana juga Komisi Informasi, dalam kenyataannya masih dipandang dari dua sudut pandang yang berbeda. Sudut pandang pertama, yaitu di sisi jajaran eksekutif, ada keengganan berbagi kuasa. Keengganan tersebut menyebabkan pembentukan lembaga kuasi negara dilakukan dengan bergantung psikologi politik saat undang-undang disusun. Hal ini tampak dari ketiadaan standar dalam pembentukan lembaga kuasi negara. Misalnya terminologi “mandiri” dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Sudut pandang kedua, sudut pandang masyarakat sipil, ada harapan cukup tinggi atas kehadiran lembaga kuasi negara. Namun masyarakat sipil juga menyadari, bahwa koreksi atas tata kelola pemerintahan membutuhkan kerja keras dan proses panjang. Oleh karenanya, menjadi penting bagi masyarakat sipil untuk membantu membangun Fondasi yang kokoh untuk mewujudkan pemenuhan hak atas informasi melalui Komisi Informasi.

Memperkuat kelembagaan Komisi Informasi menjadi yang strategis. Gerakan masyarakat sipil menyadari, Komisi Informasi Pusat merupakan salah satu prasyarat pemenuhan jaminan hak atas informasi publik. Namun faktanya,

para pembuat undang-undang tidak menyiapkan fondasi yang kokoh bagi komisi ini. Temuan dalam implementasi UU KIP menunjukkan bahwa, proses panjang yang dilalui untuk meletakkan fondasi kelembagaan Komisi Informasi Pusat terkendala pengaturan yang pincang. Sifat mandiri yang dilekatkan pada Komisi Informasi Pusat tidak sepenuhnya berlaku. Dalam proses advokasi penyusunan undang-undang ini, masyarakat sipil bisa dikatakan telah “kecolongan” dalam pengaturan Komisi Informasi. Sebagai sebuah lembaga negara yang baru dibentuk, Undang-Undang KIP pasal 29 ayat (2) menyatakan bahwa sekretariat Komisi Informasi dilaksanakan oleh pemerintah. Pasal tersebut secara jelas telah mengamanatkan sebagian tubuh dari Komisi Informasi Pusat berasal dari Kementerian Komunikasi dan Informatika. Demikian pula dengan Komisi Informasi Provinsi, sebagian tubuhnya berasal dari Dinas Perhubungan atau unit kerja lain yang diatur berdasarkan peraturan daerah.

Di negara lain, Komisi Informasi didesain sedemikian rupa agar mandiri termasuk dalam merekrut pegawai. Sementara di Indonesia, dengan amanat undang-undang yang menyatakan sekretariat berasal dari pemerintah, ternyata menimbulkan persoalan. Muncul kekhawatiran bahwa kehadiran pihak pemerintah di komisi ini justru akan mengintervensi lembaga yang seharusnya bersifat mandiri. Intervensi tersebut bisa saja muncul, karena realitasnya anggaran Komisi Informasi masih harus menjadi bagian dari anggaran kementerian. Persoalan ini masih terus mengganggu Komisi Informasi pada umumnya dan Komisi Informasi Pusat pada khususnya, meski telah memasuki periode kedua.

Dengan potensi ketidakmandirian tersebut, menjadi tantangan bagi gerakan masyarakat sipil yang peduli pada kemandirian Komisi Informasi untuk bersama-sama meletakkan fondasi kokoh untuk menjaga keberadaan lembaga tersebut. Dalam perjalanannya, terdapat berbagai upaya konkrit yang dilakukan anggota FOINI, baik bersama-sama maupun masing-masing lembaga anggota koalisi. Upaya tersebut misalnya dengan mendukung Komisi Informasi Pusat dalam penyusunan regulasi, pengembangan kapasitas komisioner dalam menyelesaikan sengketa informasi, penyusunan SOP (*Standard Operating Procedure*) Komisi Informasi, mendisain sistem penanganan sengketa informasi di Komisi Informasi, memfasilitasi penyusunan rencana strategis, serta melakukan penilaian kinerja Komisi Informasi Pusat periode 2009-2013. Penilaian 19 kinerja yang dilakukan merupakan bagian dari upaya gerakan masyarakat sipil untuk terus memastikan Komisi Informasi Pusat berjalan sesuai mandat Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.

Masyarakat sipil terus mengawal implementasi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Mulai dari pemenuhan pasal 59 yang mengamanatkan pembentukan Komisi Informasi Pusat selambatnya 30 April 2009. Setelah melalui proses seleksi cukup panjang, Kementerian Komunikasi dan Informatika melantik 7 (tujuh) orang Komisioner Komisi Informasi Pusat. Berdasarkan Keputusan Presiden No 48/P Tahun 2009, 7 (tujuh) orang Komisioner tersebut telah memenuhi syarat dan mengamanatkan kepada Menteri Komunikasi dan Informatika menjadi pelaksana pelantikan pada tanggal 2 Juni 2009.

Komisi Informasi Pusat memiliki peran penting dalam menjembatani kebutuhan publik dalam memperoleh informasi publik. Praktik pemenuhan informasi publik di negara maju memungkinkan publik yang dirugikan untuk langsung menggugat ke pengadilan. Sementara di Indonesia, Komisi Informasi Publik menjembatani badan publik dan pengguna informasi jika terjadi sengketa.

Apabila pengguna informasi merasa dirugikan, maka pengguna informasi dapat mengajukan gugatan ke pengadilan jika keputusan Komisi Informasi tidak ditindaklanjuti badan publik.

Dukungan Masyarakat Sipil bagi Komisi Informasi Pusat 2009- 2013

Sebagai upaya mendukung Komisi Informasi Pusat dalam membangun fondasi kelembagaan di masa awal terbentuknya, koalisi masyarakat sipil *Freedom of Information Network Indonesia* (FOINI) melalui *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL) melakukan pendampingan dalam penyusunan Peraturan Komisi Informasi Pusat (PerKI).

Pasca-pembentukan Komisi Informasi Pusat periode 2009-2013, meski memiliki peran penting dalam pemenuhan hak atas informasi ada keterbatasan yang dihadapi Komisi Informasi Pusat. Mulai dari pendanaan, sarana, prasarana, sekretariat hingga staf kesekretariatan. Sebagai lembaga baru yang lahir dengan mandat memastikan pemenuhan hak atas informasi, keterbatasan tersebut dikelola dengan cukup baik oleh para komisioner terpilih. Dukungan dari masyarakat sipil juga tak putus-putus, baik dalam bentuk langsung dan tak langsung. Anggota koalisi FOINI berbagi peran, misalnya ICEL yang membantu mulai dari drafting petunjuk teknis (JUKNIS), diseminasi JUKNIS, memfasilitasi penyusunan rencana strategis hingga drafting Peraturan Komisi Informasi (PerKI). Dalam kondisi tertentu, bahkan

anggota koalisi FOINI terlibat secara teknis mempersiapkan kegiatan Komisi Informasi Pusat. Hal ini merupakan perwujudan komitmen masyarakat sipil dalam membangun fondasi kelembagaan Komisi Informasi Pusat.

Undang-undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik memberikan amanat kepada Komisi Informasi untuk menetapkan kebijakan umum untuk melaksanakan UU KIP. Kebijakan yang harus dibentuk oleh Komisi Informasi Pusat di antaranya adalah peraturan yang memuat mengenai petunjuk teknis standar bagi pengelolaan dan pelayanan informasi publik peraturan (petunjuk teknis) mengenai mekanisme penyelesaian sengketa informasi publik. Keberadaan peraturan mengenai standar pelayanan sangat diperlukan oleh Badan Publik sebagai acuan dalam mengelola dan melayani informasi publik. Sementara itu, keberadaan peraturan mekanisme penyelesaian sengketa sangat diperlukan bagi Komisi Informasi sebagai pedoman sekaligus dasar hukum dalam melaksanakan salah satu tugasnya, yakni menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan ajudikasi.

Untuk dapat memenuhi kewajiban Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, Komisi Informasi Pusat periode 2009-2013 menerbitkan Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik (disingkat PERKI 1). Peraturan tersebut merupakan panduan Badan Publik dalam memberikan informasi publik. PERKI 1 diterbitkan bersamaan dengan waktu implementasi yang disepakati saat UU disahkan.

Untuk memastikan fungsi Komisi Informasi Pusat sebagai lembaga ajudikasi dapat dilaksanakan, keberadaan regulasi yang mengatur prosedur penyelesaian sengketa informasi menjadi kebutuhan mendesak. Oleh karena itu, setelah menyusun PERKI 1, Komisi Informasi Pusat kemudian menerbitkan Peraturan Komisi Informasi No. 2 Tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik (disingkat PERKI 2). Peraturan ini mengatur tata cara beracara dalam penyelesaian sengketa informasi (PSI).

Perjalanan panjang yang ditempuh untuk menerbitkan dua PERKI tersebut merupakan sebuah upaya yang patut diapresiasi. Dalam segala keterbatasan, baik pendanaan, infrastruktur maupun sistem pendukung, Komisi Informasi Pusat bersama dengan koalisi masyarakat sipil berhasil bekerjasama dalam penyelesaian PERKI tersebut. Komisi Informasi Pusat bahkan mampu tetap bekerja dan berkarya meski belum memiliki dukungan yang optimal dari negara, baik staf sekretariat yang hanya dua orang, fasilitas sekretariat yang sangat terbatas dan bahkan penggajian yang belum lancar. Namun dukungan

masyarakat sipil, di antaranya ICEL yang terlibat secara rutin ternyata mampu membantu Komisi Informasi Pusat di fase-fase awal peletakan dasar Komisi Informasi Pusat berupa ketersediaan regulasi dan pelaksanaan pekerjaan lainnya.

Sebagai organisasi pendamping, ICEL bahkan pernah menempatkan dua orang Asisten Peneliti untuk mendukung kerja Komisi Informasi Pusat.

Berdasarkan hasil Perencanaan Strategi Komisi Informasi Pusat periode 2009-2013, lembaga tersebut ingin “menjadi lembaga yang mandiri, kredibel dan berperan sebagai ikon pengembangan budaya transparansi di Indonesia”. Visi tersebut mengandung 3 konsep utama yang ingin dicapai Komisi Informasi Pusat. Pertama, “lembaga yang mandiri” merupakan lembaga negara yang terlepas dari semua kepentingan yang terkait dengan transparansi dan keterbukaan informasi. Kemandirian yang diinginkan oleh lembaga ini mencakup pada kemandirian dalam mengelola organisasi dan pendanaan internal, mengembangkan program dan kegiatan yang diinisiasi oleh lembaga serta kemandirian dalam pengembangan regulasi yang terkait dengan upaya untuk mengembangkan budaya transparansi dan keterbukaan di seluruh kalangan masyarakat. Kedua, “lembaga yang kredibel” merupakan lembaga yang memiliki kredibilitas yang tidak diragukan dalam upaya penyebarluasan dan pengembangan budaya transparansi dan keterbukaan di masyarakat Indonesia. Ketiga, “lembaga yang berperan sebagai ikon pengembangan budaya transparansi di Indonesia” merupakan lembaga yang selalu berperan aktif dalam upaya pengembangan budaya transparansi dan keterbukaan di Indonesia.

Dengan tiga konsep utama yang dihasilkan dalam renstra Komisi Informasi Pusat periode pertama tersebut kita dapat melihat bahwa Komisi Informasi Pusat berusaha meletakkan fondasi sebagai lembaga yang mandiri, kredibel dan menjadi ikon transparansi. Ketiga konsep utama tersebut dilakukan melalui empat tahapan yakni: tahapan pengembangan (2010), penguatan (2011), pemantapan (2012) dan pelayanan (2013). Dalam 4 (empat) tahapan tersebut, gerakan masyarakat sipil terus berusaha mendukung Komisi Informasi Pusat mulai dari membangun kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam melakukan uji akses hingga mengawal isu keterbukaan informasi publik di berbagai sektor yang digeluti oleh anggota koalisi FOINI. Uji akses yang dilakukan secara tidak langsung menempa infrastruktur dan regulasi yang dibentuk Komisi Informasi Pusat agar mampu melayani dengan baik mulai dari konsultasi sengketa informasi hingga persidangan penyelesaian

sengketa informasi (PSI).

Pada tahun 2013, masa kepemimpinan Komisi Informasi Pusat pertama telah berakhir. Di akhir periode tersebut, gerakan masyarakat sipil menyusun penilaian kinerja Komisi Informasi Pusat Periode 2009-2013. Penilaian kinerja yang dilakukan FOINI tidaklah dimaksudkan untuk mengupas kekurangan, melainkan untuk memastikan kerja-kerja yang dilakukan Komisi Informasi Pusat berkontribusi positif pada akselerasi implementasi UU KIP sekaligus melihat fondasi kelembagaan Komisi Informasi Pusat.

Dalam catatan masyarakat sipil, pada pelaksanaan fungsi penyelesaian sengketa informasi, FOINI mencatat bahwa dari segi kuantitas Komisi Informasi Pusat berhasil menyelesaikan 532 (64%) sengketa, sedangkan 295 (35%) sengketa masih dalam proses penyelesaian dari total 818 sengketa yang ada. Sedangkan dari segi kualitas, putusan Komisi Informasi Pusat cukup baik. Hal ini dilihat dari angka putusan Komisi Informasi Pusat yang diajukan keberatan ke pengadilan hanya sebesar 2%. Sedangkan dalam pelaksanaan fungsi kuasi-legislatif, Komisi Informasi Pusat periode pertama telah berhasil menyusun 3 (tiga) PERKI yang menjadi acuan nasional dalam pelaksanaan UU KIP yaitu: Pertama, Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik; Kedua, Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 Tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik; Ketiga, Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2013 yang merupakan amandemen atas Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 Tahun 2010 (Eko, Istiqomah, Arbain. 2013 : 33-34).

Selain itu, FOINI juga menyusun catatan berdasarkan refleksi komisioner terhadap perjalanan Komisi Informasi Pusat periode 2009-2013, antara lain:

- a) Perlunya memperjelas dan menjabarkan secara komprehensif pandangan calon komisioner dalam hal orientasi kelembagaan Komisi Informasi Pusat;
- b) Dengan tugas menyelesaikan sengketa, menyusun regulasi dan sosialisasi seringkali lebih memprioritaskan kegiatan sosialisasi dibandingkan tugas menyelesaikan sengketa informasi;
- c) Perlunya mendorong kemandirian anggaran Komisi Informasi Pusat;
- d) Ketergantungan pada Kementerian Komunikasi dan Informatika dalam pemenuhan SDM kesekretariatan.

Empat refleksi yang diungkapkan para komisioner periode pertama tersebut menunjukkan bahwa fondasi dasar kelembagaan Komisi Informasi Pusat yang telah coba dibangun dalam kolaborasi antara gerakan masyarakat

sipil dan jajaran Komisi Informasi Pusat masih terus perlu dikawal. Masih tersisa persoalan mendasar yang perlu dilihat kembali dan dirumuskan strategi penanganannya. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan Komisi Informasi Pusat terus dilakukan. Saat tulisan ini disusun, upaya masyarakat sipil mendukung Komisi Informasi Pusat terus dilakukan. Jika pada Komisi Informasi Pusat periode pertama, dukungan diberikan melalui ICEL maka pada periode kedua dukungan diberikan melalui IPC dan anggota jaringan lainnya.

C. Penguatan Kelembagaan Komisi Informasi Pusat Periode 2013-2017

Dengan berakhirnya masa kepemimpinan Komisi Informasi Pusat periode 2009-2013, babak baru Komisi Informasi Pusat kembali dimulai. Meski memasuki babak baru, Komisi Informasi Pusat periode kedua dapat dikatakan lebih mudah melangkah. Hal ini disebabkan pondasi kelembagaan Komisi Informasi Pusat telah diletakkan cukup baik oleh Komisi Informasi Pusat periode awal. Faktanya telah tersedia infrastruktur dan perangkat kerja lainnya yang bisa menjadi modal dalam mewujudkan pemenuhan hak atas informasi publik.

Upaya FOINI mewujudkan Komisioner Berintegritas

Bagi masyarakat sipil, meski periode pertama telah berakhir, partisipasi masyarakat sipil tidak turut berakhir. Gerakan masyarakat sipil masih setia memastikan mandat Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dijalankan. Pengawasan tersebut dilakukan dengan terlibat aktif dalam proses seleksi Komisi Informasi periode 2013-2017. Proses tersebut dimulai dengan menyusun kriteria yang perlu dimiliki oleh seorang komisioner. Koalisi masyarakat sipil menyusun kriteria dalam yang diusulkan dalam pemilihan Komisi Informasi Pusat, yaitu:

1. Berintegritas, dengan indikator:
 - a. Ketaatan Hukum :
 - i. Tidak memiliki riwayat hidup pernah dipidana umum;
 - ii. Tidak memiliki riwayat hidup pernah dipidana korupsi;
 - b. Tidak memiliki riwayat hidup terlibat dalam tindakan melawan hukum sebagaimana yang diatur UU seperti HAM, lingkungan hidup, persaingan usaha, keterbukaan informasi publik, pelayanan publik, dll.
 - c. Integritas Keuangan :
 - i. Memiliki riwayat hidup ketaatan dalam pelaporan sebagai wajib

- pajak;
 - ii. Memiliki riwayat hidup kejujuran dalam pelaporan sebagai wajib pajak;
 - iii. Memiliki laporan harta kekayaan sebagai pejabat;
 - iv. Memiliki laporan harta kekayaan yang telah terverifikasi.
- d. Sensitivitas Gender :
- i. Tidak memiliki riwayat hidup melakukan tindak kekerasan dalam rumah tangga;
 - ii. Tidak memiliki riwayat hidup melakukan pelecehan seksual;
 - iii. Tidak memiliki riwayat hidup melakukan tindak trafficking.
2. Kompetensi, dengan indikator:
- a. Memiliki pengetahuan tentang keuangan negara;
 - b. Memiliki pengetahuan tentang hukum administrasi negara;
 - c. Memiliki pengetahuan tentang hukum acara tata usaha negara;
 - d. Memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis dalam penyelesaian sengketa secara alternatif (mediasi dan/atau ajudikasi);
 - e. Memiliki pengetahuan tentang manajemen pemerintahan;
 - f. Memiliki pengetahuan tentang peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik;
 - g. Memiliki pengetahuan dasar peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan, sektor migas dan tambang, sumber daya air, dan kehutanan;
3. Leadership, dengan indikator:
- i. Memiliki kemampuan mengambil keputusan secara baik;
 - ii. Memiliki ketrampilan membangun dan memelihara hubungan baik dengan masyarakat sipil, pemerintah, media massa, dan kalangan swasta;
 - iii. Memiliki kemampuan bekerja sebagai anggota tim;
 - iv. Memiliki kemampuan bekerja sebagai pemimpin tim;
 - v. Memiliki kemampuan bekerja dibawah tekanan;
4. Independensi, dengan indikator:
- a. Memiliki keberanian untuk mengambil resiko atas kebenaran yang diyakini;
 - b. Memiliki keberanian untuk berpihak kepada warga masyarakat pengguna informasi;

Kriteria yang telah disusun kemudian disampaikan oleh FOINI di hadapan Panitia Seleksi Komisi Informasi Pusat dan menelusuri rekam jejak 41 kandidat

yang telah lolos ujian tertulis. Rekapitulasi hasil penelusuran rekam jejak calon yang dilakukan FOINI diserahkan pada Panitia Seleksi KI Pusat dan digunakan sebagai materi wawancara calon komisioner.

Penelusuran Rekam Jejak Calon Komisioner Komisi Informasi Pusat

Koalisi masyarakat sipil (FOINI) melakukan penelusuran rekam jejak calon komisioner Komisi Informasi Pusat periode 2013-2017. Hasil penelusuran diserahkan pada Panitia Seleksi Komisi Informasi Pusat dan digunakan Panitia Seleksi sebagai materi wawancara dalam fit and proper test.



Dalam rangka menyusun kriteria ideal dalam pemilihan Komisioner Komisi Informasi Pusat, FOINI menyelenggarakan workshop penyusunan kriteria. Rekomendasi workshop disampaikan pada Panitia Seleksi Komisi Informasi Pusat sebagai wujud partisipasi FOINI mendorong Komisi Informasi berintegritas. Foto Dok. IPC

Proses Uji Kelayakan dan Kepatutan di DPR RI berlangsung selama dua hari yakni pada tanggal 25-26 Juni 2013. Dari 20 (dua puluh) kandidat yang mengikuti Uji Kelayakan dan Kepatutan, Komisi 1 DPR RI memutuskan 7 (tujuh) nama dipilih dari proses pengambilan keputusan yang dilakukan tertutup, yaitu:

1. Abdul Hamid Dipopramono.
2. Dyah Aryani Prastyastuti.
3. Evy Trisulo Dianasari.
4. Henny S. Widyaningsih.
5. John Fresly.
6. Rumadi.
7. Yhannu Setyawan.

Sebagaimana upaya masyarakat sipil mendukung Komisi Informasi Pusat periode 2009-2013, pada Komisi Informasi Pusat periode 2013-2017 masyarakat sipil kembali mendukung lembaga tersebut. Pada periode pertama, tantangan yang dihadapi adalah membangun fondasi kelembagaan sehingga mampu mewujudkan

kan pemenuhan hak atas informasi publik. Pada periode kedua, tantangan yang dihadapi adalah menguatkan kelembagaan yang telah terbentuk sehingga mampu mengakselerasi implementasi Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam Rapat kerja FOINI, masyarakat sipil menyadari bahwa implementasi UU KIP belum maksimal. Oleh karena itu, penguatan Komisi Informasi Pusat perlu terus dilakukan.

Dukungan Masyarakat Sipil bagi Komisi Informasi Pusat 2013-2017

Dukungan FOINI dalam penyelenggaraan renstra Komisi Informasi Pusat dilakukan sebagai bagian dari rangkaian upaya koalisi masyarakat sipil dalam akselerasi keterbukaan informasi publik di Indonesia. Berbagai masukan FOINI menjadi pertimbangan Komisi Informasi Pusat dalam menyusun rencana strategis mewujudkan keterbukaan informasi di Indonesia.

Pada periode kedua Komisi Informasi Pusat, dukungan masyarakat sipil dilakukan dengan memfasilitasi penyusunan Renstra dan pendampingan pasca renstra. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan memberikan asistensi penyusunan rencana strategis Komisi Informasi Pusat periode 2013-2017. Saat tulisan ini dibuat, penguatan kelembagaan komisi ini masih terus berlangsung. Mulai dari asistensi penyusunan rencana strategis dan pendampingan pasca renstra. Pendampingan tersebut dilakukan untuk memastikan kesepakatan dan rencana strategis yang telah disusun dapat diimplementasikan.

Penyusunan renstra Komisi Informasi Pusat periode 2013-2017 dilakukan untuk membantu merumuskan visi, misi dan program strategis selama 1 (satu) tahun ke depan. Dalam pelaksanaan renstra, beragam masukan dan catatan yang disusun masyarakat sipil menjadi material utama. Masukan dan catatan tersebut juga selaras dengan pemetaan komisi ini dalam melihat tantangan implementasi Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik di Indonesia.

Renstra Komisi Informasi Pusat dilaksanakan dengan dukungan dari IPC bersama tim konsultan yang berasal dari koalisi FOINI. Partisipasi aktif dari para komisioner memudahkan terselenggaranya forum tersebut. Forum tersebut berhasil memetakan tantangan dan peluang yang dapat digunakan Komisi Informasi Pusat dalam mendorong akselerasi keterbukaan informasi publik di Indonesia. Namun demikian, dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya Komisi Informasi Pusat mengalami kendala operasional. Kendala tersebut disebabkan beberapa hal, di antaranya: Pertama, ketidakmandirian dalam anggaran. Kedua, keterbatasan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia. Secara struktural, bahkan 2 posisi pimpinan sekretariat komisi ini masih kosong.

Dalam tiga hari berproses bersama, Komisi Informasi Pusat berhasil menyusun

visi, misi, indikator, dan program strategis yang dirancang untuk penguatan kelembagaan dan mendorong akselerasi keterbukaan informasi di Indonesia. Meski demikian, tak dapat dipungkiri bahwa sebagai lembaga baru dalam struktur kenegaraan Indonesia membutuhkan suasana kondusif untuk dapat berdiri tegak dan maksimal menjalankan tugas dan fungsinya.

D. Pembelajaran yang Dapat Dipetik

Dalam konteks penguatan kelembagaan Komisi Informasi Pusat, ada beberapa pembelajaran yang dapat dipetik masyarakat sipil, yaitu:

Pertama, dalam melakukan advokasi Rancangan Undang-Undang, masyarakat sipil perlu berhati-hati dalam mengajukan usulan melahirkan lembaga baru. Simulasi struktur lembaga dan konsekuensi logis atas struktur lembaga perlu dilakukan sehingga lembaga yang dibentuk mampu melaksanakan mandat dengan baik. Refleksi atas kelembagaan Komisi Informasi Pusat yang sekretariat “setengah badan” berada di Kementerian Komunikasi dan Informatika menyebabkan komisi menjadi tidak mandiri secara pendanaan dan tidak maksimal. Hal ini disebabkan ketentuan perundangan-undangan yang melemahkan kemandiriannya, di antaranya: a) komposisi anggota Komisi Informasi harus mencerminkan wakil pemerintah selain wakil publik (Pasal 24); b) dukungan administratif, keuangan dan tata kelola Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah (Pasal 29). Sementara, Sekretaris Komisi Informasi ditetapkan oleh Menteri yang tugas dan wewenangnya di bidang Komunikasi dan Informatika.

Persoalan sekretariat yang “setengah badan” berada di Kementerian Komunikasi dan Informatika telah dialami oleh Komisi Informasi Pusat selama 2 periode. Pos anggaran yang bergantung pada Kementerian Komunikasi dan Informatika sedikit banyak mempengaruhi capaian kinerjanya. Namun, dengan tingkat partisipasi dan dukungan masyarakat sipil terbukti bahwa hal ini telah membantu komisi ini dalam mengakselerasi implementasi keterbukaan informasi publik. Hal ini terlihat dari beberapa kerjasama antara Komisi Informasi Pusat dan anggota koalisi FOINI. Misalnya untuk perumusan sebuah regulasi, jika pembiayaan dari APBN tidak memungkinkan maka anggota koalisi FOINI bisa membantu proses perumusan sehingga regulasi dapat diterbitkan dengan tidak mengabaikan kualitas meski dilakukan dalam keterbatasan pendanaan dari APBN.

Kedua, pengawalan masyarakat sipil dalam pemilihan Komisi Informasi Pusat juga menunjukkan betapa partisipasi aktif masyarakat sipil dalam menelusuri rekam jejak calon komisioner mempengaruhi proses wawancara Uji Kelayakan dan Kepatutan di DPR RI. Meski demikian, pendistribusian input masyarakat sipil pada Panitia Seleksi (pemerintah) tidak setara dengan dorongan di sisi Komisi I DPR RI. Hal ini menjadi refleksi bagi kita agar pengawalan dilakukan dengan

baik di sisi pemerintah dan DPR RI. Sehingga kriteria dan penelusuran rekam jejak yang telah dilakukan mampu menghasilkan komisioner terpilih yang memenuhi kriteria masyarakat sipil.

Ketiga, pembelajaran yang dapat dipetik adalah kolaborasi koalisi masyarakat sipil dan lembaga kuasi negara. Dalam kolaborasi koalisi FOINI dengan Komisi Informasi, hubungan baik bisa terjalin mulai dari awal penyusunan peraturan hingga penyusunan Rencana Strategis (Renstra) Komisi Informasi Pusat. Kolaborasi tersebut telah berlangsung selama dua periode Komisi Informasi Pusat. Bahkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, model partisipasi yang dikembangkan adalah *Genuine Public Participation*. Sejak *drafting* hingga peraturan diundangkan, partisipasi pengguna dan penyedia informasi dikelola melalui wawancara, pemberian masukan tertulis hingga penyelenggaraan *Focus Group Discussion* serta uji publik.

Keempat, dalam melakukan kolaborasi masyarakat sipil harus berhati-hati dalam memberikan dukungan pada lembaga kuasi negara. Hal ini perlu dipertimbangkan agar kolaborasi penyelenggara negara dan masyarakat sipil dapat dikembalikan pada alur dan jalur yang tepat. Organisasi masyarakat sipil perlu mengkaji kembali bentuk-bentuk kerjasama sehingga kolaborasi yang dilakukan tidak menimbulkan ketergantungan baru melainkan mendorong kemandirian, sehingga fungsi *intermediary* yang dijalankan oleh masyarakat sipil berlangsung dengan baik.

Daftar Singkatan

FOINI	: Freedom of Information Network Indonesia
IPC	: Indonesian Parliamentary Center
UU KIP	: Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik
KI Pusat	: Komisi Informasi Pusat
Kominfo RI	: Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia
PerKI	: Peraturan Komisi Informasi
PSI	: Penyelesaian Sengketa Informasi

Pustaka

Buku

- A. Sastro, Dhoho dkk. 2010. *Mengenal Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik*, Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat. Jakarta
- Rifai, Akhmad. 2008. *Kemerdekaan Informasi: Catatan atas Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik*, Jurnal Dakwah. Jakarta
- Eko, Dessy Prayitno, dkk. 2013. *Catatan Masyarakat Sipil Terhadap Kinerja Komisi Informasi Pusat Periode 2009-2013*, IPC. Jakarta

Dokumen

- Rencana Kerja Strategis 2010-2014*. Jakarta: Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia.
- Laporan Pelaksanaan Program Penguatan Kelembagaan Komisi Informasi Pusat 2011*. Jakarta: ICEL.
- Laporan Pelaksanaan Program Mengawal Akselerasi Implementasi UU KIP. 2014*. Jakarta: IPC.

Masyarakat Sipil, Open Local Government, dan Kolaborasi

Oleh Iskandar Saharudin¹

“Ungkapan besar untuk menggambarkan tahap perkembangan negara dan bangsa kita sekarang ini ialah bahwa Indonesia sedang bereksperimen dengan demokrasi. Karena hakikatnya yang dinamis, maka demokrasi berwujud melalui percobaan demi percobaan untuk melaksanakannya. Percobaan itu mungkin saja mengandung kekeliruan, yang jika disikapi dengan benar akan amat bagus dan diperlukan sebagai pelajaran, untuk diambil hikmahnya. Namun kekeliruan itu tetap harus dicegah jangan sampai fatal, agar tidak menghancurkan model yang sementara ini sudah ada dalam genggamannya”. (Nurcholish Madjid, 4 Oktober 2000).



Sumber: Kemenkominfo

Usia demokrasi Indonesia tergolong amat muda. Karena itu, wujud pemerintahan dan kebijakan-kebijakannya yang bersifat *trial and error* menjadi warna kental dalam penyelenggaraan negara. Berbagai perangkat demokrasi dilegalisasi dan dipraktikkan. Hingga cenderung terjadi liberalisasi sistem politik dan ekonomi. Menghadirkan segala macam kemungkinan dan kesempatan bagi setiap orang, pihak, dan komunitas. Seiring dengan terkoneksi sistem perekonomian kita dengan sistem ekonomi internasional.

Indonesia menjadi arena terbuka. Arena tersebut memungkinkan bagi setiap orang, setiap pihak, dengan berbagai gagasan, permintaan, dan kebutuhan, serta kepentingan untuk terlibat dalam proses-proses politik dan pemerintahan. Saling menampilkan diri dengan pesonanya masing-masing. Saling berkompetisi atau bekerjasama, dan memperebutkan pengaruh. Pengaruh untuk dapat mengarahkan dan mengatur atas kontrol sumber daya publik yang dikuasai oleh Pemerintah.

Para aktor pada mulanya hanya berkisar di antara aktor-aktor yang berasal dari lingkungan aparaturnegara dan aktivis masyarakat sipil, serta asosiasi-

¹ Penulis adalah Spesialis Kebijakan Publik di PATTIRO

asosiasi kepentingan bisnis. Seiring waktu bertambah dengan hadirnya aktor-aktor yang berasal dari kalangan luar negeri: komunitas donor, perusahaan investor asing, dan agen-agen pemerintah asing (seperti kedutaan besar, konsulat, atau perwakilan khusus).

Sebagai arena terbuka, sungguh berbahaya apabila arena tersebut tidak memiliki aturan main yang jelas dan tegas. Aturan main yang membangun tatanan agar tertib, rapi, bersih, jujur, dan adil. Aturan main yang menjamin arena yang ada memungkinkan bagi para aktor dan juga penonton untuk saling mengamati, saling memeriksa, saling mengimbangi, dan saling mempengaruhi. Arena yang diatur mendorong interaksi dan konektivitas yang sehat.

Bagi sebagian aktor, arena bermain yang tertutup, kabur, tidak jelas atau bahkan tidak ada aturan itu, akan memberikan keuntungan. Mereka mengambil kesempatan, dengan memanfaatkan modal publik dan sumber daya publik untuk keuntungan diri sendiri atau kelompok. Biasanya keuntungan yang diperoleh dari keadaan arena seperti itu bersifat rente.²

Sebagai ilustrasi, dapat disajikan di sini, hasil Survei PATTIRO tentang transparansi pelayanan kesehatan.³ Survei tersebut dapat memberikan gambaran umum mengenai tingkat transparansi informasi pada instansi pelayanan kesehatan, yaitu Puskesmas. Dari 1.500 responden di tiga daerah (Semarang, Tangerang, dan Malang), 56,6% menyatakan ketiadaan informasi tentang tarif berobat di Puskesmas. Hal yang sama terjadi dalam informasi mengenai biaya tambahan untuk memperoleh obat-obatan dan jenis obat-obatan yang diberikan kepada mereka. 56,8% dan 59,5% responden menyatakan ketiadaan informasi-informasi tersebut. Bahkan informasi tentang rujukan, ketiadaan informasi atau ketidaktahuan responden sangat besar. 71,3% responden tidak mengetahui soal ini.

Ketidaktahuan warga di satu sisi malah dimanfaatkan oleh kalangan birokrasi, pejabat publik, untuk meminta imbalan, memungut secara liar, dan mengambil manfaat panjangnya prosedur pelayanan. Informasi menjadi sesuatu yang mahal dan berharga. Hal itu hanya dapat disediakan kepada warga yang membutuhkan melalui mekanisme tertentu. Mekanisme yang hanya dapat dilalui atau dilakukan oleh kalangan yang mempunya, atau warga

2 Lihat Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik: Paradigma dan Teori Pilihan Publik* (Jakarta: Ghalia Indonesia, Mei 2002), hal. 116-122.

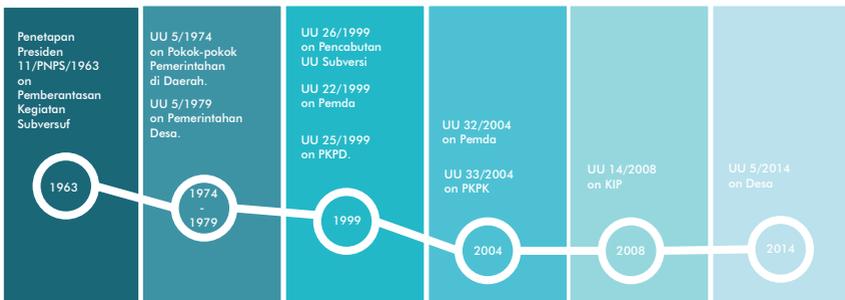
3 Sad Dian Utomo, et al, *Mekanisme Komplain: Pendekatan untuk Pelayanan Publik yang Adil dan Berkualitas* (Jakarta; PATTIRO, Februari 2005).

yang memiliki akses anggota keluarga, satu klan keturunan, atau jaringan politik dengan pejabat pemerintah.

Jenis arena politik dan ekonomi, arena pemerintahan, seperti itu mengingatkan kita akan situasi di era pemerintahan Orde Baru. Sudah barang tentu, situasi Orde Baru seperti itu tidak etis jika ingin kita kembalikan lagi. Sikap yang diperingatkan kembali oleh Cak Nur.⁴ Kesalahan dan kekeliruan kita dalam menjalankan pemerintahan tidak seharusnya malah membuat kita kembali ke sistem non demokrasi atau bahkan anti demokrasi. Kesalahan dan kekeliruan dalam menata negara adalah pelajaran berharga untuk makin dewasa. Dewasa dalam mengelola kebijakan dan sumber daya. Dewasa dalam mengelola konflik dan permasalahan. Dewasa dalam mengambil keputusan dan pemecahan masalah.

Setidaknya jika kita perhatikan, perjalanan bangsa pasca 1998 sudah diawali dan berada di jalur yang semestinya. Arena pemerintahan telah dibangun dengan fondasi dan konstruksi yang terbuka. Setiap aktor dengan berbagai kebutuhan dan kepentingannya dapat diketahui dengan baik satu sama lain. Bahkan oleh masyarakat yang acapkali berada di luar arena. Secara historis, pembangunan arena terbuka tersebut, pemerintahan yang terbuka, terutama pemerintahan di tingkat daerah (*Open Local Government*), ditandai oleh beberapa *milestone*. *Milestones* yang berupa aturan main, atau Undang-Undang. Beberapa Undang-Undang mengundang kontroversi dan kegaduhan secara politik. Menyita perhatian sebagian besar masyarakat. Beberapa lainnya menempuh jalan sunyi. Sepi publisitas dan perhatian masyarakat. Namun memiliki dampak fundamental bagi fondasi dan konstruksi pemerintahan.

Milestones pembangunan arena *open local government* tersebut dapat dilihat dari gambar dibawah ini.



4 International IDEA, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia* (Jakarta; International IDEA, 2000)

Lini masa di atas tidak hanya menunjukkan proses historis dari perjalanan pembentukan arena pemerintah daerah yang terbuka, namun juga menunjukkan terjadinya proses pergeseran atau perubahan paradigma pemerintahan. Setidaknya ada dua perubahan paradigma. Pertama, perubahan paradigma dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah; dan kedua, perubahan paradigma dalam hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.

Pada 1974, saat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah ditetapkan, maka berlaku pula prinsip:

“Semua Urusan Disentralisasikan, Selain yang Dinyatakan Sebagai Urusan Daerah”. Prinsip tersebut berubah drastis tatkala kita memasuki era baru, era reformasi, pada 1999. Era yang menegaskan perbedaannya yang fundamental. Era baru yang ditandai dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut menjadi tanda berlakunya prinsip baru, bahwa “Semua Urusan Didesentralisasikan, Selain 6 Urusan yang Bersifat Wajib bagi Pemerintah Pusat”. Perubahan paradigma ini dinyatakan sebagai Big Bang reformasi di Indonesia, karena perubahan hubungan dan derajat keotonomian yang lebih luas bagi daerah. *Milestone* ini menyebabkan kewenangan dan ruang lingkup kerja pemerintah daerah menjadi lebih luas dan menguat.

Sedangkan perubahan kedua, terjadi dalam kerangka hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Berbeda dengan perubahan pertama dalam kerangka hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, perubahan kedua ini menegaskan keberadaan masyarakat dalam kerangka kerja pemerintahan. Perubahan itu tidak hanya bersangkut paut dengan bentuk hubungan baru yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat. Perubahan tersebut sekaligus pula mendorong perubahan cara kerja pemerintah dalam pengelolaan administrasi pemerintahan dan pelayanan publik.

Perubahan yang ditandai sebagai milestone besar ini, atau *Big Bang* kedua di era reformasi, ditandai dengan terjadinya pergeseran besar dalam cara pandang, perspektif, dan perlakuan pemerintah terhadap informasi. Pada mulanya, perspektif dan perlakuan atas informasi masih menggunakan cara lama, rezim kerahasiaan. Rezim ini berlaku dan diperkuat dengan Penetapan Presiden, atau Undang-Undang, Nomor 11/PNPS/Tahun 1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. UU Subversi ini memperkenalkan prinsip kerahasiaan, yakni “Seluruh Informasi bersifat Rahasia, Selain yang Dinyatakan Terbuka”.

Kemudian, di era reformasi, yang ditandai dengan pencabutan Undang-Undang Subversi tersebut, melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999, mulailah berlaku perspektif dan tata cara yang berbeda. Perspektif dan tata cara yang mengunggulkan nilai-nilai *good governance* dan desentralisasi. Untuk menegaskan hal tersebut, sebuah perspektif dan tata cara baru, dengan prinsip/paradigma baru diperkenalkan. Dan ini mengubah paradigma lama, dari rezim kerahasiaan, menjadi rezim keterbukaan.

Rezim baru ini berpegang pada prinsip fundamental: “Seluruh Informasi Bersifat Terbuka, Selain yang Dikecualikan”. Rezim informasi ini ditandai oleh adanya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 ini selanjutnya disebut dengan UU KIP mempunyai tiga tujuan utama, yaitu:

1. Meningkatkan partisipasi masyarakat, dalam proses pembuatan dan pengambilan kebijakan;
2. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.

Berdasarkan ketiga tujuan utama tersebut, UU ini memperkenalkan bentuk baru pemerintahan. Pemerintahan yang terbuka. Keterbukaan pemerintah yang diperkenalkan oleh UU ini terbagi dalam 3 (tiga) jenis keterbukaan:

1. Keterbukaan pemerintah dalam proses pengambilan kebijakan;
2. Keterbukaan pemerintah dalam penyelenggaraan negara;
3. Keterbukaan pemerintah terhadap pengembangan pengetahuan.

Untuk jenis keterbukaan pemerintah dalam proses pengambilan atau pembuatan kebijakan dilakukan meliputi 4 (empat) aspek, yaitu:

1. Aspek keterbukaan dalam rencana pembuatan kebijakan publik;
2. Aspek keterbukaan dalam implementasi program-program pemerintah;
3. Aspek keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan publik;
4. Aspek keterbukaan dalam alasan pengambilan suatu keputusan publik.

Cakupan jenis keterbukaan dalam penyelenggaraan negara terdiri dari 2 (dua) aspek:

1. Aspek pengelolaan badan publik negara;
2. Aspek pelayanan informasi publik.

Keterbukaan pemerintah, yang diintrodusir dan dibangun oleh UU KIP, membutuhkan dukungan penuh dari seluruh *stakeholder* pemerintah dalam kerangka tulisan ini, *stakeholder* pemerintah daerah. Dukungan tersebut tidak hanya berwujud kegiatan-kegiatan partisipasi warga dalam forum-forum resmi dan publik. Namun, juga dibutuhkan dukungan yang bersifat teknokratik dari masyarakat sipil. Dukungan teknokratik ini melengkapi, bahkan menutup lubang-lubang kelemahan atau kekurangan yang dimiliki oleh pejabat publik ditingkat pemerintah daerah.

Untuk membangun keterbukaan pemerintah tersebut, menurut UU KIP, di butuhkan beberapa persyaratan dasar yang wajib dipenuhi, *condition sine qua non*, yaitu:

1. Penunjukan pejabat publik, yang bertindak sebagai Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi selanjutnya disebut PPID, beserta regulasinya;
2. Penyusunan standar pelayanan informasi publik dan prosedur operasional baku dalam pengelolaan dan pelayanan informasi publik yang dikuasai oleh pemda;
3. Pengumpulan dan penyediaan Daftar Informasi Publik, sekaligus pemutakhirannya;

Ketiga persyaratan itu tergolong bersifat *minimalis*, yaitu minimum *requirements* yang mau tidak mau wajib untuk dipenuhi. Ketiadaannya membatalkan sifat keterbukaan pemerintah. Atau absennya beberapa syarat tersebut menandai ketidakpatuhan pemerintah. Tentu ini persyaratan legal yang hanya mengambil dari UU KIP. Dapat pula dikembangkan syarat-syarat lain yang diperoleh dari standar internasional.

Secara kuantitatif, jumlah PPID mengalami perkembangan cukup signifikan. Sayangnya, tidak ada data untuk mengetahui jumlah PPID dari seluruh instansi pemerintah pada tahun-tahun sebelum 2013. Data-data untuk dua syarat minimum lainnya pun tidak tersedia. Sehingga belum dapat disajikan, bagaimana perkembangan secara linear pemenuhan pemerintah terhadap ketiga syarat minimum tersebut.

Oleh karena itu, sebagai ilustrasi, data yang disajikan berikut diharapkan dapat memberikan gambaran yang cukup mengenai perkembangan jumlah PPID.

Daftar Rekapitulasi Jumlah PPID di Instansi Pemerintah

NO	LEMBAGA	JUMLAH	PPID	%	PPID	%	PPID	%
			Kemkominfo ⁵		Kemendagri ⁶		Kemkominfo ⁷	
1	Kementerian	34	34	100%	34	100%	34	100%
2	Lembaga Negara/ Lembaga Setingkat Menteri/ LNS/LPP	129	35	27.13 %	35	27.13 %	36	27.91%
3	Pemerintah Provinsi	33	18	54.55 %	18	66.67 %	23	69,70 %
4	Pemerintah Kabupaten	399	83	20.80 %	83	22.06 %	98	24.56 %
5	Pemerintah Kota	98	29	29.59 %	34	34.69 %	36	36.73 %
	TOTAL	693	199	28.72 %	213	30.74 %	277	32.76 %

Dari Tabel di atas dapat diketahui, jumlah penambahan PPID dari seluruh instansi pemerintah, di semua tingkatannya, baru mencapai 32,76% (data Kemenkominfo). Sehingga penambahan kuantitas PPID hanya bergeser sedikit secara nasional. Bergerak sekitar 4,04% selama 2013.

Perkembangan penetapan PPID yang rendah dan kebutuhan masyarakat atas keterbukaan pemerintah yang meningkat menjadi alasan cukup bagi kalangan masyarakat sipil untuk mengambil prakarsa: melakukan intervensi ke arena pemerintahan. Intervensi tersebut bermaksud untuk mendorong dan mempercepat pembentukan PPID, beserta perangkat-perangkatnya, sehingga wujud pemerintah daerah yang terbuka segera tercapai.

Di samping itu, kegelisahan dan kekhawatiran atas pengabaian pemerintah terhadap implementasi UU KIP meningkat di kalangan aktivis masyarakat sipil. Terutama pada koalisi masyarakat sipil yang terorganisir dalam Freedom Of Information Network Indonesia (FOINI). Koalisi masyarakat sipil ini berdiri untuk mendorong dan mengawal implementasi UU KIP. Salah satu sebabnya,

5 <http://ppidkemkominfo.files.wordpress.com/2013/01/rekapitulasi-jumlah-ppid-2-januari-2013.pdf>

6 Lihat http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2013/10/01/p/p/ppid_rekap.pdf

7 Lihat pada <http://ppidkemkominfo.files.wordpress.com/2013/11/rekapitulasi-jumlah-ppid-01-nopember-2013.pdf>

masa transisi yang diberikan oleh UU KIP, yakni dua tahun semenjak 30 April 2008 hingga 30 April 2010, tidak menunjukkan tanda-tanda positif. Pemerintah sangat kuat memberikan kesan tidak serius. Alih-alih membangun kesiapan infrastruktur kelembagaan KIP, pemerintah malah cenderung mengabaikan hal tersebut.

Intervensi sosial masyarakat sipil pada mulanya dilakukan dalam wujud Uji Akses Permohonan Informasi. Metode ini dipilih dengan pertimbangan sebagai metoda yang terbilang efektif dari *Civil Society Review* atas implementasi UU KIP. Metode ini merupakan upaya memeriksa kepatuhan aparat pemerintah dalam melaksanakan UU KIP, melalui teknik observasi partisipatoris. Sebuah teknik observasi yang dilakukan secara partisipatif, dengan mengajukan permohonan informasi dan mengikuti alur prosedur yang secara legal telah ditentukan.

Dari proses Uji Akses tersebut, dapat diketahui kelemahan dan kekuatan, serta kesiapan pemerintah dalam menjalankan UU KIP. Dari titik ini, dibangun suatu alur tindakan atau tahap-tahap intervensi masyarakat sipil. Pola alur tindakan di bawah merupakan refleksi pengalaman proses intervensi masyarakat sipil yang dilakukan oleh berbagai NGO anggota Koalisi FOINI, dan juga PATTIRO.



Setelah Uji Akses Informasi dilakukan, maka tahap selanjutnya adalah menjalankan tahap-tahap intervensi. Tahap-tahap tersebut adalah: (i). Tahap sosialisasi dan pemetaan aktor di lingkungan pemda; (ii). Tahap pendekatan

non-formal dan pembentukan jaringan sosial di lingkungan pemda; (iii). Asistensi teknis bagi pejabat kunci pemda dan PPID yang telah ditunjuk; (iv). Tahap peningkatan kapasitas PPID; dan terakhir (v). Penyediaan panduan dan alat-bantu.



Peraturan Bupati Trenggalek tentang Organisasi dan Tata Kerja dari PPID di lingkungan Pemkab Trenggalek. Sumber: PATTIRO, 2013

menemukan tokoh-tokoh yang memiliki kemauan dan kehendak kuat untuk memberi kontribusi bagi kemajuan daerahnya.

Penolakan, resistensi, karena ketidaktahuan substansial dan ketidakmauan merespon hal baru, merupakan warna yang kental dan acapkali dihadapi. Dengan kegiatan-kegiatan sosialisasi ini, maka diskursus publik dapat meningkat dan menjadi faktor katalisator bagi pemerintah untuk memberikan respon yang sepadan terhadap diskursus keterbukaan itu. Apalagi bila diskursus keterbukaan itu diterima menjadi agenda publik.

Tahap pertama, pasca-pelaksanaan Uji Akses Informasi Publik, adalah Sosialisasi dan Pemetaan Aktor. Sasaran utama tahapan ini adalah para pejabat Pemda. Terutama para pejabat teras di lingkungan Sekretariat Daerah terutama Biro Hukum dan Biro Humas (Pemprov), atau Bagian Hukum dan Bagian Humas (Pemkab) dan Dinas Komunikasi dan Informatika.⁸ Langkah ini sangat krusial. Kegagalan dalam mengidentifikasi aktor penting dapat menyebabkan proses percepatan implementasi UU KIP terhambat. Sosialisasi dilakukan dalam bentuk kegiatan-kegiatan diskusi, seminar, atau sarasehan. Para peserta pada umumnya adalah para tokoh masyarakat, tokoh agama, pejabat pemerintah, dan aktivis-aktivis muda. Kegiatan ini diselenggarakan, sekaligus sebagai bagian dari upaya untuk

⁸ Instansi ini biasanya digabung urusan dan kewenangannya dengan bidang perhubungan, sehingga acapkali diberi nama Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika.

Penerimaan pemerintah terhadap diskursus keterbukaan itu tentu bukanlah tanpa hambatan dan tantangan. Jarang proses penerimaan diskursus tersebut berlangsung dengan mulus. Resistensi masih ada. Dialektika dengan tesis baru yang hadir kadang berlangsung dengan cepat dan keras. Kadang pula berlangsung dengan lambat dan lancar. Salah satu tantangan dari dalam pemerintah adalah masih dominannya nilai-nilai patrimonialisme.⁹ Nilai-nilai lama yang mengendap di budaya kerja birokrasi dan cenderung antireformasi ini mesti menjadi perhatian utama.

Dialektika, perdebatan-perdebatan, seringkali muncul di antara para pejabat dengan aktivis muda masyarakat. Perdebatan yang runcing dan keras sesungguhnya bukan tergolong media strategis dalam membuka pintu kolaborasi. Perdebatan semacam itu cenderung memancing kesalahpahaman dan emosi dengan pejabat pemda. Bahkan bisa menguatkan jurang komunikasi yang memang sudah ada, dengan masyarakat sipil. Sesungguhnya, perdebatan semacam itu tidak memberikan hasil apa-apa, dan bahkan sama sekali tidak akan mampu mempengaruhi opini dan perspektif pejabat publik tersebut. Malah, pendekatan dengan perdebatan dan diskusi yang keras akan membawa konsekuensi pada makin kentalnya resistensi dari internal birokrasi.

Oleh karena itu, sudah sewajarnya apabila pendekatan Salah-Benar, Hitam-Putih, dihindari dalam kegiatan sosialisasi. Tak ada kemanfaatan yang diperoleh dari kemenangan perdebatan. Kemenangan perdebatan malah akan menjauhkan kita dari keberhasilan implementasi keterbukaan pemerintah.

Untuk mencapai keberhasilan intervensi masyarakat sipil, dibutuhkan pendekatan yang bersifat kolaboratif. Untuk mengubah nilai-nilai patrimonialisme yang diidap oleh birokrasi, tidak bisa tidak, mesti berdasarkan pada hubungan yang saling percaya dan saling berkontribusi. Jenis pendekatan semacam ini acapkali lebih berhasil meyakinkan dan mengubah opini dan perspektif birokrasi. Kolaborasi menjadi kata kunci dan batu uji bagi relasi kritis pemerintah daerah dengan masyarakat sipil.

Seiring dengan kegiatan sosialisasi, dilakukan pula proses pemetaan aktor.

⁹ Lihat Denny BC Hariandja, *Birokrasi Nan Pongah: Belajar dari Kegagalan Orde Baru* (Jogjakarta; Kanisius, 999).

Pemetaan ini dimaksudkan untuk mencari dan menemukan para aktor yang memiliki kecenderungan dan keberpihakan pada nilai keterbukaan. Penemuan para aktor ini tentu tidak mudah. Seringkali aktor kunci dan bersedia untuk memainkan peran sebagai reformer dari dalam tubuh birokrasi adalah pejabat publik yang tidak memegang posisi strategis. Lebih baik, dan tentu prosesnya akan lebih cepat, apabila aktor reformer tersebut adalah mereka yang memegang jabatan strategis, seperti Sekretaris Daerah, Bupati, Kepala Biro, atau Kepala Dinas.

Kadangkala pejabat kunci tidak tergolong pihak yang mendukung. Bahkan tergolong pihak yang menentang atau netral. Untuk mendorong perubahan sikap dan mempengaruhinya, kolaborasi dari para reformer meskipun tidak menjabat posisi strategis dapat menjadi pengungkit atau pengantar yang efektif.

Lebih cepat lagi, apabila proses pendekatan dilakukan melalui lingkaran kecil pimpinan daerah. Memperoleh rekomendasi dari pejabat penting setingkat dinas, atau dari lingkaran kecil kepala daerah, membuka kemungkinan lebih cepat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan publik.

Siapa memegang peranan apa, siapa yang berpengaruh terhadapnya, dan siapa yang dipengaruhi olehnya menjadi peta pemandu penting tatkala melakukan intervensi sosial.

Pemetaan aktor ini yang diiringi dengan pendekatan personal, menjadi pedoman bagi proses intervensi masyarakat sipil selanjutnya. Berhasil atau tidaknya intervensi masyarakat sipil sangat bergantung kepada ditemukan tidaknya aktor-aktor kunci yang akan menjadi penggerak perubahan paradigma tersebut dari dalam.

Penemuan aktor-aktor kunci reformis dalam tubuh birokrasi ini harus segera diikuti dengan upaya menjaga hubungan baik, membangun kepercayaan, dan mulai memberikan bantuan teknis dan pendampingan. Bantuan teknis dan pendampingan ini dilakukan untuk mempercepat proses pemenuhan tiga syarat minimum, sebagaimana disebutkan di atas.

Bagi Pemda, mengangkat PPID merupakan persoalan tersendiri. Persoalan administrasi ketata-organisasian yang dihadapi adalah di mana seharusnya PPID ini ditempatkan. Pilihan-pilihan kebijakan kedudukan PPID ini menghadirkan dua polarisasi rezim kebijakan: rezim eselon dan

rezim kehumasan. Masing-masing rezim menunjukkan kekekuatan dan kelemahannya masing-masing.

Tabel Jabatan dengan Eselonisasi

JABATAN	ESELON
PEMERINTAH PROVINSI	
Sekretaris Daerah	1 B
Kepala Dinas	2 A
Asisten Sekretaris Daerah	2 A
Kepala Biro	2 B
PEMERINTAH KABUPATEN	
Sekretaris Daerah	2 A
Kepala Dinas	2 B
Asisten Sekretaris Daerah	2 B
Kepala Biro	3 A
Camat	3 A
Kepala Puskesmas	4 A

Kecenderungan dan pilihan kebijakan bergantung kepada kepemimpinan politik dan pengaruh aparat birokrasi di lingkungan pemda tersebut. Rezim eselon berargumen bahwa PPID sebaiknya ditempatkan di Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika, atau Dinas Komunikasi dan Informatika selanjutnya disebut Diskominfo. Alasannya, jika PPID Utama dipegang oleh Kepala Diskominfo, yang memiliki tingkat eselon yang lebih baik, maka proses koordinasi lintas SKPD akan lebih mudah dilakukan. Koordinasi lintas instansi, antar dinas, badan, dan kantor, yang selama ini berlangsung secara setara memungkinkan hal ini terjadi.

Tingkat eselon dan golongan yang lebih rendah memang menjadi kelemahan dari rezim kehumasan. Karena PPID Utama diletakkan di Kepala Biro Humas (di tingkat provinsi) atau Bagian Humas (di tingkat kabupaten), yang merupakan bagian dari unsur Sekretariat Daerah. Namun, kedudukannya yang berada di bawah Sekretaris Daerah, dan bekerja dengan mengatasnamakan Sekretaris Daerah menghadirkan kekuatan tawar tersendiri dalam berkoordinasi dengan instansi lain dilingkungan pemda.

Diskursus tentang dua rezim kebijakan tersebut merupakan dampak dari perbedaan kebijakan tentang kedudukan PPID dari dua kementerian. Antara Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemendikominfo) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).

Setelah PPID ditetapkan, biasanya, langsung diikuti dengan asistensi teknis penyusunan prosedur operasional baku, *Standard Operational Procedure* (SOP). Namun, beberapa daerah mengikuti petunjuk Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah. Permendagri itu meminta pemda untuk menyusun dan menetapkan peraturan kepala daerah tentang tata kelola PPID. Setelah peraturan kepala daerah itu ditetapkan, SOP disusun kemudian.

Selain melakukan asistensi terhadap PPID, peraturan kepala daerah, dan SOP, intervensi masyarakat sipil juga menjangkau penyusunan dan pemutakhiran Daftar Informasi Publik. Saat penyusunan Daftar Informasi Publik (disingkat DIP), ditemukan dua pendekatan dalam penyusunannya. Kedua pendekatan penyusunan DIP ini bertolak dari penafsiran terhadap Informasi yang Dikecualikan. Kedua pendekatan itu adalah: (i). Pendekatan aktif; dan (ii). Pendekatan pasif.

Pendekatan aktif, percaya bahwa tidak semua informasi bersifat terbuka. Pengecualian terhadap informasi tertentu dilakukan untuk kemaslahatan publik semata. Dari titik ini, ditempatkan bahwa Informasi yang Dikecualikan adalah bagian dari Daftar Informasi Publik. Sebagai lampiran dari DIP, Informasi jenis ini diletakkan dalam sebuah daftar tersendiri, yang bernama Daftar Informasi yang Dikecualikan. Daftar ini disusun secara proaktif oleh PPID, dengan mengikuti mekanisme pengujian konsekuensi, bersama dengan pihak yang memproduksi dan menguasai informasi tersebut.

Berbeda dengan pendekatan aktif, pendekatan pasif bersandar pada keyakinan bahwa seluruh Informasi itu bersifat terbuka. Tidak ada informasi yang bersifat dikecualikan. Namun, pengecualian terjadi tatkala ada informasi yang setelah melalui mekanisme pengujian konsekuensi menunjukkan urgensi dan kemanfaatan bagi publik apabila informasi tersebut ditutup. Informasi yang dimaksud adalah informasi yang belum ada di dalam DIP. Sehingga pada prinsipnya, setiap informasi yang akan masuk dalam DIP wajib melalui mekanisme pengujian konsekuensi.

Melawan Korupsi

Kerja-kerja intervensi masyarakat sipil ini menuntut penguasaan yang lebih baik perihal topik-topik yang bersifat teknokratik. Kerja-kerja menggeser orientasi dan menghadirkan wajah baru NGO paska reformasi. Pada mulanya, NGO adalah bagian atau instrumen efektif bagi masyarakat sipil dalam melakukan kontrol dan koreksi terhadap pemerintah. Seiring waktu, tatkala pemerintah mulai terbuka dan mengakui kelemahan dan kekurangannya, orientasi baru NGO muncul; menutupi kekurangan pemerintah dalam implementasi UU. Intervensi masyarakat sipil ini tidak mungkin terjadi tanpa sikap terbuka pemerintah, sehingga menghadirkan kolaborasi yang efektif. Kolaborasi antara aparat pemerintah daerah dan organ masyarakat sipil untuk membangun pemerintahan daerah yang terbuka.

Mau tidak mau, jaman telah berubah. Dan keterbukaan masing-masing pihak sebagai bagian dari komponen bernegara, dan kolaborasinya, menjadi keniscayaan yang tidak boleh dielakkan.



Warga sedang mendapat pelayanan informasi dari PPID Puskesmas Distrik Pasir Putih, Kabupaten Manokwari, Provinsi Papua Barat. Foto Dok. PATTIRO, 2012.

Referensi:

Denny BC Hariandja, (1999). *Birokrasi Nan Pongah: Belajar dari Kegagalan Orde Baru*, Kanisius. Jogjakarta

Didik J. Rachbini, (2002). *Ekonomi Politik: Paradigma dan Teori Pilihan Publik* Hal. 116-122 Ghalia Indonesia. Jakarta

International IDEA, (2000). *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, International IDEA. Jakarta

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah.

Sad Dian Utomo, et al, (2005). *Mekanisme Komplain: Pendekatan untuk Pelayanan Publik yang Adil dan Berkualitas*, PATTIRO. Jakarta

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Getir Advokasi Anggaran; Judicial Review UU APBN yang Ditolak

Oleh Muhammad Maulana¹

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) selalu dituangkan dalam bentuk. APBN merupakan instrumen pemerintah untuk menyejahterakan rakyat Indonesia. Oleh karenanya, pengelolaan APBN sejatinya dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab. Dana yang dialokasinya seharusnya diperuntukkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Ini adalah prinsip dasar penganggaran sebagaimana diatur di dalam konstitusi kita, khususnya dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

Dengan mengacu pada pasal 23 ayat (1) UUD 1945 ini, pengelolaan APBN setidaknya memiliki dua dimensi besar. Pertama, dimensi pengelolaan. Kedua, dimensi kebijakan alokasi. Pada dimensi pertama, konstitusi mengamanatkan pemerintah untuk menyusun APBN secara terbuka dan bertanggung jawab. Secara yuridis, terminologi pengelolaan anggaran secara ‘terbuka’ tidak dijelaskan dalam risalah sidang pembahasan amandemen UUD 1945. Maupun di dalam penjelasan UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang merupakan turunan pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Namun secara umum, ‘terbuka’ dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan ‘tidak terbatas pada orang tertentu saja; tidak dirahasiakan’.² Dengan demikian pengelolaan anggaran secara terbuka dapat dimaknai bahwa pengelolaan anggaran tidak hanya diketahui oleh orang tertentu saja, dan tidak dirahasiakan.

Demikian halnya dengan terminologi ‘bertanggung jawab’. Risalah sidang amandemen UUD 1945 dan penjelasan UU 17 tahun 2003 juga tidak menjabarkan secara eksplisit tafsir pengelolaan anggaran secara ‘bertanggung jawab’. KBBI menguraikan terminologi ‘tanggung jawab’ sebagai suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya, jika terjadi sesuatu, maka dapat ditutup, dipersalahkan, atau diperkarakan, dan sebagainya. Sehingga pengertian ‘bertanggung jawab’ adalah berkewajiban menanggung, memikul tanggung jawab. Dalam konteks pengelolaan anggaran, maka pemerintah

1 Penulis adalah Manajer Riset Seknas FITRA, 2014.

2 www.kbbi.com, dibuka pada 15 April 2014, pukul 10.00 wib

dan pihak yang bertanggungjawab. Yang menanggung dan memikul tanggung jawab pengelolaannya. Sehingga, pengelolaan anggaran secara 'bertanggung jawab' mengindikasikan bahwa pengelolaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan, baik secara formil maupun secara materiil. Secara formil menunjukkan bahwa pemerintah sebagai penanggung jawab pengelolaan anggaran dapat dituntut, dipersalahkan, bahkan diperkarakan. Secara materiil, pemerintah harus mempertanggungjawabkan kebijakan alokasi anggaran serta penggunaannya.

Dimensi kedua pengelolaan anggaran menunjukkan gambaran kebijakan alokasi anggaran yang disusun, dibahas, dan disepakati bersama oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada dimensi ini, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan bahwa anggaran diperuntukan 'sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.' Namun, terminologi 'sebesar-besarnya kemakmuran rakyat' tidak juga ditemukan secara eksplisit dalam risalah amandemen UUD 1945 serta penjelasan UU 17 tahun 2003. Dalam pengertian yang sangat umum, kemakmuran menunjukkan pada suatu keadaan kehidupan suatu negara yang rakyatnya mendapatkan kebahagiaan jasmani dan rohani akibat terpenuhi kebutuhannya. Dengan demikian, tafsir umum untuk 'anggaran diperuntukan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat' dapat dimaknai bahwa APBN harus mampu memenuhi kebutuhan rakyatnya guna mencapai kebahagiaan jasmani dan rohaninya. Oleh karenanya, kebijakan APBN seharusnya ditujukan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya.

Amanat peruntukan APBN yang diatur pasal 23 ayat (1) UUD 1945 ini sejalan dengan cita-cita luhur bangsa Indonesia yang dituangkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945. Bahwa negara Indonesia didirikan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

UUD 1945 setidaknya mengamanatkan pemenuhan 40 hak konstitusional warga negara yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Dalam konteks APBN, maka kebijakan alokasi anggaran di APBN seharusnya mencakup hak-hak konstitusional warga negara. Ke-40 hak konstitusional ini dikelompokkan ke dalam empat belas kelompok besar, yaitu :

- I. Hak atas kewarganegaraan;
- II. Hak atas hidup;
- III. Hak untuk mengembangkan diri;
- IV. Hak atas kemerdekaan pikiran dan kebebasan memilih;
- V. Hak atas informasi;

- VI. Hak atas kerja dan penghidupan yang layak;
- VII. Hak atas kepemilikan dan perumahan;
- VIII. Hak atas kesehatan dan lingkungan sehat;
- IX. Hak berkeluarga;
- X. Hak atas kepastian hukum dan keadilan;
- XI. Hak bebas dari ancaman, diskriminasi, dan kekerasan;
- XII. Hak atas perlindungan;
- XIII. Hak memperjuangkan hak;
- XIV. Hak atas pemerintahan;

Dengan demikian, pemerintah sebagai pemegang kendali organisasi negara Indonesia berkewajiban mewujudkan cita-cita luhur negara Indonesia. Sebagaimana tertuang dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945. Pemerintah dituntut untuk membuat kebijakan yang dapat mendorong pencapaian tujuan-tujuan tersebut. APBN sebagai instrumen kebijakan pemerintah, sejatinya mengalokasikan anggaran untuk memenuhi seluruh hak-hak konstitusional rakyat Indonesia. Inilah mandat pasal 23 ayat (1) UUD 1945. ‘... untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.’. Maka, tidak terlokasikannya anggaran untuk pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat Indonesia adalah pelanggaran konstitusional.

Itulah sekelumit pra-wacana yang muncul pada diskusi Koalisi Masyarakat Sipil untuk APBN Kesejahteraan. Sebuah Koalisi LSM yang bekerja untuk mewujudkan APBN diperuntukan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat melalui advokasi litigasi. Koalisi bersepakat untuk mengajukan permohonan *judicial review* UU APBN Perubahan ke Mahkamah Konstitusi

A. Membangun Koalisi

Dalam gerakan advokasi anggaran, Seknas FITRA selalu berpegang pada ketersediaan bukti. Dalam konteks ini, bukti adalah hasil analisis anggaran. Analisis yang dilakukan terhadap data-data anggaran yang direncanakan, yang telah ditetapkan, atau yang sudah dilaksanakan. Data anggaran, dalam analisis anggaran adalah kunci utama. Ketiadaan data anggaran akan menutup pintu kemungkinan analisis anggaran. Oleh karenanya, isu keterbukaan informasi publik, khususnya informasi anggaran, juga menjadi salah satu fokus advokasi Seknas FITRA.

Sebagai LSM yang bertujuan mewujudkan kedaulatan rakyat atas anggaran, Seknas FITRA sangat berkepentingan untuk mendorong pemerintah dan DPR, sebagai pembuat kebijakan, untuk mengelola, menyusun, menetapkan,

melaksanakan, dan mempertanggungjawabkan anggaran secara terbuka, bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sebagaimana mandat pasal 23 ayat (1) UUD 1945, kemakmuran rakyat adalah kondisi terpenuhinya hak-hak konstitusional warga negara. Hak-hak yang dijamin dan diamanatkan UUD 1945.

Dari empat puluh hak konstitusional warga negara, hak atas pendidikan, pelayanan kesehatan, dan memperoleh kehidupan yang layak adalah hak konstitusional yang sering menjadi fokus advokasi Seknas FITRA. Dalam banyak analisis anggaran, Seknas FITRA menunjukkan bahwa, meskipun alokasi anggaran pendidikan kita sudah besar dan sudah mencapai lebih dari 20%, namun anggaran pendidikan itu masih sangat minimal menjangkau siswa miskin. Anggaran pendidikan seperti 'anggaran sampah.' Rata-rata 20% dari total anggaran pendidikan setiap tahunnya untuk pendidikan birokrat, bukan untuk rakyat.

Anggaran pelayanan kesehatan tidak pernah patuh pada mandat UU Kesehatan. Untuk pelayanan kesehatan, pemerintah seharusnya mengalokasikan minimal 5% belanja APBN. Itu pun di luar belanja pegawai. Faktanya, sejak UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan ditetapkan pada tahun 2009, trend anggaran fungsi kesehatan di APBN hanya dialokasikan 2%-3% saja. Di dalamnya masih terdapat komponen belanja pegawai. Anggaran kesehatan masih jauh panggang dari api. Masalah gizi buruk yang masih terjadi di sejumlah daerah di Indonesia, terkesan tidak serius diselesaikan oleh pemerintah.

Begitu juga dengan anggaran untuk pengentasan kemiskinan yang masih sangat minim. Anggaran untuk pembayaran utang jauh lebih besar dibandingkan dengan anggaran untuk pengentasan kemiskinan.

Dalam catatan perjalanan advokasi Seknas FITRA dalam mendorong kebijakan anggaran diperuntukkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, advokasi dilakukan melalui beberapa strategi yang bervariasi. Seperti dengan melakukan penyadaran hak politik masyarakat dengan melakukan pendampingan, hingga membangun opini publik melalui media massa. Sebuah pilihan strategi ini yang sudah lumrah dilakukan oleh banyak LSM dalam advokasi kebijakan. Pilihan membangun opini melalui media massa setidaknya dilatarbelakangi faktor keengganan pemerintah berkolaborasi dengan masyarakat sipil dalam penyusunan kebijakan publik pada umumnya, termasuk dalam penyusunan anggaran. Pola kerja yang kerap dilakukan

pemerintah dalam membangun pencitraan politik juga menjadi pertimbangan lainnya. Pemerintah yang selalu berkeinginan menciptakan citra positif adalah sebuah tesis. Sedangkan fakta analisis anggaran Seknas FITRA adalah sebuah antitesis. Meskipun pada umumnya, strategi advokasi mendorong kebijakan anggaran yang diperuntukan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat lebih banyak menggunakan strategi membangun opini publik. Kegiatan konferensi pers dan mengirimkan rilis ke media menjadi lebih sering dilakukan dibandingkan dengan bertemu pemerintah dan DPR secara “*face to face*”.

Pada beberapa kasus, strategi advokasi ini berhasil. Walaupun Seknas FITRA mengakui lebih banyak yang gagal. Tahun 2009, ketika BPK belum banyak menyentuh anggaran perjalanan dinas. Seknas FITRA sudah sering mengirimkan release ke media massa soal pemborosan perjalanan dinas, hingga fakta modus penyimpangan anggaran perjalanan dinas. Setelah tahun 2010, BPK sering menyampaikan temuan-temuan penyimpangan perjalanan dinas. Bahkan, BPK pun akhirnya berani mengatakan bahwa 30-40% anggaran perjalanan dinas adalah fiktif.

Tahun yang sama, ketika tidak ada satu pun pengamat atau LSM yang mengkritisi orang nomor satu di Indonesia. Seknas FITRA membuat catatan kritis anggaran Presiden yang boros, tidak efektif, dan tidak efisien. Catatan ini disampaikan ke media massa, dan sempat menjadi *headline* di beberapa media dengan oplah besar seperti Kompas dan Tempo. Pemerintah mengalokasikan anggaran untuk pakaian dinas Presiden sebesar Rp 120 juta rupiah. Di sisi lain, Presiden SBY yang pada saat itu baru terpilih kembali menjadi Presiden untuk periode keduanya mengkampanyekan kepada seluruh instansi pemerintah untuk efisien dalam menggunakan anggaran. Anggaran untuk pakaian dinas untuk Presiden tidak sebanding dengan anggaran untuk rakyat miskin. Seperti anggaran untuk Jamkesmas yang hanya dialokasikan Rp 7.000 per bulan per orang. Anggaran untuk pakaian dinas Presiden melanggar nilai kepatutan dan keadilan yang menjadi prinsip pengelolaan keuangan negara. Sebagaimana diatur UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara.

Seknas FITRA menilai, Presiden hanya melakukan pencitraan saja. Fakta besarnya anggaran pakaian dinas Presiden yang terkuak ke banyak media massa mendorong Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden yang memerintahkan untuk memotong belanja perjalanan dinas. Selain itu, Inpres juga memerintahkan agar pemerintah mengurangi belanja barang dan jasa yang bersifat rutin, seperti untuk pengadaan alat tulis kantor. Efisiensi belanja perjalanan dinas dan belanja ATK adalah isu yang sudah lama Seknas FITRA

kawal. Keduanya berpotensi menjadi bancakan para birokrat yang merugikan rakyat.

Selain advokasi dalam mendorong efisiensi belanja perjalanan dinas dan belanja ATK, Seknas FITRA juga melakukan advokasi mendorong peningkatan anggaran untuk pemenuhan hak konstitusional rakyat lainnya. Seperti mendorong peningkatan anggaran kesehatan.

Diberlakukannya UU No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan mengamanatkan anggaran kesehatan harus dialokasikan minimal 5% dari APBN di luar belanja pegawai. Namun faktanya, hingga tahun 2010 bahkan hingga tulisan ini dibuat anggaran kesehatan belum pernah mencapai 5% dari belanja APBN. Di tahun 2010, belanja anggaran kesehatan hanya dialokasikan 2,2% dari total belanja APBN. Di dalamnya masih termasuk belanja pegawai. Hingga tulisan ini dibuat, anggaran kesehatan masih berada di rata-rata 2-3% setiap tahunnya.

Sebagai sebuah produk hukum, APBN ditetapkan dengan Undang-undang. Dalam tata hukum Indonesia, sebuah peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Oleh karenanya UU APBN tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 yang memuat norma hukum dasar, yang di dalamnya mengamanatkan pemenuhan 40 hak konstitusional warga yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Termasuk di dalamnya adalah pemenuhan pelayanan kesehatan. Sebagaimana yang diamanatkan dalam pasal 28 H ayat (1) UUD 1945. Bahwa "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".

B. Dari Advokasi Non-Litigasi ke Advokasi Litigasi

Pada awal tahun 2010, terbesit ide untuk melakukan advokasi litigasi. Yaitu mendorong perubahan kebijakan melalui jalur peradilan. Seknas FITRA bermaksud untuk mengajukan *judicial review* atas UU No. 47 tahun 2009 tentang APBN Tahun Anggaran 2010 (Baca; UU APBN 2010). Minimnya anggaran kesehatan seperti diuraikan sebelumnya, menjadi salah satu pokok masalah. Namun disadari bahwa kapasitas Seknas FITRA sebagai satu organisasi dirasa kurang cukup kuat. Belum ada satu pun pengalaman melakukan advokasi litigasi anggaran.

Kondisi ini menjadi salah satu motivasi Seknas FITRA untuk bekerja bersama sejumlah LSM lain guna membangun kekuatan lebih besar. Membangun

Koalisi adalah pilihan. Bersama dengan sejumlah LSM yang terdiri dari *Indonesian Human Rights Committee for Social Justice* (IHCS), *Prakarsa Masyarakat Untuk Negara Kesejahteraan* dan *Pembangunan Alternatif* (Prakarsa), *Perkumpulan Inisiatif Bandung*, *Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat* (P3M), *Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil* (Asppuk), dan *Publish What You Pay* (PWYP), Seknas FITRA menginisiasi Koalisi Masyarakat Sipil untuk APBN Kesejahteraan (Baca; Koalisi).

Diskusi-diskusi Koalisi dilakukan secara intensif. APBN 2010 dibedah bersama. Seknas FITRA berperan sebagai penyedia data-data anggaran. Sementara anggota Koalisi lainnya berbagi tugas untuk menyusun analisis berdasarkan tiga fokus isu, yaitu pemborosan anggaran, anggaran sektor pendidikan dan kesehatan, serta anggaran untuk pengetasan kemiskinan. Diskusi saat itu menyepakati Seknas FITRA membuat penelusuran potensi pemborosan anggaran dan analisis anggaran pendidikan. Asppuk bersama PWYP dan IHCS menyusun catatan kritis untuk anggaran kemiskinan. IHCS, Prakarsa, dan *Perkumpulan Inisiatif Bandung* menyusun catatan kritis anggaran kesehatan.

Namun, maksud untuk mengajukan *judicial review* UU APBN 2010 tidak tercapai. UU APBN memiliki keterbatasan waktu yang khusus. UU APBN hanya berlaku enam bulan. Setelah itu direvisi menjadi UU APBN Perubahan. Demikian yang terjadi di tahun 2010. Belum selesai Koalisi menyusun hasil analisis, pemerintah sudah mengajukan Rancangan Perubahan APBN 2010. Tidak ada cukup waktu yang tersedia untuk mengajukan permohonan *judicial review*. Hingga akhirnya Koalisi menyepakati untuk mengajukan *judicial review* atas UU No. 2 Tahun 2010 Tentang Perubahan UU No. 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010 (Baca; UU APBN Perubahan 2010).

Dengan hasil analisis anggaran APBN 2010, Koalisi tidak menemukan banyak kesulitan untuk menyusun materi permohonan *judicial review* UU APBN Perubahan 2010. Koalisi cukup menyesuaikan data anggarannya. Tidak banyak data yang berubah.

Tantangan utama dalam penyusunan permohonan *judicial review* UU APBN adalah menemukan keterkaitan hukum bahwa UU APBN bertentangan dengan UUD 1945. Hasil analisis anggaran yang dilakukan Koalisi menemukan banyak kebijakan alokasi anggaran yang tidak berkeadilan. Setidaknya temuan-temuan yang terfokus pada tiga fokus analisis, yaitu

anggaran pendidikan, kesehatan, dan pengentasan kemiskinan. Namun tidak semuanya dapat menjadi materi permohonan *judicial review*. IHCS sebagai LSM yang berpengalaman dalam peradilan menjadi fasilitator yang mumpuni. Sementara Perkumpulan Inisiatif, Prakarsa dan LSM lainnya sangat berkontribusi dalam menyusun logika hukum permohonan *judicial review* UU APBN.

Diskusi Koalisi menyepakati untuk mengajukan permohonan formil dan materiil atas UU APBN Perubahan 2010. Permohonan formil menunjukkan bahwa ada pelanggaran yang dilakukan pemerintah dan DPR dalam menyusun UU. Sementara permohonan materiil menunjukkan bahwa terdapat ketetapan UU yang bertentangan dengan konstitusi. Permohonan *judicial review* yang diajukan pada 16 Agustus 2010 terdaftar di Mahkamah Konstitusi pada perkara Nomor 57/PUU-VIII/2010.

Pemohon yang tercantum dalam permohonan *judicial review* adalah :

1. Seknas FITRA yang diwakili oleh Yuna Farhan, Sekjend FITRA ;
2. Indonesian Human Rights Committee for Social Justice (IHCS) yang diwakili oleh Gunawan, Sekjend IHCS ;
3. Prakarsa Masyarakat Untuk Negara Kesejahteraan dan Pembangunan Alternatif (Prakarsa) yang diwakili oleh Purnama Adil Marata, sebagai Interim Executive Director / Sekretaris Badan Pengurus Perkumpulan Prakarsa ;
4. Perkumpulan Inisiatif yang diwakili oleh Dhony Setiawan, sebagai Direktur Perkumpulan Inisiatif ;
5. Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M) yang diwakili oleh Abdul Waidl, sebagai Sekretaris P3M ; dan
6. Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil (Aspuk) yang diwakili oleh Rhamadhaniati, sebagai Sekretaris Eksekutif Nasional Aspuk.

Para pemohon permohonan *judicial review* ini memberikan kuasa kepada 11 orang yang bertindak sebagai kuasa hukum. Mereka adalah : Ecoline Situmorang, S.H., Janses E. Sihaloho, S.H., M. Taufiqul Mujib, S.H., Riando Tambunan, S.H., Ridwan Darmawan, S.H., Ah. Maftuchan, SHI, M. Zaimul Umam, S.H, M.H, B.P. Beni Dikty Sinaga, S.H., Anton Febrianto, S.H., Priadi Talman, S.H., Henry David Oliver Sitorus, S.H. Dalam permohonan formil, Koalisi menyatakan bahwa penyusunan UU APBN Perubahan 2010 cacat prosedur karena bertentangan dengan pasal 22A UUD 1945 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”.

Rancangan UU Perubahan APBN diatur secara khusus dalam UU 27 tahun 2009 dengan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 161 ayat (1), (2), dan (5) UU ini memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengajukan Rancangan UU APBN Perubahan jika,

1. Terjadi perubahan asumsi ekonomi makro
2. Perubahan postur APBN secara signifikan
3. Terjadi penurunan pertumbuhan ekonomi minimal 1% dibawah asumsi yang telah ditetapkan dan/atau deviasi ekonomi makro lainnya minimal 10% dari asumsi yang telah ditetapkan.

Namun, faktanya tidak ada perubahan signifikan dalam postur APBN 2010 yang dirasa perlu dilakukan perubahan APBN 2010. Perubahan hanya terjadi pada deviasi harga minyak yang meningkat 12% dari USD/ barel 65 menjadi USD/ barel 77. Perubahan ini pun hanya satu dari tujuh asumsi ekonomi makro APBN. Koalisi menilai bahwa perubahan asumsi makro ini tidak bisa dijadikan alasan pemerintah mengajukan perubahan APBN. Justeru, perubahan APBN 2010 meningkatkan defisit APBN.

Dalam *judicial review* UU APBN Perubahan 2010 yang diajukan Koalisi setidaknya terdapat lima permohonan materiil utama, yaitu :

1. UU No. 2 tahun 2010 bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 34 ayat (3) UUD 1945;
UU No. 2 tahun 2010 tentang APBN Perubahan 2010 hanya mengalokasikan anggaran kesehatan sebanyak 2,2% atau Rp 24,7 Triliun rupiah. Sedangkan total belanja APBN mencapai Rp 1.127, 15 Triliun. Minimnya anggaran kesehatan menjauhkan semangat APBN diperuntukan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 23 ayat (1)) dan penyediaan pelayanan kesehatan yang layak (Pasal 34 ayat (3)).
2. UU No. 2 tahun 2010 bertentangan dengan pasal 34 ayat (2) UUD 1945;
Pasal 34 ayat (2) mengamanatkan pemerintah untuk menyediakan dan mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai martabat kemanusiaan."
3. UU No. 2 tahun 2010 bertentangan dengan pasal 28h ayat (1) UUD 1945; Pasal 28H ayat (1) UUD secara tegas menjamin hak konstitusional rakyat, salah satunya adalah berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Pasal 171 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan mengharuskan anggaran kesehatan dialokasikan 5% dari APBN, di luar belanja pegawai. Sedangkan, UU APBN Perubahan 2010 masih mengalokasikan anggaran kesehatan hanya 2,2% dari total belanja APBN.

4. UU No. 2 tahun 2010 bertentangan dengan pasal 22a dan 23 ayat (1) UUD 1945 ;
Pasal 22a dan 23 ayat (1) mengamanatkan pembentukan UU APBN dilaksanakan sesuai dengan prosedur ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal perencanaan penganggaran setidaknya terdapat sejumlah UU yang menjadi dasar. Yaitu, UU 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Namun Koalisi menilai pada praktek penyusunan APBN Perubahan 2010 tidak berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut.
5. Pasal 20 ayat (9) UU no. 2 tahun 2010 bertentangan dengan pasal 18a ayat (2) UUD 1945;
Pasal 18A ayat (2) mengamanatkan hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan secara adil. "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang".

Faktanya, UU No. 2 tahun 2010 mengalokasikan anggaran transfer daerah secara tidak adil. Di luar ketentuan dana transfer yang diatur dalam UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Bagi Hasil (DBH), pemerintah mengalokasikan anggaran transfer lainnya. Seperti Dana Percepatan Infrastruktur Pembangunan Daerah (DPIPD) dan dana lain sejenisnya yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan. Dana transfer itu tidak diatur dalam UU Perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Pada prakteknya, pengalokasian DPIPD tersebut tidak berkeadilan. Karena hasil penelusuran anggaran terhadap dana tersebut menunjukkan bahwa pengalokasikannya tidak berkeadilan. Tidak ada formulasi yang jelas. Daerah miskin mendapatkan anggaran lebih kecil dibandingkan dengan daerah dengan dengan kapasitas fiskal lebih baik.

Materi permohonan *judicial review* yang diajukan Koalisi mendapatkan banyak masukan dari hakim konstitusi pada sidang pertama, 13 Oktober 2010. Hakim Haryono. Beberapa masukan tersebut meliputi :

- a. *Legal standing* pemohon. Hakim memandang bahwa Koalisi belum secara spesifik menjelaskan *legal standing*, kepentingan masing-masing organisasi, dan kerugian yang dialaminya. Ini akan sangat menentukan apakah Koalisi berhak mengajukan *judicial review*. Kepentingan masing-masing anggota Koalisi juga harus dirumuskan dengan jelas. Mesti jelas di mana perbedaan kepentingan masing-masing organisasi, dan di mana persamaannya. Dalam hal ini harus dilihat persamaannya, karena bersama-sama mengajukan *judicial review* satu undang-undang.
- b. Konstruksi hukum *judicial review*. Hakim Haryono, Akil Mokhtar, dan Muhammad Ali memandang bahwa konstruksi hukum materi permohonan *judicial review* UU APBN Perubahan 2010 belum jelas. Permohonan dianggap kurang konsisten dalam mencari batu uji pasal per pasal. Misalnya, dengan mempersoalkan UU bertentangan dengan UU lainnya. Dalam hal ini adalah UU APBN yang mengalokasikan anggaran 2,2% untuk anggaran kesehatan dengan UU 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- c. Permohonan formil sudah lewat tenggat waktu. Menurut Hakim Muhammad Alim, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU.D-VII/2009 bahwa permohonan formil dapat dilakukan 45 hari setelah UU ditetapkan. Sementara UU APBN perubahan 2010 telah melewati masa kerja.

Sidang kedua dilaksanakan pada 11 November 2010. Pada sidang ini, Koalisi menyampaikan mencabut permohonan-permohonan formil *judicial review* UU APBN Perubahan 2010. Sesuai dengan yurisdiksi Mahkamah Konstitusi sudah melewati batas waktu 45 hari. Koalisi, melalui kuasa hukumnya M. Zaimul Umam, Janse E. Sihaloho, dan Ridwan Darmawan, menyampaikan hasil perbaikan materi permohonan sesuai dengan nasehat hakim pada sidang pertama. Khususnya terkait dengan pengujian UU dengan UU, bukan dengan UUD 1945. Dalam hal ini kuasa hukum Koalisi menyampaikan bahwa terjadi ketidakpastian hukum pada UU APBN Perubahan 2010 yang mengalokasikan anggaran kesehatan hanya 2,2%. karena UU Kesehatan mengamankan 5% di luar belanja pegawai. Bahkan pelayanan kesehatan adalah hak konstitusional rakyat yang harus disediakan oleh pemerintah. Bagaimana mungkin pemerintah mampu menyediakan pelayanan kesehatan yang baik, jika tidak tersedia anggaran.

Namun demikian, para hakim sidang masih memberikan catatan. Permohonan yang seharusnya sudah masuk tahap pemeriksaan masih dianggap tidak lengkap dan perlu perbaikan oleh pemohon. Hal ini diungkapkan oleh Hakim Achmad Sodiki, Hakim Haryono, Hakim Muhammad Alim. Catatan Hakim sidang khususnya terkait dengan petitum yang diajukan oleh Koalisi yang berjumlah enam petitum (permohonan). Hakim berpandangan bahwa jika mengajukan petitum pembatalan satu UU, maka tidak perlu lagi mengajukan petitum per pasal di dalam UU. Karena sudah otomatis dicabut.

Lima hari kerja setelah sidang kedua dilaksanakan, pemerintah bersama DPR mengesahkan UU No. 10 Tahun 2010 tentang APBN Tahun Anggaran 2011. Dalam Pasal 40 UU 10/2010 tersebut dinyatakan, “Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2011”. Secara otomatis, maka UU APBN Perubahan 2010 menjadi tidak berlaku. Pemerintah mengacu penggunaan anggaran berdasarkan UU APBN 2011. Oleh karena sudah ditetapkannya UU APBN 2011, Koalisi yakin Mahkamah Konstitusi tidak akan menyidangkan kembali permohonan *judicial review*.

Setelah dua bulan menunggu sidang berikutnya, pada 28 Februari 2011 sidang pleno perkara No. 57/PUU-VIII/2010 kembali digelar. Sidang kali ini adalah pembacaan putusan hasil Rapat Permusyawaratan Hakim yang telah dilaksanakan pada 23 Februari 2011. Diikuti oleh delapan Hakim Konstitusi yang terdiri dari Moh. Mahfud MD, selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Harjono, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, dan M. Akil Mochtar. Hakim menyimpulkan bahwa Objek permohonan para Pemohon menjadi tidak ada karena berlakunya Undang-Undang yang baru. Sehingga amar putusan Mahkamah Konstitusi Menyatakan Permohonan Para Pemohon Tidak Dapat Diterima.

Belajar dari pengalaman pada *judicial review* UU APBN Perubahan 2010, Koalisi kembali mengajukan *judicial review* UU APBN 2011 dan UU APBN Perubahan 2011. Para pemohon pada permohonan *judicial review* jilid II bertambah satu LSM yaitu *Trade Union Rights Centre* (TuRC) yang diwakili oleh Surya Tjandra sebagai direktur, dan dua perorangan, yaitu Ridaya La Ode Ngkowe dan Dani Setiawan. Permohonan *judicial review* diajukan ke Mahkamah Konstitusi pada 4 Oktober 2011. *Judicial review* jilid II terdaftar di Mahkamah Konstitusi dengan perkara nomor 60/PUU-IX/2011.

Berangkat dari pengalaman *judicial review* UU APBN Perubahan 2010, Koalisi menyusun permohonan materil untuk UU APBN 2011 dan

perubahannya secara lebih detil. Setidaknya terdapat :

1. Tentang Anggaran Kesehatan;
2. Tentang Prinsip Kemakmuran Rakyat ;
3. Tentang Anggaran Pembangunan Gedung DPR, Studi Banding, dan Pembelian Pesawat Kepresidenan ;
4. Tentang Anggaran Jaminan Sosial ;
5. Tentang Anggaran DPID dan DPPID ; dan
6. Tentang Anggaran DAU

Terkait dengan anggaran kesehatan, Koalisi masih mengajukan dalil yang sama seperti pada permohonan tahun sebelumnya. Bahwa UU APBN 2011 dan perubahannya tidak mengalokasikan anggaran kesehatan 5%. Hal ini bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 34 ayat (3) UUD 1945. Total anggaran kesehatan yang dialokasikan pada APBN 2011 hanya Rp 2,75 Triliun yang artinya hanya 1,94%.

Namun demikian, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 merupakan ketentuan yang menetapkan adanya hak setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Perbedaan antara UU 36 tahun 2009 tentang kesehatan dengan UU APBN 2011 dan perubahannya, menurut Mahkamah Konstitusi tidak menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Tidak dialokaskannya anggaran kesehatan 5% mengartikan bahwa Pemerintah dan DPR tidak menjalankan UU, tetapi bukan berarti menjadi persoalan konstitusionalitas Undang-Undang.

Pasal 28H ayat (1) menurut Mahkamah Konstitusi adalah bentuk perlindungan konstitusional terhadap warga negara. Pasal ini menunjukkan adanya hak setiap orang untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan. Dalam hal pemenuhannya diatur dalam pasal 28I UUD 1945. Bahwa negara bersama-sama masyarakat berkewajiban untuk secara sungguh-sungguh mengupayakan terpenuhinya kebutuhan kesehatan tersebut dan secara khusus negara berusaha memenuhinya dengan memberikan fasilitas dan pelayanan yang sebaik-baiknya. Bukan terpenuhinya kesehatan setiap orang. Karena terpenuhinya kebutuhan kesehatan setiap orang merupakan kewajiban orang tersebut, di samping kewajiban negara untuk memberikan fasilitas dan pelayanannya.

Sementara pasal 34 ayat (3) menurut Mahkamah Konstitusi adalah bahwa negara harus mengupayakan penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang layak secara sungguh-sungguh sesuai kemampuan yang dimilikinya. Sedangkan kemajuan-kemajuan yang dapat dicapai terkait dengan terwujudnya secara efektif seluruh tujuan akhir bukanlah penilaian konstitusionalitas norma, melainkan penilaian implementasi norma.

Berdasarkan pendapat tersebut, Mahkamah Konstitusi memandang bahwa permohonan yang diajukan Koalisi tentang anggaran kesehatan tidak beralasan hukum. Alasan dan pendapat yang sama disebutkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya untuk merespon permohonan Koalisi tentang prinsip kemakmuran rakyat dan tentang anggaran jaminan sosial. Di mana pada permohonan tentang prinsip kemakmuran rakyat, Koalisi memandang bahwa UU APBN 2011 dan perubahannya tidak sesuai dengan pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Sementara terkait dengan anggaran jaminan sosial, Koalisi berpendapat bahwa UU APBN dan perubahannya tidak menjalankan mandat pasal 34 ayat (2).

Sehubungan dengan anggaran pembangunan gedung DPR, studi banding, dan pembelian pesawat kepresidenan, Koalisi juga berpendapat bahwa alokasi anggaran untuk itu tidak sesuai dengan mandat pasal 23 ayat (1). Bahwa anggaran diperuntukan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Namun demikian, dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa pengalokasian anggaran tersebut merupakan pelaksanaan pengelolaan keuangan negara secara terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Manakala dalam tahap-tahap tersebut terdapat hal-hal yang dianggap tidak tepat atau tidak adil oleh publik, Presiden atau DPR dapat menerima masukan dari pihak manapun untuk kemudian mempertimbangkan kembali dalam rangka untuk memperbaiki, atau bahkan meniadakannya sama sekali. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa persoalan pengalokasian ini bukan persoalan konstitusionalitas, melainkan persoalan *legal policy* pembentukan undang-undang yang bersifat terbuka. Karena, menyangkut penentuan prioritas dan besaran anggaran di satu pihak dengan alokasi anggaran lainnya. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi kembali menganggap bahwa alasan Koalisi menggugat tidak tepat dan tidak beralasan menurut hukum.

Demikian hal pendapat Mahkamah Konstitusi terkait dengan anggaran DPID dan DPPID, serta anggaran DAU. Tidak dapat dan tidak beralasan menurut

hukum. Menurut Mahkamah Konstitusi, persoalan anggaran DPID dan DPPID yang tumpang tindih dengan Peraturan perundang-undangan organis, serta adanya potensi penyimpangan anggaran seperti yang dipandang oleh Koalisi, bukan persoalan konstitusionalitas. Sehingga alasan Koalisi yang menyatakan bahwa anggaran DPID dan DPPID bertentangan dengan pasal pasal 18A ayat (2) tidak dapat diterima.

Atas pendapat-pendapat terhadap permohonan tersebut yang diajukan Koalisi, Mahkamah Konstitusi menyimpulkan bahwa Permohonan Para Pemohon Tidak Beralasan Menurut Hukum. Sehingga, Mahkamah Konstitusi Menyatakan **MENOLAK PERMOHONAN PARA PEMOHON UNTUK SELURUHNYA.**

Proses persidangan *judicial review* jilid II berbeda dengan jilid I yang “putus ditengah jalan” karena berlakunya UU APBN yang baru. Pada *judicial review* jilid II, terjadi beberapa kali persidangan yang melibatkan keterangan para ahli. Terdapat lima orang ahli yang diajukan Koalisi untuk menguatkan permohonan Koalisi, mereka adalah Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H, Henry Thomas Simarmata, Prof. Ahmad Erani Yustika, Dr. Revisond Baswir, dan Prof. Hasbullah Thabrany. Menurut Prof Ahmad Erani Yustika, dalam beberapa tahun terakhir ini, alokasi APBN dapat dikatakan sangat terbatas untuk dapat menafkahi atau menyantuni amar konstitusi maupun kebutuhan-kebutuhan riil yang diperlukan oleh masyarakat. Begitu juga yang disampaikan oleh Dr. Revisond Baswir, bahwa selama 40 tahun, APBN justru lebih mencerminkan terjadinya neokolonialisme utang di Indonesia.

Selain adanya persidangan yang mendengarkan para ahli, *judicial review* jilid II juga sempat mendengarkan pembelaan dari unsur pemerintah. Unsur pemerintah diwakili oleh Kementerian Keuangan. Keterangan pemerintah dibacakan oleh Herry Purnomo yang pada saat itu menjabat sebagai Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan. Dalam keterangannya, pemerintah menyatakan bahwa, permohonan yang diajukan Koalisi tidak berdasarkan hukum. Begitu juga dalam hal *legal standing*, yang menurut pemerintah para pemohon mencampuradukkan kedudukan sebagai perorangan dan badan hukum/ LSM. Pemerintah bahkan secara tegas meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk menolak permohonan Koalisi.

C. Pembelajaran Berharga

Keberhasilan Koalisi mengajukan permohonan *judicial review* UU APBN adalah sebuah pembelajaran berharga bagi masyarakat sipil, khususnya bagi

Seknas FITRA. Walaupun hasil akhir advokasi anggaran litigasi ini adalah “negatif”. Mahkamah Konstitusi menyatakan Permohonan Koalisi tidak dapat diterima pada *judicial review* jilid satu, dan menyatakan bahwa permohonan pemohon tidak beralasan hukum seluruhnya pada *judicial review* jilid II.

Namun demikian, banyak pembelajaran yang sangat berharga yang diperoleh selama Koalisi melakukan advokasi anggaran litigasi ini. Setidaknya, pembelajaran ini dapat berguna bagi kelompok masyarakat sipil lainnya yang juga akan mengajukan permohonan *judicial review* UU, khususnya UU APBN.

Pembelajaran utama yang dapat dipetik dari proses ini adalah bahwa persoalan kebijakan alokasi anggaran bukan masalah ketidakpatuhan terhadap hukum dan konstitusi melainkan permasalahan nilai-nilai keadilan dan kepatutan. Hal ini diindikasikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan menolak permohonan Koalisi untuk seluruhnya. Ukuran baik buruknya pengelolaan anggaran hanya dapat diukur pada sejauh mana anggaran dikelola secara adil dan memenuhi kepatutan. Dari sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi terkait permohonan *judicial review* UU APBN, hanya sedikit permohonan yang dikabulkan. Salah satunya adalah *judicial review* yang diajukan oleh masyarakat Sidoarjo yang terkena dampak lumpur Lapindo dengan perkara No. 83/PUU-XI/2013. Dalam permohonannya pemohon mengajukan agar Mahkamah Konstitusi memasukkan wilayah Desa Siring, Jatirejo, Kedungbendo, Ketapang, dan Renokenongo sebagai daerah yang terkena dampak dan berhak mendapatkan ganti rugi. Pembelajaran dari permohonan ini adalah dikabulkannya permohonan tersebut karena pemohonnya adalah pihak yang secara langsung dirugikan hak konstitusionalnya, dan materi permohonan materil yang diajukan spesifik dan fokus pada pasal tertentu. Berbeda dengan *judicial review* jilid I dan II yang diajukan oleh Koalisi. Pemohon tidak menderita kerugian konstitusional langsung. Materi permohonan menuntut pembatalan UU secara keseluruhan, bukan pasal secara spesifik.

Gerakan Desa Membangun Akuntabilitas Keuangan “Kiprah Pengawasan FORMASI Merebut Hak Keuangan Desa di Kebumen”

Oleh Yusuf Murtiono¹

Obrolan-obrolan kecil tapi serius tentang nasib desa menjadi awal keprihatinan para aktivis desa di Kebumen. Selama periode 1999 sampai dengan 2003, mereka memikirkan bagaimana kemudian desa memiliki keberdayaan, posisi tawar dan terbangun kembali rasa saling percaya antara pemangku pemerintahan desa dengan rakyatnya. Sampai akhirnya terbangun kesepahaman dan kesepakatan kolektif untuk mendeklarasikan Forum Masyarakat Sipil yang lebih dikenal FORMASI pada tahun 2003 dengan semboyan “ MEMBANGUN NEGARA DARI DESA”. Semboyan tersebut, bukan sekedar slogan kosong tanpa semangat, tetapi sebagai reaksi dan pekik perlawanan untuk merebut hak-hak desa agar ikut menikmati kue reformasi dengan semangat otonomi daerah sebagaimana dimandatkan dalam UU 22/1999 yang telah diganti UU 32/2004. Nafas dan langkah melakukan pengawasan dalam setiap proses kebijakan kabupaten agar muaranya berpihak pada desa adalah keniscayaan advokasi. Meskipun hanya bermodalkan semangat, tetapi soliditas, komitmen dan konsistensilah yang mengantarkan FORMASI sampai saat ini masih bersama-sama desa untuk berjuang merebut hak-hak desa.

Berjuang bersama desa guna membangun kembali eksistensi dan kekuasaan desa sangatlah tidak mudah. Desa yang memiliki modal sosial sangat besar, sudah sangat lama terdoktrin dan “terperangkap” sebagai objek dalam “permainan,” juga “alat politik” kekuasaan dari atas. Desa benar-benar tidak berdaya untuk memainkan peran aktor utama pelayan publik. Semua pihak datang ke desa dengan maksud “membangun desa”, tetapi desa tidak pernah mendapat ruang untuk membangun dirinya sendiri. Kepercayaan diri atas kemampuan yang dimiliki desa sama sekali tidak pernah tergali selama berpuluh-puluh tahun. Dampaknya kinerja pemerintahan desa berhenti pada apa yang disebut dengan istilah “dispilin batu”.Yaitu bekerja melaksanakan tugas hanya kalau ada perintah dan petunjuk atasan.

1 Penulis adalah Dewan Presidium Forum Masyarakat Sipil (FORMASI) Kebumen.

A. Marjinalisasi Desa dalam Era Reformasi

Memperbincangkan kedudukan desa pasca reformasi selalu menarik perhatian banyak pihak. Reformasi oleh banyak pihak diidentikkan dengan terjadinya perubahan besar dan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan dan demokrasi. Tata kehidupan yang demokratis, yang salah satunya ditandai melalui peningkatan partisipasi rakyat, diharapkan akan mampu mengubah nasib desa dan masyarakatnya agar lebih baik.

Desa di satu sisi secara yuridis diakui sebagai sebuah pemerintahan yang memiliki wilayah, kewenangan dan paling dekat dengan masyarakat. Namun di sisi lain, hampir sebagian besar desa diposisikan dan bahkan memosisikan dirinya sebagai “pelayan” pemerintahan yang lebih atas, mulai kecamatan, kabupaten sampai pemerintah pusat (selanjutnya disebut pemerintah). Posisi desa benar-benar tak berdaya, hanya bisa melaksanakan perintah dan kemauan para penyelenggara pemerintahan dari atas. Ketidakberdayaan desa bukan tanpa disengaja, melainkan memang sebagai rekayasa sistem yang dibangun. Dengan demikian, desa tidak akan memiliki daya tawar apapun kecuali hanya bisa pasrah menerima apa yang ada.

Reformasi yang salah satunya ditandai adanya desentralisasi kewenangan pusat ke daerah, tidak juga mengubah desa memiliki kekuasaan lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa hanya menjadi penonton hiruk pikuknya kekuasaan daerah sebagai subyek penyelenggara pemerintahan dan pembangunan. Posisi desa tetap dicap sebagai pusat kemiskinan, kebodohan, ketertinggalan dan hal-hal negatif semua ada di desa. Bahkan desa dianggap tidak mempunyai kemampuan sedikitpun untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan apalagi menyejahterakan rakyatnya.

Ketersediaan potensi sebagai bekal membangun kemandirian desa seolah-olah tertutup oleh kebijakan yang beranggapan desa harus dikasihani, dituntut, diarahkan, dan didoktrin dari atas. Bahkan eksistensi desa sebagai pemerintahan yang sah banyak diabaikan oleh kebijakan pembangunan yang sumber pendanaannya dari pemerintah. Pemerintah desa dianggap tidak bisa dipercaya untuk mengurus diri sendiri, sehingga terus menerus harus diberi “petunjuk”. Tidak salah jika para penyelenggara pemerintahan desa beranggapan bahwa desa hanya dijadikan “ujung tombak dan ujung tombok”. Artinya pemerintahan desa hanya dijadikan alat untuk “meredam kebakaran” jika ada masalah di desa. Sementara dalam merumuskan kebijakan sama sekali mengabaikan aspirasi desa.

Kecurigaan pemerintah yang diikuti oleh pemerintah kabupaten terhadap kemampuan desa, berimplikasi memperkuat rasa saling tidak percaya antara masyarakat dengan pemerintahan desa. Selain itu, sikap tersebut semakin menghilangkan peran-peran pelayanan publik pemerintahan desa yang semestinya menjadi tugas dan kewenangan desa. Desa tidak ubahnya pelayan administrasi, “tukang” membuat surat pengantar, keterangan dan surat-surat lainnya, bahkan sering muncul sebutan “tukang stempel”.

Modal sosial seperti rasa kebersamaan, keswadayaan, dan kegotongroyongan lambat tapi pasti semakin luntur. Sebaliknya, sikap individualitis, mudah tidak percaya, pragmatis dan apriori terhadap pemerintahan desa memberikan “justifikasi” terhadap ketidakberdayaan desa. Forum rembug desa sebagai wahana memusyawarahkan semua urusan desa tidak lagi diminati rakyatnya. Rakyat yang awal mulanya merasa memiliki dan menjadikan rembug desa sebagai forum pengambilan keputusan atas azas kekeluargaan berubah menjadi pertemuan-pertemuan formal yang bias elit. Forum musyawarah menjadi “eksklusif” dan menutup peluang dan ruang partisipasi masyarakat desa kebanyakan. Pengambilan keputusan kebijakan publik apapun di desa dipastikan tidak lagi menganggap rakyat miskin dan perempuan serta kelompok marjinal lainnya sebagai unsur penting yang harus dilibatkan.

Kemandirian dalam menggali potensi-potensi dirinya seolah hilang tanpa bekas. Kekayaan berupa kegiatan-kegiatan adat, sosial dan budaya sebagai bentuk pemersatu kehidupan rakyat desa menjelma menjadi bentuk-bentuk “mobilisasi” partisipasi. Meminjam istilah Sutoro Eko, “Desa tanpa diurus oleh pemerintah supra desa sudah bisa hidup sendiri”. Justru ketika semua pihak dari supra desa berniat membangun desa, yang terjadi adalah hilangnya kehidupan desa yang sebenarnya. Desa dididik untuk selalu bergantung dan meminta-minta manakala ingin melakukan pembangunan desa. Bahasa proposal untuk meminta jatah pembangunan, bagi Kepala Desa seolah-olah sudah menjadi bagian melekat dari tugas dan kewenangannya.

Peminggiran desa dalam era di mana arus devolusi dan desentralisasi kewenangan antara pusat dan daerah telah berjalan lebih dari 15 tahun sejak bergulir reformasi. Hak-hak desa yang seharusnya diterima desa atas mandat konstitusi dan peraturan perundangan sangat mudah untuk diabaikan. Hak desa yang hakikinya melekat menjadi milik desa masih juga diikuti aturan juklak/juknis yang sangat detail bahkan terkesan “membelenggu” desa. Kondisi demikian, semakin memperkuat pembuktian bahwa desa harus selalu diatur dengan hal-hal teknis yang semestinya menjadi hak desa sendiri

untuk mengurusnya. Desa hanya bisa jadi penonton apa yang terjadi dan *nrimo ing pandum* (menerima apa yang diberikan). Persoalan di atas banyak diakui dengan jujur oleh sebagian besar Kepala Desa bahwa “kebijakan pembangunan dari atas acapkali masuk desa tanpa permissi, dan ketika selesai, mereka pulang, tidak ada yang diberi tahu”.

B. Perjuangan Merebut Hak Keuangan Desa

Gerakan merebut hak keuangan desa pada mulanya terinspirasi adanya desentralisasi/devolusi kewenangan antara pusat daerah sebagaimana mandat otonomi daerah yang termaktub dalam UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Semangat tersebut mendorong proses terbangunnya konsolidasi para pegiat dan masyarakat desa di Kebumen mendapatkan alokasi dana desa. Meskipun UU 32/2004 sebagai pengganti UU 22/1999 baru pada proses pembahasan bahkan belum terpikir peraturan pemerintah, tetapi gerakan masyarakat yang terkonsolidasi pada akhirnya mampu membuahkan hasil dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 3 Tahun 2004 tentang Alokasi Dana Desa (ADD) pada tanggal 17 Maret 2004.

Pada perjalanannya Perda tersebut tidak jadi dilaksanakan terutama soal besaran ADD (Anggaran Dana Desa) 10% dari total APBD. Pemerintah Kabupaten Kebumen merasa sangat berat untuk mengalokasikan anggaran sebesar itu meskipun sudah menjadi Perda. Apalagi dalam Perda secara khusus memandatkan sebelum ADD dilaksanakan, semua desa harus memenuhi beberapa prasyarat berupa dokumen perencanaan (RPJMDesa dan RKPDesa), penganggaran (APBDDesa) dan LKPJ/LPPD Kepala Desa serta Peraturan Desa yang mengatur tentang partisipasi masyarakat. Sehingga dibutuhkan waktu yang relatif lama (hampir 2 tahun) pemerintah kabupaten menyiapkan desa melalui Program Penguatan Kapasitas Masyarakat Desa (PKMD)

Berbarengan dengan pelaksanaan program PKMD, ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa pada tanggal 30 Desember 2005. Di mana ADD diperintahkan sebesar 10% dari Dana Perimbangan antara Pusat dan Daerah setelah dikurangi belanja pegawai ($10\% \times (\text{DAUBP})$). Pengaturan di atas kemudian dijadikan justifikasi oleh Pemda Kebumen untuk melakukan penggantian Perda ADD meskipun disahkannya jauh sebelum PP 72/2005. Secara prinsip perda tersebut sama sekali tidak bertentangan karena pengaturannya menggunakan sekurang-kurangnya. Artinya jika pengaturan daerah melebihi dengan pengaturan peraturan pemerintah seharusnya tidak perlu dibatalkan.

Munculnya PP 72/2005 yang mengatur ADD seolah peribahasa “gayung bersambut kata terjawab” istilah jawa “tumbu entuk tutup” bagi Pemda Kebumen. Mengapa demikian, karena memang ADD dalam Perda 3/2004 cukup besar dibanding yang diatur dalam PP 72/2005 yang hanya “sisa dari sisa”. Semangat itulah yang kemudian dijadikan satu-satunya alasan baik eksekutif maupun DPRD Kebumen untuk secepatnya mengganti Perda 3/2004 yang penetapannya memang “dipaksa” oleh ribuan rakyat dari aliansi masyarakat desa di Kebumen. Tarik ulur yang sangat panjang antara kekuatan masyarakat desa dengan pihak pemda akhirnya berujung adanya perubahan Perda. Yakni Perda 3/2004 tentang ADD diganti dengan Perda 3/2007 tentang Sumber Pendapatan Desa.

Selama lebih dari 3 tahun intensitas dan kegigihan FORMASI mengawal setiap tahapan pembahasan Perda minimal membuahkan hasil dengan dimasukkannya pasal-pasal dalam Perda ADD menjadi bab tersendiri dalam Perda Sumber Pendapatan Desa, yaitu Bab III. Namun demikian tentang besaran tetap mengacu yang diperintahkan dalam UU 32/2004 dan PP 72/2005. Sehingga pengawalan saat itu dikembangkan untuk memastikan hak keuangan desa selain ADD, seperti bagi hasil pajak dan retribusi daerah, bantuan dana percepatan, dan lain-lain.

Hak keuangan yang seharusnya diterima desa sebagai sumber pendapatan menurut Pasal Pasal 68 Ayat (1)PP 72/2005 yang merupakan turunan dari Pasal 212 ayat (3) UU 32/2004 terdiri dari: Pendapatan Asli Desa; Bagi Hasil Retribusi dan Pajak Daerah; Bagian Dana Perimbangan Pusat dan Daerah yang diterima Kabupaten selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa (ADD); Bantuan Keuangan dari Pemerintah; Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten; Hibah dan Bantuan Pihak Ketiga lainnya.

Berdasarkan pasal tersebut, Bagi Hasil Retribusi Daerah dan Pajak Daerah serta Alokasi Dana Desa adalah hak desa. Sebagai sebuah hak, harusnya desa memiliki peluang dan kewenangan untuk mengelola berdasarkan urusan yang dimiliki desa. Baik urusan pemerintahan, pembangunan, maupun sosial kemasyarakatan yang sebelumnya tidak pernah dimiliki. Kebanyakan kabupaten dalam pelaksanaannya masih sebatas memberikan hak ADD, sedangkan untuk bagi hasil retribusi dan pajak daerah belum banyak yang merealisasikan. ADD wujud hak pendapatan desa didefinisikan sebagai dana yang diberikan kepada desa yang berasal dari dana perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota (Pasal 1 ayat 11, PP 72/2005).

Gerakan merebut hak keuangan desa tidak sebatas yang menjadi sumber pendapatan desa untuk pelaksanaan pembangunan, tetapi FORMASI juga sangat serius mengawal usaha merebut hak-hak keuangan yang menjadi hak tambahan penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa yang sering disebut dengan TPAD (Tunjangan Penghasilan Aparatur Desa). Mengapa hal ini dilakukan? Sesungguhnya, para penyelenggara pemerintahan desa di Kebumen hampir 70% tidak memiliki sumber penghasilan tetap atau gaji tetap. Sehingga advokasi merebut TPAD pada prinsipnya bertujuan bukan hanya untuk merebut ADD dan bagi hasil pajak/retribusi daerah, tetapi juga agar pengelolannya terjamin akuntabilitasnya.



Sumber: Diolah dari Data APBD Kab. Kebumen

Perjalanan panjang selama kurun waktu tujuh tahun, bahkan sampai sekarang, kiprah mengawal kebijakan keuangan desa tidak pernah berhenti. Meskipun secara besaran ADD telah ditetapkan menggunakan dasar hukum PP 72/2005, namun bukan berarti apa yang harus direbut oleh desa berhenti sampai di situ. Karenanya, setiap pembahasan Rancangan APBD Kebumen, FORMASI selalu melakukan analisis kritis sampai dengan pengawalan baik di tingkat pemerintah maupun DPRD dengan melibatkan secara aktif jaringan warga desa sebagai pelaku kunci.

Hasil perjuangan ini membawa hasil. Akhirnya, pada setiap pembagian kue APBD, alokasi untuk desa dapat dibidang prosentase jauh melebihi 10% sebagaimana yang diatur. Pernah ADD di Kebumen jika dihitung dari rumus peraturan pemerintah yang ada menembus angka 28% dan yang terendah mencapai 18%. Selain itu, semua hak keuangan desa yang diperintahkan seperti, bagi hasil pajak dan retribusi daerah serta bantuan dana percepatan pembangunan desa dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen.

C. Membangun Akuntabilitas Keuangan Desa

LAMPIRAN 1 PERATURAN DESA BODOMULYO
KECAMATAN PETANAHAN
KABUPATEN KEBUMEN
NOMOR 21 TAHUN 2013
TANGGAL 11 MARET 2013

**RINGKASAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA
DESA BODOMULYO KECAMATAN PETANAHAN KABUPATEN KEBUMEN**

Kode Rekening	Uraian	Tahun Sebelumnya Rp	Tahun Belanja Rp	Keterangan
1	PENDAPATAN DESA	246.462.876	276.172.261	
1.1	Pendapatan Asli Desa	335.545.200	149.030.819	PAAD
1.1.1	Hati Uraha Desa	300.000	-	
1.1.2	Hati Pengabdian Masyarakat Desa	188.172.000	149.210.181	
1.1.3	Hati Sertoga dan Partisipasi Masyarakat	-	-	
1.1.4	Hati Gotong Royong	-	-	
1.1.5	Lain-lain Pendapatan Desa yang Lain	5.073.000	3.740.500	
1.2	Bayi Hasil Pajak	2.743.968	3.695.550	
1.3	Bayi Hasil Restribusi	207.131	425.600	
1.4	Bantuan Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah	38.763.900	56.821.260	DAK
1.5	Bantuan Keuangan Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota Lainya	51.108.000	73.478.600	APRODI / I / II
1.6	Hibah	-	-	
1.7	Pengaman Pihak Ketiga	-	-	
	JUMLAH PENDAPATAN	246.462.876	276.172.261	
2	BELANJA	246.462.876	295.045.581	68.862.685
2.1	Belanja Langsung	13.608.876	109.832.430	
2.1.1	Belanja Pegawai / Honor	11.120.000	10.650.000	
2.1.2	Belanja Barang / Jasa	45.317.676	64.617.400	
2.1.3	Belanja Modal	30.200.000	34.865.000	
2.2	Belanja Tidak Langsung	132.800.200	186.113.181	
2.2.1	Belanja Operasi / Pengabdian Tidak	114.473.000	129.386.181	
2.2.2	Belanja Subsidi	-	-	
2.2.3	Belanja Hibah	-	-	
2.2.4	Belanja Bantuan Keuangan	2.000.000	1.500.000	
2.2.5	Belanja Bantuan Sosial	35.333.000	63.245.000	
2.2.6	Belanja Lain / Tidak	-	-	
	JUMLAH BELANJA	246.462.876	295.045.581	
	REKAPITULASI	-	18.674.223	
3.1.1.1	Sisa Lebih Tahunan 2012	18.674.223	18.674.223	
3.1.1.1.1	Sisa Lebih Tahunan 2012	18.674.223	18.674.223	
3.2	Pengangan Perbaikan	-	-	
3.2.1	Pembayaran Utang	-	-	
3.2.1.1	Pembayaran Utang Jangka Lembang / Beban Utang Sisa	-	-	
3.2.1.2	Pembayaran Utang Jangka Panjang / Pembiayaan Desa	-	-	
	JUMLAH SISA PERUBAHAN	18.674.223	1.833	

Gambar Dokumen RAPBDes 2013
Kabupaten Kebumen

pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Keberhasilan merebut sebagian hak-hak keuangan desa tidak serta merta membuat para pemangku kepentingan di desa puas kemudian lupa diri. Kesiapan dan keseriusan desa dalam membangun tata kelola keuangannya tidak bisa lagi seperti mengelola “uang arisan”. Artinya, tata kelola keuangan desa harus benar-benar didasarkan pada prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas serta memiliki keberpihakan pada pemenuhan hak dasar. Desentralisasi keuangan kepada desa yang dicurigai sama halnya “mendesentralisasikan” korupsi ke level desa mampu dijawab dan dibuktikan dengan kinerja yang lebih akuntabel. Keraguan banyak pihak yang muncul saat merebut hak keuangan desa, baik dari internal masyarakat desa maupun supra desa harus mampu dibuktikan dengan membangun mekanisme perencanaan dan penganggaran desa yang lebih memberikan dampak nyata pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pemborosan anggaran desa harus mampu ditekan sehingga tidak terkesan hanya untuk belanja pegawai desa, seperti gaji Kepala Desa dan Perangkat Desa. Proporsi belanja untuk pembangunan dan kesejahteraan rakyat harus bisa ditunjukkan keberpihakannya dan bersih dari “perilaku korup”.

Seluruh kekuatan yang dimiliki desa, terutama sumber daya manusia yang ada, harus didorong untuk memberikan yang terbaik dalam mengelola keuangan desa. Belanja pegawai tidak lagi terlalu boros seperti kebanyakan APBD kabupaten yang rata-rata mencapai 60% - 80%. Di samping menekan sikap boros, yang juga harus diperbuat oleh desa dalam membangun sistem pengelolaan keuangan, adalah selalu membuka ruang partisipasi dan kemudahan akses informasi bagi masyarakat. Proses pembuatan kebijakan keuangan desa tidak lagi tertutup rapat seperti yang dilakukan oleh jajaran eksekutif dan DPRD di kabupaten. Sudah saatnya desa memberikan contoh tentang praktik terbaik memperkuat akuntabilitas keuangan desa melalui penerapan prinsip partisipasi warga desa dan transparansi dalam pengambilan keputusan kebijakan keuangan. Selain itu, akuntabilitas tata kelola keuangan desa akan mampu membangkitkan kembali rasa saling percaya antara penyelenggara pemerintahan desa dengan masyarakatnya. Rakyat akan sangat percaya dan mendukung sesuai kemampuannya dalam setiap tahapan pembangunan desa.

Pada tahap membangun sistem tata kelola keuangan yang dimulai dari tahap perencanaan anggaran yang lazim disebut penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (RAPB Desa) berhasil dikawal sampai saat sekarang. Di mana masyarakat kebanyakan sudah tidak asing lagi mendengar istilah APBDesa. Bahkan di tingkat tim penyusun RAPB Desa sudah ada keterlibatan masyarakat non pemerintahan desa sebagai anggota tim. Hal ini jelas tidak akan pernah dijumpai dalam proses penyusunan APBD. Inovasi lain yang berhasil dijadikan sebagai satu kesatuan sistem tata kelola keuangan desa adalah yang disebut musyawarah anggaran desa.

Mengapa forum musyawarah anggaran desa menjadi salah satu contoh praktik terbaik bagi desa? Pertama, bahwa forum tersebut merupakan wahana mempertemukan seluruh unsur yang ada di desa, mulai dari pemerintah desa, BPD, lembaga kemasyarakatan, tokoh masyarakat dan masyarakat kebanyakan untuk ikut terlibat secara langsung memberikan pengkritisan dan persetujuan APBDesa. Pada posisi ini, rakyat benar-benar memiliki kuasa untuk mengatakan "setuju atau tidak" terhadap rancangan APBDesa. Apabila rakyat menilai perencanaan anggaran tidak konsisten dengan hasil musrenbangdes maka harus dilakukan perubahan anggaran hingga konsisten dengan dokumen perencanaannya. Kedua, rakyat secara tidak langsung mendapatkan pembelajaran politik anggaran yang menempatkan dirinya sebagai pemberi mandat penuh. Rakyat kebanyakan bukan lagi hanya sekedar penerima manfaat kegiatan tetapi juga sebagai pelaku utama untuk

menentukan arah kebijakan anggaran desa.

Pertanyaan selanjutnya, mengapa menyiapkan tata kelola keuangan desa yang lebih akuntabel menjadi fokus advokasi bagi FORMASI? Disadari ataupun tidak, pada saat ADD sudah menjadi isu nasional, semua berlomba-lomba untuk mendapatkan ADD sebagaimana yang diperintahkan peraturan perundangan. Tetapi pada saat yang sama, hampir banyak pihak juga melupakan pengawalan pada tingkat regulasi daerah yang mengatur soal ADD. Peraturan yang dibuat oleh daerah mulai perencanaan pengalokasian pada masing-masing desa, tata laksana implementasi ADD sampai pada pertanggungjawaban praktis menambah beban bagi pemerintahan desa. Hal ini dapat dimaklumi karena memang desa sudah sangat lama tidak pernah diberikan ruang untuk mengelola keuangan yang relatif cukup untuk penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Sehingga semua peraturan yang dibuat daerah cenderung menganggap desa tidak mampu membuat administrasi/SPJ yang benar. Artinya desa sengaja diposisikan untuk selalu bergantung dan memberikan “imbalan” agar SPJ bisa selesai dan “dianggap benar”.

Pandangan yang negatif soal kebiasaan desa dalam mengelola anggaran, berkaitan dengan posisi Kepala Desa. Banyak ungkapan bahwa Kepala Desa ibarat “raja” di desa sehingga memiliki peran sebagai “penguasa” apapun di desa. Berapapun besarnya uang yang disalurkan ke desa seolah-olah menjadi haknya pribadi Kepala Desa, karenanya harus diatur sedemikian ketat sampai-sampai desa tidak memiliki kemampuan. Pengangkatan bendahara desa dipandang hanya formalitas semata guna memenuhi kewajiban perintah aturan. Para pegiat desa, kemudian kehadiran program yang cenderung memandang dan memosisikan pemerintah desa “tidak akuntabel” memperkuat anggapan pemerintah desa tidak bisa dipercaya.

Penilaian miring terhadap para penyelenggara pemerintahan desa, terutama Kepala Desa, tidak sepenuhnya benar dan juga tidak salah. Artinya pada satu sisi, posisi desa memang terus dibuat untuk selalu tidak memiliki kemampuan dan keberanian dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Sikap ketergantungan terhadap petunjuk atasan, senantiasa diciptakan dengan cara memperlambat distribusi pengetahuan yang seharusnya dimiliki desa sebagai bekal mengelola pemerintahan desa. Pada sisi lain harus jujur diakui, bahwa memang masih ada beberapa kasus yang melibatkan Kepala Desa tentang ketidakpatuhan terhadap penggunaan ADD maupun keuangan desa lainnya. Itupun tidak semata-mata karena perilaku kepala desa atau perangkat

desa yang lain, tetapi juga ada penyebab yang justru sering memposisikan desa seperti itu.

Lemahnya pembinaan, pengawasan dan ketidaktegasan terhadap kesalahan kecil pengelolaan keuangan desa oleh “supra desa” serta membuat semuanya “mudah diatur” juga memberikan andil terjadinya pelemahan tata kelola keuangan desa. Dengan demikian, rendahnya akuntabilitas publik dalam tata kelola keuangan desa selain dikarenakan sikap dan perilaku kepala desa ataupun perangkat desa, ketidakmampuan/ketidaktahuan desa tentang aturan, juga karena kuatnya dominasi pemerintahan supra desa atas desa. Kondisi ini diperparah oleh program yang masuk ke desa baik dari pemerintah lebih atas maupun program pendampingan/pemberdayaan oleh lembaga-lembaga non pemerintah ikut-ikutan memposisikan pemerintahan desa pada posisi yang lemah.

Berangkat dari pengalaman di atas, gerakan FORMASI untuk merebut dan mengawal hak-hak keuangan desa dilakukan secara “total dan menyeluruh”. ADD dan hak keuangan desa lainnya hanyalah sebagai alat untuk menegaskan kedaulatan desa dalam membangun masyarakatnya. Sehingga strategi memperkuat kapasitas para penyelenggara pemerintahan desa yang didasarkan pada prinsip-prinsip keterbukaan, partisipatif dan akuntabel menjadi fokus advokasi. Kepatuhan dalam perencanaan anggaran desa sampai ketepatan melakukan pertanggungjawaban keuangan, baik ditujukan kepada kabupaten, unsur penyelenggara pemerintahan desa, seperti BPD maupun kepada masyarakat dikerjakan oleh FORMASI secara beriringan.

Kerja advokasi yang dilakukan selama ini, jika dilihat dari nilai nominal uang masing-masing desa memang sangat kecil antara 60 juta – 100 juta. Tetapi jika dilihat dampak untuk semua desa di Kabupaten Kebumen yang jumlah 449 desa dengan total nilai uang yang ditransfer ke desa dari APBD kabupaten tahun 2014 mencapai lebih kurang sebesar 78 milyar, maka advokasi yang dilakukan sangatlah strategis. Mengawal advokasi akuntabilitas keuangan desa berarti menyelamatkan paling tidak 30% dari total dana transfer ke desa (kira-kira mencapai 23 milyar lebih) yang selama ini sudah menjadi rahasia umum kebocoran belanja daerah. Selain itu, strategi advokasi ini juga memberikan rasa percaya diri atas kemampuan para penyelenggara pemerintahan desa yang diharapkan menumbuhkan rasa saling percaya antara pemerintahan dan masyarakat desa kebanyakan.

Hal paling menarik yang telah terjadi di Kebumen terkait akuntabilitas keuangan desa adalah bahwa, apa saja kegiatan pembangunan yang ditulis dalam perencanaan anggaran desa (APBDesa) dapat dipertanggungjawabkan konsistensinya dengan dokumen perencanaan tahunan desa (RKPDesa) yang disepakati melalui musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes). Konsistensinya ini mengandung arti arti dua hal, pertama bahwa regulasi di Kebumen yang mengatur soal ADD dan keuangan desa lainnya secara substansi berhasil memposisikan desa memiliki kemandirian dan otoritas mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Kedua, pertanggungjawaban publik soal sejauh mana aspirasi dan partisipasi masyarakat sejak proses penyusunan dokumen perencanaan pembangunan, benar-benar dapat diwujudkan oleh pemerintahan desa. Singkat cerita, ketika pemerintahan desa diberikan ruang dan kesempatan belajar, mandiri mengurus diri sendiri dipastikan desa siap dan mampu.

E. Hak Rakyat Atas Keuangan Desa



Berita di Suara Merdeka, Edisi 8 September 2010

Anggaran desa yang ada dalam APBDesa hakikatnya uang rakyat yang harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Anggaran desa harus difungsikan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dasar rakyat serta untuk membiayai pelayanan publik. Anggaran sering hanya dijadikan ajang perebutan sumber

daya publik antar berbagai aktor yang notabene para elit di desa. tetapi mengabaikan beberapa fungsi anggaran di antaranya seperti fungsi distribusi, di mana kebijakan anggaran desa harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Kedaulatan rakyat desa atas anggaran pada dasarnya dapat diwujudkan melalui sistem pengambilan kebijakan anggaran yang lebih demokratis. Memosisikan rakyat sebagai pemegang kuasa anggaran, akan mendorong setiap tahapan proses pengambilan kebijakan anggaran di desa lebih transparan, partisipatif dan akuntabel. Kebijakan anggaran sebagai produk keputusan politik di desa mutlak harus memiliki pengaruh dan orientasi keberpihakan terhadap kelompok masyarakat marjinal. Dengan demikian mandat rakyat kepada pemerintahan desa sebagai pemangku kewajiban akan terbangun rasa saling percaya dan memiliki.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa strategi advokasi FORMASI selain fokus memperkuat kapasitas tata kelola pemerintahan desa juga membangkitkan kembali modal-modal sosial desa melalui pemberdayaan masyarakat desa. Kebersamaan, kegotongroyongan, dan keswadayaan yang sekian lama menghilang berusaha diungkit dan ditumbuhkan kembali. Sikap toleransi, solidaritas dan empati yang sangat tinggi yang dimiliki oleh masyarakat desa perlahan dibangun kembali atas kesadaran diri masyarakat sendiri.

Gerakan advokasi FORMASI pada tahun-tahun awal selalu mengumandangkan keberpihakan terhadap desa. Artinya advokasi yang dilakukan bukan hanya berpihak pada masyarakat, tetapi juga pemerintahan desa yang memang *powerless*. Meskipun hakiknya tetap memperkuat nalar kritis dan keberdayaan masyarakat kebanyakan. Hasil tersebut benar-benar dapat dibuktikan tidak hanya sekedar dari meningkatnya partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan proses pengambilan kebijakan publik di desa. Tetapi juga bisa dilihat bagaimana ruang-ruang masyarakat masuk menjadi bagian dari aktor kunci (bukan sekedar partisipan) pengambilan kebijakan publik.

Pembelajaran terpenting ketika ruang partisipasi, transparansi dan akuntabilitas publik dibangun dalam sistem pemerintahan desa, adalah bahwa rakyat yang semula pasif menjadi proaktif. Yang awalnya apatis berubah menjadi peduli, terutama ketika bersentuhan langsung dengan nasib desanya. Bahkan banyak dijumpai, pengetahuan masyarakat desa terhadap anggaran ternyata justru mendorong bangkitnya semangat gotong-royong mereka, terutama ketika mereka menyadari bahwa mereka tidak mungkin hanya mengandalkan anggaran desa untuk membangun desanya.

Hubungan yang sangat dekat antara penyelenggara pemerintahan desa dengan masyarakatnya, secara psikologis memiliki pengaruh terhadap setiap kinerja aparatur desa. Oleh karenanya prinsip mendekatkan akses dan kontrol rakyat terhadap kekuasaan keuangan desa, akan dapat mengurangi perilaku korup para aparaturnya. Setidaknya para elit desa akan tergugah rasa “ewuh pekewuh” manakala tindakan yang dilakukan dalam pelayanan publik banyak menyimpang. Sementara kemampuan keuangan dan kewenangan sudah dimiliki desa untuk bagaimana mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kewenangan itulah yang mungkin selama ini sudah dihilangkan begitu saja dalam setiap niat membangun desa. Desa dan masyarakatnya dianggap sebagai gelas kosong yang harus diisi terus menerus. Bahkan sumber daya yang diperoleh desa, mulai dalam bentuk

uang maupun proyek pembangunan, semestinya masyarakat juga memahami dan merasa memiliki. Tetapi kenyataannya justru uang yang masuk ke desa selalu identik uang pemerintahan desa bukan milik rakyat. Proyek yang masuk ke desa bukan milik rakyat tetapi milik “pemberi proyek” yang hanya dapat diakses oleh penyelenggara pemerintahan desa ataupun elit-elit desa. Praktis masyarakat desa hanya sebagai penonton yang hanya “dipaksa” menikmati hasil pembangunan meskipun tidak sesuai dengan aspirasi dan kebutuhannya. Berangkat dari pengalaman di atas, kiprah advokasi FORMASI untuk memperkuat kapasitas dan posisi tawar rakyat kebanyakan, khususnya hak rakyat atas anggaran desa menjadi kunci percepatan terbangunnya sistem chek and balance di desa. Perjalanan advokasi sampai menjadikan rakyat desa berhasil merebut hak-hak partisipasi atas keuangan desa dilakukan melalui beberapa tahapan strategi, diantaranya:

Pertama, meyakinkan masyarakat desa bahwa partisipasi yang diberikan dalam proses perencanaan pembangunan desa, jika memang menjadi kewenangan desa dan mampu dibiayai seharusnya akan dimasukkan ke dalam APBDesa dan dilaksanakan sesuai kesepakatan hasil musyawarah. Partisipasi rakyat bukan omong kosong dan sia-sia, tetapi memiliki nilai untuk meningkatkan kualitas pembangunan desa. Tidak ada alasan lagi bagi pemerintahan desa untuk tidak melaksanakan manakala semuanya sudah sesuai dengan kriteria yang ada. Proteksi atas partisipasi mencerminkan adanya penghargaan terhadap aspirasi yang dibangun berjenjang dalam mekanisme perencanaan pembangunan desa. Sehingga penghargaan yang diberikan pemerintahan desa kepada rakyat akan menerima imbal balik penghargaan rakyat terhadap pemerintahan desa. Jika sudah terbangun rasa saling menghargai,

maka akan terwujud produk kebijakan yang memiliki nilai manfaat berkelanjutan bukan sekedar menjalankan proyek.

Kedua, memperkuat kapasitas warga desa, khususnya masyarakat marjinal di lingkup desa untuk masuk menjadi bagian aktor penting dalam pengambilan kebijakan publik di desa, terutama dalam pembuatan kebijakan terkait perencanaan dan penganggaran desa. Beberapa contoh misalnya dalam penyusunan dokumen perencanaan desa baik menengah maupun tahunan (RPJMDesa dan RKPDesa) selalu

Testimoni: Sutarjo



Kepala Desa Seling
Kec. Karanagsambung
Kab. Kebumen mengatakan :

“Musyawarah anggaran APBDesa yang melibatkan sebanyak-banyak masyarakat ternyata benar-benar memberikan pemahaman atas beban kewajiban desa, sehingga sudah dua kali ini masyarakat sendiri yang mengusulkan kenaikan pungutan desa dari surat menyurat maupun janggolan (gaji Kades dan Perangkat bersumber dari masyarakat berupa padi kering diberikan setiap selesai panen. Kepala Desa yang mendapat jatah setiap tahun 1,8 ton padi kering (saat sekarang setara 7,2 juta/tahun) dianggap sudah tidak layak lagi seiring beban kerja Kepala Desa, sedangkan untuk pungutan surat menyurat dari sebesar 5 ribu diusulkan naik dengan alasan karena semua juga kembali ke masyarakat.”



didorong untuk mengakomodir kelompok marjinal dalam tim penyusun yang bertugas memfasilitasi tahapan dan proses penyusunan dokumen. Penyusunan APBDesa juga perlu melibatkan beberapa kelompok masyarakat miskin dan perempuan ke dalam tim penyusun yang disebut dengan tim anggaran desa. Tidak hanya di situ, ruang-ruang partisipasi dan akses informasi masyarakat juga didorong semakin terbuka, seperti forum musyawarah anggaran desa. Sehingga tidak ada lagi istilah “ruang gelap gulita” bagi rakyat untuk mengakses kebijakan anggaran desa. Dengan demikian, peran keterlibatan rakyat dalam tim anggaran desa tetap menjadi pusat penyalur informasi yang dapat dipercaya oleh rakyat yang mendelegasikannya.

Ketiga, mendorong peran dan keterlibatan unsur rakyat kebanyakan menjadi delegasi desa pada forum-forum pengambilan kebijakan perencanaan dan penganggaran supra desa. Di samping strategi ini bertujuan memperkuat kapasitas dan kepercayaan diri kelompok marjinal, juga sebagai reward yang diharapkan berdampak pada pengembangan semangat partisipasi yang lebih besar dari seluruh unsur masyarakat desa. Partisipasi pada akhirnya tidak hanya milik para elit desa dan bias laki-laki, tetapi partisipasi akan nyata menghasilkan kebijakan anggaran yang pro rakyat. Ketika partisipasi sudah melekat kembali sebagai salah satu hak dasar rakyat, maka tidak heran muncul kembali kerelawanan dan keswadayaan yang semakin besar.

Beberapa praktek strategi di atas bukan berarti sebagai strategi jitu yang bisa diterapkan pada semua desa. Kemampuan menjadikan para pegiat desa dalam bagian yang tidak terpisahkan dengan desa adalah prasyarat penting dalam advokasi. Karenanya belajar memahami kondisi desa lebih penting dari hanya sekedar menjadi pendamping pemberdayaan desa. Apalagi masuk ke desa sekedar membawa doktrin-doktrin “metodologi baru” yang seolah-olah desa “bodoh” dan yang paling mengerti desa adalah kita para pegiat desa. Khazanah-khazanah besar yang dimiliki desa tidak bisa dinafikan begitu saja dengan sekedar panduan ‘juklak’ (petunjuk pelaksanaan), ‘juknis’ (petunjuk teknis), ataupun sejenisnya yang lebih menekankan pada tujuan administratif teknokratis.

E. Tantangan Advokasi Pasca Pemberlakuan UU Desa

Pemberlakuan Undang-Undang Desa, yang memandatkan adanya kapasitas keuangan desa jauh lebih besar dibanding mandat UU 32/2004, merupakan tantangan tersendiri yang tidak ringan. Rencana desa untuk mendapatkan dana 1 Milyar sudah menjadi perbincangan luas di masyarakat desa. Sementara di sisi lain, ini juga akan menjadi tantangan bagi penguatan tata kelola keuangan desa. Bahkan sudah bermunculan komentar-komentar “sinis”

dan “pesimis” terhadap kesiapan kemampuan desa. Bahkan setiap kegiatan sosialisasi UU Desa selalu terungkap istilah “memperbesar gedung/asrama selatan alun-alun Kebumen” (sebutan rumah tahanan Kebumen). Ungkapan ini menggambarkan betapa besar konsekuensi hukum penatausahaan keuangan desa yang akan dihadapi pemerintahan desa manakala mengabaikan prinsip-prinsip transparansi, partisipatif dan akuntabilitas. Sebesar apapun konsekuensi yang akan dihadapi, desa tetap harus optimis dan percaya diri bahwa desa memiliki kemampuan dan kemauan untuk memenuhi seluruh prasyarat yang dibutuhkan. Bukan sebaliknya, hanya kepasrahan untuk menyerahkan kembali semua urusan diatur dari atas. Padahal secara filosofis desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Pengalokasian keuangan desa yang semakin besar bukan datang begitu saja, tetapi sudah didasarkan atas kewenangan yang mesti diurus oleh desa sendiri. Secara sosiologis pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan NKRI.³ Tantangan bagi desa untuk menghadapi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, terutama soal keuangan desa bukan sebatas penatausahaan keuangan. Mulai dari kesiapan SDM perangkat desa, kualitas dan konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran yang harus disusun partisipatif, legalitas kepengurusan kelembagaan desa, kesiapan regulasi desa sebagai payung hukum penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat sampai dengan bagaimana membangun sistem partisipasi masyarakat menjadi faktor penting siap tidaknya desa.

Bagi FORMASI yang sejak awal kelahirannya berkeinginan besar mendudukkan kembali desa sebagai subyek utama membangun negara. Dengan pengesahan undang-undang desa berarti “kemenangan desa” sudah sangat dekat. Artinya, impian memiliki kewenangan yang lebih besar dan didukung seluruh prasyaratnya, terutama keuangan segera terwujud.

2 Landasan filosofis Undang-Undang Desa

3 Landasan sosiologis Undang-Undang Desa

Meski demikian bukan berarti pengawalan FORMASI dan pegiat desa lainnya mengendorkan kiprahnya. Justru tantangan besar yang harus dihadapi semakin kompleks dan berat, mulai dari kesiapan desa sendiri sampai pada bagaimana regulasi daerah yang mengawal turunan dari undang-undang diperintahkan untuk segera dibuat.

Soal kesiapan desa, meskipun dapat dikatakan desa-desa di Kebumen cukup siap melaksanakan undang-undang tersebut, tetapi tidak bisa dilepas begitu saja ketika terjadi perubahan cukup besar terhadap sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dan penatausahaan keuangan desa. Hal ini menjadi konsekuensi logis, karena seiring bertambahnya kewenangan dan keuangan yang dimiliki desa maka semakin besar pula tanggungjawab yang diemban. Peningkatan kualitas pelayanan publik yang mengarah tercapainya kesejahteraan rakyat akan menjadi fokus perhatian semua pihak dalam mengkritisi kinerja pemerintahan desa. Di samping itu, pertanggungjawaban vertikal yang lebih akuntabel dalam tata kelola dan administrasi bukanlah persoalan ringan yang akan menghadang laju kemandirian desa. “Ketidakrelaan dan keterpaksaan” untuk memberikan uang kepada desa yang lebih besar, sudah menjadi rahasia umum di desa akan selalu dibarengi dengan aturan-aturan detail dan ketat yang pada akhirnya membuat ketergantungan.

Begitu juga ketika undang-undang desa dan peraturan pemerintah yang akan dibuat memberikan mandat kepada daerah untuk menyusun peraturan daerah, peraturan bupati ataupun peraturan lainnya, maka dipastikan terjadi tarik ulur yang kuat untuk bisa saling mengatur. Kebiasaan terjadinya “ego sektor” yang pangkal ujungnya hanya bagaimana bisa mengatur desa akan menjadi tantangan tersendiri dalam advokasi kebijakan daerah. Yang harus dikomunikasikan sejak dini bagaimana seluruh elemen kekuatan desa memiliki kesepahaman dan komitmen kolektif untuk terus melakukan pengawalan setiap tahapan proses penyusunan regulasi daerah. Membangun kolektifitas dan kebersamaan ini menjadi ujian yang semakin berat karena pasti berbagai intervensi kepentingan akan banyak masuk dan mewarnai proses demokratisasi di desa.

Tantangan lain yang tidak kalah pentingnya adalah mengawal komitmen dan konsistensi para pemangku kewajiban di pemerintah kabupaten sendiri. Kebiasaan mengatur, mengendalikan dan mengintervensi desa akan sangat berat hilang begitu saja. Penerapan-penerapan aturan teknis yang terkadang tidak sesuai dengan regulasi pokoknya dipastikan akan banyak bermunculan.

Kewenangan sepihak masing-masing SKPD teknis untuk membuat juklak/juknis dimungkinkan besar penyusunannya akan menutup akses dan ruang-ruang publik. Ketika hal tersebut benar terjadi, maka peluang intervensi dari atas akan semakin besar dan memperpanjang ketergantungan desa. Mendorong sikap legowo pemerintahan supra desa atas apa yang seharusnya menjadi hak desa adalah perjuangan paling berat untuk terus dikawal.

F. Ringkasan Hasil Pembelajaran

Nilai-nilai demokrasi yang dipraktekkan dan dikawal dalam proses politik dan pengambilan kebijakan publik di desa khususnya kebijakan anggaran, semakin mendekati kepemilikan rakyat terhadap desanya. Semakin kuat praktek demokrasi yang ditandai dengan kekuatan partisipasi rakyat, akan mampu mengurangi terjadinya kebocoran anggaran yang lebih besar. Efektifitas, efisiensi dan relevansi pelaksanaan program kegiatan tidak sebatas dalam dokumen, tetapi dapat dibuktikan melalui prioritas yang benar dibutuhkan rakyatnya. Disinilah kemenangan rakyat dalam merebut hak keuangan sebagai alat mewujudkan kesejahteraan.

Seberapa pun keberhasilan yang dicapai dalam gerakan advokasi, rakyat kebanyakan harus juga memahami atas apa yang dicapai. Sehingga diharapkan menumbuhkan semangat yang jauh lebih besar untuk mencapai keberhasilan berikutnya. Penghargaan atas apa yang diperoleh bersama masyarakat dan pemerintahan desa dalam bentuk apapun pada prinsipnya semakin memperkuat gerakan advokasi. Intinya, bahwa memberikan penghargaan berupa ruang-ruang yang dapat meningkatkan eksistensi pemerintahan dan masyarakat desa akan berdampak pada keberlanjutan gerakan merebut hak-hak desa atas keberanian dan inisiatif desa sendiri.

Pada pihak masyarakat sipil, fleksibilitas dan responsibilitas dalam menerapkan kerangka kerja program maupun metodologi pembelajaran yang diusung, pada akhirnya harus mampu menyumbang kepada penyempurnaan sistem dan mekanisme yang telah dimiliki oleh pemerintah itu sendiri. Bahkan, seoptimal mungkin dapat diupayakan terlembagakan secara legal-formal dalam regulasi daerah. Dengan demikian, produk regulasi daerah yang dihasilkan benar-benar berangkat dan bersumber dari praktik-praktik terbaik pelaksanaan program yang diusung masyarakat sipil. Bukan sebaliknya, selalu memaksakan diri untuk menerapkan metodologi dan sistem yang sama sekali baru yang kemudian masing-masing pihak para pemangku kewajiban merasa berat untuk melaksanakan karena dianggap menambah beban kerja baru.

Pentingnya para pegiat pendamping desa memiliki pemahaman yang komprehensif tentang desa dampingan dan menjadi bagian dari proses pemberdayaan masyarakat desa itu. Keterlibatan para pegiat pendamping desa bukan sekedar menjalankan program/proyek.

Membangun aliansi strategis antar pelaku kepentingan desa dari berbagai unsur masyarakat dan pemerintahan desa merupakan strategi yang dibangun oleh FORMASI. Aliansi ini perlu dikembangkan sebagai respon terhadap kenyataan politik desa di mana organisasi atau forum desa hampir selalu dikuasai oleh elit desa dan dengan sudut pandang yang ego sektoral. Ini terjadi karena didasarkan hanya untuk memperjuangkan kepentingan dirinya dan kelompoknya. Ada forum khusus kepala desa, forum BPD, forum perangkat yang semua hanya mengawal kepentingan dirinya sendiri. FORMASI mencoba mendorong terbentuknya forum-forum antar pemangku kepentingan di desa, seperti Forum Komunikasi Masyarakat Desa (FKMD), Forum Advokasi Kebijakan dan Anggaran Daerah (FORKADA), sehingga perjuangan yang dilakukan memiliki kebersamaan untuk merebut hak-hak desa secara menyeluruh. Melalui forum-forum tersebut banyak dijadikan forum pembelajaran bersama, misalnya pembelajaran terkait kebijakan kabupaten kepada desa. Sehingga akselerasi informasi dari atas ke bawah benar-benar menjadi pendorong bagi pemerintahan dan masyarakat desa.

Advokasi Mendorong Keterbukaan Informasi di Pengadilan

Oleh Liza Farihah¹

Pada saat ini, pengadilan bisa dikatakan sebagai lembaga yang terbuka. Jika kita membuka situs putusan Mahkamah Agung <http://putusan.mahkamahagung.go.id/>, kita akan menemukan 811.654 putusan pengadilan yang dapat diunduh.² Kemudian, dari 825 pengadilan di Indonesia saat ini, 750 pengadilan atau 90,91% dari jumlah pengadilan telah memiliki website. Dari 750 pengadilan yang memiliki website,³ sejumlah 713 website bisa diakses dan mengandung informasi.⁴ Kondisi ini terlihat kontras jika kita bandingkan dengan pengadilan di masa sebelum reformasi, atau di tahun-tahun awal reformasi di mana untuk mencari atau meminta informasi di pengadilan sangat sulit.

Tulisan ini akan menggambarkan tentang proses transformasi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung untuk membuka ketertutupan pengadilan. Salah satu hal menarik yang akan didiskusikan dalam tulisan ini adalah tentang kemitraan Mahkamah Agung dan kelompok masyarakat sipil dalam melaksanakan berbagai program strategis yang pada akhirnya memberikan dampak positif meningkatkan transparansi di pengadilan, khususnya Mahkamah Agung.

A. Ketertutupan Pengadilan di Masa Lampau

Pada masa sebelum reformasi, hampir semua jenis informasi yang ada dan dikelola oleh pengadilan bersifat tertutup. Dalam beberapa kasus, pengadilan menolak permintaan masyarakat sipil untuk mengakses putusan. Pengadilan terkesan takut memperlihatkan putusan yang mereka hasilkan. Putusan yang mereka nyatakan dihasilkan dari proses persidangan yang adil.

Selain itu, informasi yang lain juga sulit untuk diakses adalah rekam jejak hakim, biaya layanan pengadilan, anggaran pengadilan, dan lainnya. Telah

1 Penulis adalah Peneliti pada Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP).

2 Berdasarkan statistik jumlah putusan yang tertera pada situs putusan.mahkamahagung.go.id. Diakses pada 28 April 2014.

3 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Sebuah Penilaian atas Website Pengadilan*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2012), hal. 70.

4 Op.cit., hal. 72.

menjadi rahasia umum bahwa ketertutupan semacam ini hanya bisa terbuka melalui “uang pelicin” atau “bantuan orang dalam”. Bisa dibayangkan bagaimana akses terhadap informasi yang tersumbat turut menyumbang perilaku tidak bersih dalam lingkungan peradilan.

Pengadilan di masa lampau belum menyadari bahwa keterbukaan pengadilan bukan hanya dilihat dari persidangan yang terbuka untuk umum, melainkan juga dokumen yang berkaitan dengan proses peradilannya. Penyempitan makna keterbukaan pengadilan hanya pada sidang saja mereduksi prinsip keterbukaan pengadilan. Pengadilan belum memahami “prinsip pengadilan yang terbuka” (*open court principle*) yang berlaku secara universal.

Salinan putusan dan informasi lainnya bukanlah hal yang mudah untuk diperoleh pada saat itu. Berbagai cerita muncul mengenai sulitnya memperoleh salinan putusan pengadilan. Mulai dari kelompok akademis seperti mahasiswa, kelompok masyarakat sipil, sampai masyarakat pada umumnya merasakan pahitnya situasi tersebut. Pengadilan berdalih bahwa salinan putusan pengadilan hanya dapat diberikan kepada para pihak yang berperkara. Selanjutnya, pengadilan berdalih bahwa sejumlah putusan bersifat rahasia sehingga tidak bisa diakses publik.

Sulitnya mendapatkan salinan putusan pengadilan berjalin kelindan dengan ketidakjelasan, bahkan ketiadaan, informasi mengenai mekanisme akan hal ini. Bagi pihak yang menginginkan salinan putusan, akan dihadapkan dengan permintaan uang dari pegawai pengadilan agar salinan putusan dapat diberikan atau agar cepat diberikan. Bahkan pihak yang berperkara pun terkadang harus mengeluarkan “uang pelicin” untuk mendapatkan salinan putusan padahal mereka telah membayar biaya perkara.

Mengutip riset mengenai ketertutupan pengadilan yang dilakukan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) pada tahun 2001 dinyatakan bahwa ketertutupan pengadilan mulai terjadi dari hal yang paling sederhana, yaitu informasi mengenai biaya pendaftaran perkara di pengadilan, khususnya terhadap perkara perdata. Saat itu, Peneliti ICW mengalami kesulitan saat mencari informasi mengenai biaya perkara di setiap Pengadilan Negeri di Jakarta.⁵

5 Indonesia Corruption Watch, *Menyingkap Tabir Mafia Peradilan*, (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2002), hal. 117, sebagaimana dikutip dalam Indonesia Corruption Watch, *Kebebasan Informasi Milik Siapa?*, (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2010), hal. 144.

Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LelP) pun mengalami efek dari ketertutupan pengadilan. Permintaan LelP kepada Departemen Kehakiman dan Mahkamah Agung mengenai data hakim dan pegawai pengadilan yang pernah dijatuhi sanksi administratif berujung pada penolakan. Permintaan LelP ditolak dengan alasan bahwa informasi tersebut bersifat rahasia.⁶ Sekilas gambaran ini mengenai ketertutupan pengadilan tentu membuat masyarakat bertanya-tanya mengapa pengadilan yang seharusnya turut melindungi hak asasi manusia justru merenggut hak untuk memperoleh informasi.

Penyumbatan akses publik terhadap informasi pengadilan tanpa dipungkiri menyuburkan praktik proses pengambilan kebijakan yang tertutup, misalnya dalam hal promosi dan mutasi hakim. Pada saat tersebut (bahkan bisa dibilang sampai saat ini) tidak diketahui kriteria atau persyaratan seorang hakim mendapatkan promosi dan mutasi. Proses penentuan promosi mutasi hakim pada saat itu sangat rentan subjektivitas yang mengarah pada nepotisme.

Idealnya, pengawasan publik terhadap putusan menjadi bentuk permintaan tanggung jawab dari publik kepada hakim dan sarana kontrol atas penyalahgunaan wewenang hakim. Namun, tersumbatnya akses publik terhadap putusan pengadilan menyebabkan minimnya pengawasan terhadap putusan. Mengingat sulitnya akses terhadap putusan, tidak heran jika saat itu proses pengajaran berbasis putusan dan diskursus hukum berbasis putusan sangat minim. Semua praktik di atas berujung pada korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam tubuh pengadilan. Pada akhirnya, bisa disimpulkan beberapa alasan yang menyebabkan kesulitan mengakses informasi di pengadilan, yaitu:

1. Pada dasarnya budaya ketertutupan memang masih kuat di lembaga peradilan. Dalam budaya demikian, orang-orang yang berpikiran terbuka pun cenderung takut membuka informasi yang seharusnya terbuka untuk umum;
2. Ada kesengajaan pejabat-pejabat tertentu di pengadilan, termasuk hakim, untuk menutup informasi, baik untuk menghindari sorotan publik atas kesalahan atau praktek negatif yang dilakukannya, untuk dapat memeras peminta informasi atau karena motif-motif lain;
3. Ada kelemahan dalam peraturan perundang-undangan yang membuka penafsiran bahwa informasi tertentu tidak boleh dibuka untuk umum.⁷

6 Rifqi S. Assegaf dan Josi Katarina, *Membuka Ketertutupan Pengadilan*, (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2005), hal. 23.

7 Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa: Suatu Pencarian*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2004), hal. 32.

B. Membuka Keterutupan Pengadilan

Pengadilan memiliki karakteristik yang berbeda dengan lembaga negara lain di mana keterbukaan dan pemberian jaminan akses masyarakat terhadap informasi yang dikelola pengadilan menjadi sangat penting. Sejak lama, prinsip “pengadilan yang terbuka” atau “*open court principle*” menjadi salah satu prinsip utama dalam sistem peradilan di dunia. Hal ini dijamin dalam Pasal 10 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa “setiap orang, dalam persamaan yang penuh, berhak atas peradilan yang adil dan terbuka oleh pengadilan yang bebas dan tidak memihak, dalam menetapkan hak dan kewajiban-kewajibannya serta dalam setiap tuntutan pidana yang dijatuhkan kepadanya”.

Dengan adanya keterbukaan dan jaminan hak untuk memperoleh informasi yang dikelola pengadilan, pencari keadilan, publik, dan media massa dapat mengamati, memantau, dan mengkritisi proses dan putusan pengadilan. Kontrol publik terhadap pengadilan khususnya putusan pengadilan tidak akan terjadi jika keterbukaan dan jaminan untuk memperoleh informasi tidak ada. Maka, suatu peraturan perundang-undangan yang mengakomodasi keterbukaan informasi pengadilan menjadi kata kunci dan sebuah kebutuhan yang harus dipenuhi.

Sejalan dengan hal tersebut, pentingnya keterbukaan disadari oleh sebagian hakim, terutama oleh Ketua Mahkamah Agung, Bagir Manan. Ketua Mahkamah Agung terus-menerus menekankan pentingnya keterbukaan di pengadilan dan meminta kalangan hakim dan pejabat pengadilan untuk menjunjung tinggi keterbukaan. Ketua Mahkamah Agung menyatakan pentingnya keterbukaan dan sistem informasi sebagai berikut:

“Sistem informasi bertujuan membangun keterbukaan (*transparency*) sistem peradilan. Keterbukaan tidak saja bermakna sebagai bentuk pelayanan publik, akan tetapi juga merupakan suatu bentuk sistem kontrol terhadap sistem dan proses peradilan. Salah satu wujud penting keterbukaan yaitu adanya akses publik terhadap setiap putusan atau penetapan pengadilan. Dari sudut pengawasan, akses publik akan mendorong hakim berhati-hati, bermutu, dan tidak memihak mengingat setiap putusan atau penetapan akan menjadi wacana atau pengamatan publik secara ilmiah, maupun pendapat umum.”⁸

8 Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa: Suatu Pencarian*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2004), hal. 32.

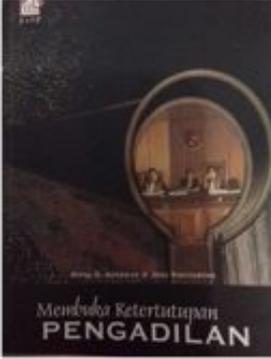
Kesadaran beberapa hakim, terutama Ketua Mahkamah Agung pada saat itu, dianggap sebagai pintu masuk LelP untuk melakukan advokasi pembuatan produk hukum mengenai keterbukaan informasi pengadilan. Sebagai LSM yang bergerak di bidang independensi peradilan, LelP merasa bahwa keterbukaan informasi pengadilan adalah faktor penting dalam mewujudkan independensi dan kewibawaan peradilan. Pernyataan Ketua Mahkamah Agung tersebut dan perintah lisannya dalam rapat-rapat, ternyata belum cukup menjadi jaminan pemenuhan hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang dikelola pengadilan. LelP menilai bahwa kondisi ini memerlukan jalan keluar berupa aturan yang lebih kongkrit untuk menjamin akses terhadap informasi yang dikelola pengadilan.

Kemudian, pada tahun 2003 Mahkamah Agung mengambil langkah untuk merencanakan penyusunan aturan khusus mengenai hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang dikelola pengadilan. Langkah ini ditempuh melalui penyusunan Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung Tahun 2003 (selanjutnya akan disebut Cetak Biru) yang disusun oleh Mahkamah Agung bekerja sama dengan LelP. Dalam Cetak Biru terdapat rekomendasi berupa “DPR dan Presiden serta Mahkamah Agung perlu membuat aturan yang memudahkan masyarakat untuk mengakses informasi, termasuk putusan pengadilan.”⁹ Hal ini direkomendasikan pula oleh Bagir Manan selaku Ketua Mahkamah Agung; Toton Suprpto dan Marianna Sutadi selaku Ketua Muda; serta Hakim Agung Abdul Rahman Saleh. Masih dalam Cetak Biru dinyatakan bahwa salah satu indikator keberhasilan dari rekomendasi yang ada adalah “dibuatnya aturan yang memudahkan masyarakat untuk mengakses putusan pengadilan.”¹⁰

9 Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung Republik Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2003), hal. 101.

10 Ibid

Membangun Fondasi Keterbukaan Informasi di Pengadilan.



Sampul buku *Membuka Keterbukaan Pengadilan*. Foto Dok LeIP

Menindaklanjuti Cetak Biru, pada tahun 2005 melalui Buku “Membuka Keterbukaan Pengadilan”¹¹ LeIP menuangkan pemikiran mengenai jaminan atas hak memperoleh informasi di pengadilan dan usulan awal Rancangan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung mengenai keterbukaan informasi di pengadilan. Hal ini dilakukan LeIP mengingat urgensi produk hukum yang menaungi keterbukaan informasi pengadilan. Selain itu, keberadaan RUU Kebebasan Memperoleh Informasi yang diancang-ancang sejak tahun 2001 masih belum jelas. Pada saat itu, RUU Kebebasan Memperoleh Informasi sempat tertunda untuk dibahas dan rencananya segera dibahas kembali oleh DPR dan Pemerintah pada tahun 2005.¹²

Berangkat dari hal tersebut, LeIP terus melakukan advokasi kepada Mahkamah Agung untuk mengeluarkan kebijakan mengenai keterbukaan informasi di pengadilan. Kebijakan yang dikeluarkan Mahkamah Agung sangat penting mengingat budaya keterbukaan pengadilan belum menjadi prioritas personal pengadilan. Diharapkan melalui kebijakan berupa peraturan internal Mahkamah Agung, budaya keterbukaan pengadilan dapat berkembang.

Upaya LeIP mendorong penyusunan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung (SK KMA) mengenai keterbukaan informasi pengadilan ditanggapi oleh Mahkamah Agung. Ketua Mahkamah Agung membentuk Tim Penyusun SK KMA tentang Keterbukaan Informasi Pengadilan yang kemudian menghasilkan SK Ketua Mahkamah Agung Nomor 144/KMA/SK/VIII/2007 tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan (SK KMA 144/2007). Ketua Mahkamah Agung saat itu, Bagir Manan dan beberapa Hakim Agung pun bersemangat menyusun SK KMA 144/2007. (Alm) Paulus Effendi Lotulung, Mariana Sutadi dan Hakim Agung lainnya serta pihak Kepaniteraan mewarnai pembahasan SK KMA ini. Untuk menambah amunisi, LeIP juga meminta dukungan Tim Pembaruan Mahkamah Agung.

Dalam proses penyusunan SK KMA 144/2007, perdebatan paling sengit yang terjadi adalah isu transparansi putusan pengadilan. Pihak Mahkamah

11 Buku ini ditulis oleh Rifqi S. Assegaf dan Josi Katarina pada tahun 2005 dan diterbitkan oleh LeIP.

12 Rifqi S. Assegaf dan Josi Katarina, *Membuka Keterbukaan Pengadilan*, (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2005), hal. 2-3.

Agung khususnya Hakim Agung melihat bahwa putusan pengadilan adalah nafkah dan image mereka sehingga pada awalnya terjadi resistensi terhadap usul putusan pengadilan masuk ke dalam informasi yang harus diumumkan oleh pengadilan. Selanjutnya, ada paradigma bahwa publikasi putusan pengadilan adalah bentuk pidana tambahan dalam Pasal 10 KUHP. Selain itu, terdapat isu Hak Kekayaan Intelektual Hakim dalam usul publikasi putusan pengadilan. Beberapa Hakim Agung menilai putusan yang mereka hasilkan memiliki Hak Kekayaan Intelektual sehingga seharusnya tidak wajib dipublikasikan.

Pada akhirnya, putusan pengadilan dan penetapan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap masuk ke dalam kategori “informasi yang harus diumumkan pengadilan”. Bahkan, SK KMA 144/2007 mengatur bahwa putusan dan penetapan Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tingkat Banding yang belum berkekuatan hukum tetap dalam perkara-perkara tertentu termasuk dalam kategori tersebut. Isu lain yang sempat menjadi perdebatan adalah agenda sidang, info personal yang dikecualikan dalam putusan, dan cara pemberian informasi.

Tantangan terberat yang dihadapi LelP dalam advokasi penyusunan SK KMA 144/2007 adalah mengubah pola pikir pihak Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya yang tertutup menjadi terbuka. Apalagi pada saat tersebut belum ada UU Keterbukaan Informasi Publik. Jika dahulu kala terdapat anekdot “untuk mendapatkan informasi kita harus memberikan uang”, saat ini bisa dikatakan hampir tidak ada.



Foto Dok. LelP

Sebagai satu-satunya LSM yang melakukan advokasi terhadap SK KMA 144/2007, LelP merasa bahwa dukungan dari pimpinan Mahkamah Agung saat itu sangat membantu LelP dalam menghadapi tantangan yang ada. Selain itu, lobi terhadap pihak-pihak yang resisten akan substansi SK KMA ini menjadi salah satu strategi penting yang dilakukan oleh LelP. Tentunya lobi dilakukan dengan terlebih dahulu menyusun argumentasi yang memuat analisis hukum, studi komparasi dengan negara lain, dan manfaat yang akan didapatkan Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya.

Perjalanan panjang pun berbuah manis. Pada tanggal 28 Agustus 2007, Mahkamah Agung menetapkan SK Ketua Mahkamah Agung Nomor 144/KMA/SK/VIII/2007 mengenai Keterbukaan Informasi di Pengadilan. SK KMA 144/2007 memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak masyarakat untuk mengakses informasi yang dikelola pengadilan dan mengatur pedoman pelaksanaannya. Mahkamah Agung pun memiliki standar pengelolaan informasi dan pelayanan publik. Kelahiran SK KMA 144/2007 menjadi catatan sejarah bahwa Mahkamah Agung adalah salah satu lembaga yang pertama kali mengeluarkan aturan internal mengenai keterbukaan informasi sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Hal ini patut dibanggakan mengingat pengadilan selangkah lebih maju dalam memberikan jalan bagi pemenuhan hak untuk memperoleh informasi.

Secara umum, keputusan ini mengatur beberapa hal, yaitu:

1. Hak masyarakat dan kewajiban pengadilan;
2. Informasi yang harus diumumkan pengadilan;
3. Informasi yang dapat diakses publik;
4. Tata cara memperoleh informasi;
5. Mekanisme keberatan.



Capture website putusan.mahkamahagung.go.id

Sejak berlakunya SK 144/2007, Mahkamah Agung menjamin keterbukaan dan akses terhadap putusan pengadilan. Ketentuan ini membawa dampak

besar terhadap proses membuka transparansi di pengadilan. Ketika pengadilan menyatakan dirinya akan membuka informasi maka pengadilan dituntut untuk dapat menyiapkan informasi. Dalam konteks informasi putusan, akses masyarakat pada putusan Mahkamah Agung dibuka melalui situs www.putusan.net (saat ini berubah menjadi putusan.mahkamahagung.go.id). Ketika pertama kali beroperasi pada 2007, situs putusan Mahkamah Agung hanya memuat 23.000 putusan. Sampai saat ini, jumlah putusan Mahkamah Agung yang sudah diunggah berjumlah 811654 putusan.¹³ Publikasi putusan Mahkamah Agung yang tertinggi adalah pada tahun 2013, yaitu sejumlah 306.588 putusan yang diunggah ke situs tersebut.

Selain menjadi komitmen Mahkamah Agung, publikasi putusan juga menjadi bagian Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi yang dituangkan dalam Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2011. Dalam Inpres ini, Mahkamah Agung bertanggung jawab terhadap 8 sub-rencana aksi. Di antaranya adalah pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas layanan publik di lembaga peradilan (strategi pencegahan) dengan salah satu indikator tersedianya informasi penanganan perkara dan publikasi putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap.

Kemudian, sejak Maret 2011, Direktori Putusan telah menjelma menjadi Pusat Data Putusan Nasional (*national judgment repository*). Kehadiran Pusat Data Putusan Nasional memudahkan publik untuk mengakses informasi putusan pengadilan dari empat lingkungan peradilan di seluruh Indonesia melalui satu alamat website <http://mahkamahagung.go.id>. Pada akhir tahun 2013, jumlah pengadilan yang telah mempublikasikan putusannya di Direktori Putusan Mahkamah Agung berjumlah 721 satker (88,03 %). Satuan Kerja yang belum mempublikasikan putusan hanya berjumlah 98 pengadilan (11,97 %).

Dalam rangka menindaklanjuti SK KMA 144/2007, Kepaniteraan juga telah mengambil beberapa langkah strategis untuk memastikan bahwa tujuan akhir yang ingin dicapai oleh SK ini bisa dicapai secara baik.

Terdapat layanan berupa empat layanan Sistem Administrasi Perkara Sistem Informasi Mahkamah Agung RI (SIAPSIMARI), yaitu Layanan Layar Sentuh di Lobby Mahkamah Agung, HotLine Services (Layanan Telepon), Layanan SMS dan Layanan melalui Internet.

¹³ Berdasarkan statistik jumlah putusan yang tertera pada situs putusan.mahkamahagung.go.id. Diakses pada 28 April 2014.

Pada permulaan implementasi SK KMA 144/2007, tata cara atau mekanisme pengumuman informasi oleh pengadilan diatur sedemikian rupa dan disesuaikan dengan kondisi keuangan dan prasarana yang dimiliki pengadilan. Pada prinsipnya, kecuali untuk putusan atau penetapan pengadilan, semua informasi setidaknya harus dimuat (ditempel) di papan pengumuman dan pengadilan. Jika sebuah pengadilan telah memiliki situs tersendiri, maka informasi tersebut dapat dimuat di situs tersebut. Khusus untuk putusan atau penetapan maka pengadilan hanya perlu mengumumkan jika pengadilan memiliki situs tersendiri. Jika publik hendak mengakses langsung ke Pengadilan salinan putusan atau penetapan tersebut, maka Pengadilan wajib memberikan fotokopi salinan putusan yang diminta.

Namun, apa yang terjadi di lapangan belum tentu sama dengan yang diharapkan. Ternyata kelahiran SK ini belum berdampak signifikan bagi publik. Sebuah kegiatan uji coba keterbukaan informasi di Pengadilan dan Kejaksaan yang dilakukan oleh LelP dalam kurun waktu Februari- Juni 2010 menunjukkan bahwa keterbukaan informasi belum dilaksanakan secara penuh oleh Pengadilan dan Kejaksaan. Sikap tertutup, birokrasi yang panjang, respon yang lambat dan waktu pelayanan yang lama seolah menjadi menu harian bagi sebagian besar pemohon informasi di Pengadilan dan Kejaksaan.¹⁴

Kondisi ini tidak jauh berbeda dengan dua tahun sebelumnya. Survei yang dilaksanakan oleh LelP di 27 (dua puluh tujuh) Pengadilan di lima kota besar, yakni Jakarta, Yogyakarta, Makassar, Medan, dan Kupang pada tahun 2008, menunjukkan bahwa dari 174 informasi yang dimintakan ke Pengadilan, 56 atau 32,2 % di antaranya tidak dapat diakses oleh pemohon informasi. Alasan yang diberikan pihak Pengadilan pun bermacam-macam, dari mulai informasi yang diminta belum final atau bahkan tidak ada, harus ada surat referensi atau izin dari pihak yang berwenang, kekhawatiran akan menyalahgunakan informasi, hingga penolakan tanpa alasan. Bahkan pengadilan juga kerap memungut biaya tidak resmi untuk informasi yang seharusnya menjadi hak publik.¹⁵

Merumuskan Pedoman Layanan Informasi di Pengadilan

Seiring dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) dan Peraturan Komisi Informasi

14 *Berita Peradilan Edisi I*, Agustus 2010, hal.2.

15 *Ibid.*

Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik, dibutuhkan penyesuaian terhadap SK KMA 144/2007. Mahkamah Agung, dengan asistensi dari LelP, melakukan penyesuaian tersebut dengan melahirkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 1-144/ KMA/SK/I/2011 tentang Pedoman Layanan Informasi di Pengadilan (SK KMA 1-144/2011). Melalui SK KMA 1-144/2011, diharapkan koordinasi pelaksanaan keterbukaan informasi dan pelayanan publik bisa lebih dioptimalkan.

Isu yang paling menimbulkan perdebatan dalam proses penyusunan SK KMA 1-144/2011 adalah Berita Acara Persidangan. LelP meminta Berita Acara Persidangan bisa diakses oleh publik, sedangkan Mahkamah Agung tidak menyetujuinya. Pada awalnya, Berita Acara Persidangan hendak dimasukkan ke dalam informasi yang dikecualikan. LelP menolak hal tersebut dengan mengajukan rasionalisasi dan argumentasi. Pada akhirnya hal tersebut tidak terjadi dan pengaturan yang tertera dalam SK KMA 1-144/2011 menjadi: "Para pihak berperkara atau kuasanya dapat meminta informasi mengenai Berita Acara Sidang dan surat-surat yang diajukan dalam persidangan." Isu lain yang menjadi perdebatan adalah biaya dan pembayaran. Muncul pertanyaan bagaimana cara menerima uang dari biaya permohonan informasi karena menurut aturan bukan merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Terdapat usulan seperti Pemohon Informasi sendiri yang menggandakan (fotokopi) informasi (misalnya putusan) dengan memberikan jaminan dan harus mengembalikan putusan seperti sedia kala kepada pengadilan. Di ujung perdebatan, disepakati bahwa Petugas Informasi yang menggandakan (fotokopi) informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi. Biaya perolehan informasi yang harus dibayar Pemohon Informasi adalah biaya penggandaan (misalnya fotokopi) informasi yang dimohonkan serta biaya transportasi untuk melakukan penggandaan tersebut. Kemudian, kedua biaya ini pun dinyatakan bukan merupakan PNBP.

Selanjutnya, muncul pembahasan mengenai batas waktu pelayanan informasi yang lebih cepat dari UU KIP. LelP memberikan argumentasi bahwa kita jangan mundur dari pengaturan SK KMA 144/2007. Bak gayung bersambut, argumentasi LelP diterima oleh Mahkamah Agung. SK KMA 1-144/2011 secara garis besar memuat ketentuan-ketentuan berikut ini:

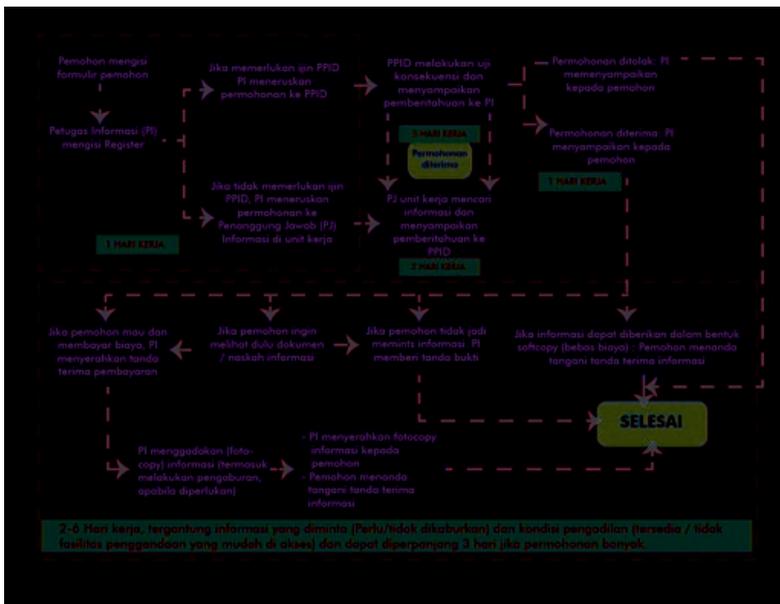
1. Kategori informasi;
2. Pelaksana pelayanan informasi;
3. Prosedur pengumuman informasi;
4. Prosedur pelayanan permintaan informasi;
5. Prosedur pengaburan sebagian informasi tertentu dalam informasi yang

Melawan Korupsi

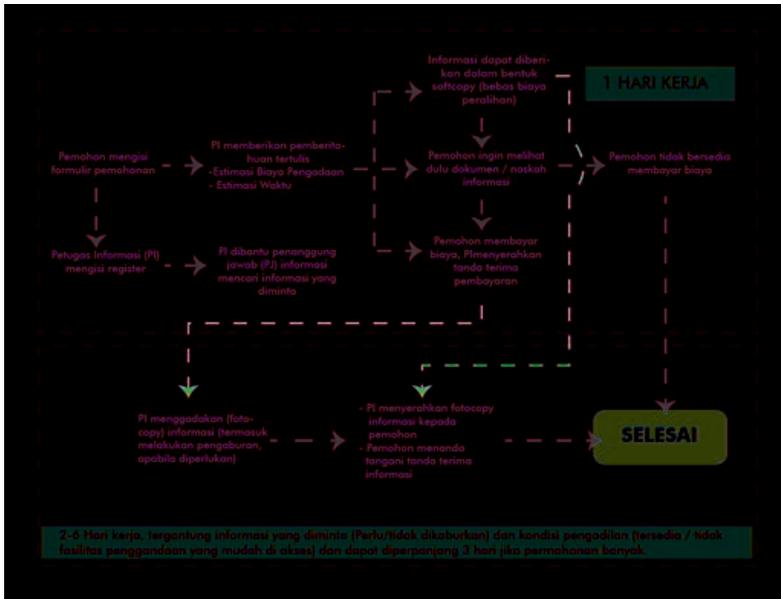
- wajib diumumkan dan informasi yang dapat diakses publik;
6. Prosedur keberatan;
 7. Laporan tahunan pertanggung jawaban pelayanan informasi.

SK KMA 1-144/2011 menyatakan bahwa prosedur pelayanan informasi di pengadilan terdiri dari (1) prosedur biasa dan (2) prosedur khusus. Perbedaan utama prosedur biasa dengan prosedur khusus adalah prosedur biasa ditempuh jika permohonan informasi diajukan secara tidak langsung, sedangkan untuk prosedur khusus adalah sebaliknya.

Mekanisme Prosedur Biasa



Mekanisme Prosedur Khusus



Meskipun kedua SK KMA menjamin keterbukaan informasi pengadilan, pada kenyataannya akses publik terhadap informasi yang dikelola pengadilan belum maksimal. Baru-baru ini pada tahun 2013, LeIP kembali mengadakan program Pengolahan Data Peradilan. Untuk mengolah data, tentunya LeIP membutuhkan data terbaru mengenai personil pengadilan, jumlah perkara dan statistik perkara. Saat meminta data perkara ke beberapa Dirjen Badan Peradilan Mahkamah Agung, Peneliti LeIP “diping-pong” dari satu pihak ke pihak lain. Tidak ada kejelasan siapa Petugas Informasi yang seharusnya mengurus permohonan informasi seperti itu. Data statistik perkara yang diminta LeIP termasuk dalam kategori informasi yang wajib tersedia setiap saat dan dapat diakses publik tetapi LeIP mengalami kesulitan di awal untuk mengaksesnya. Selain itu, LeIP juga harus mengajukan surat permohonan data perkara padahal seharusnya tidak perlu mengajukan surat permohonan, tetapi hanya mengisi formulir permohonan.

Belum semua personil pengadilan memahami makna keterbukaan yang termaktub dalam kedua SK KMA ini. Tidak dapat dipungkiri Pegawai Pengadilan masih menerima atau bahkan meminta sejumlah uang kepada

Pemohon Informasi. Dalam banyak kejadian, para mahasiswa meminta salinan putusan pengadilan untuk tujuan akademis dan mereka dimintakan uang di luar biaya penggandaan (fotokopi). Demi bisa mendapatkan salinan putusan, mahasiswa pun membayar “uang pelicin tersebut” kepada pegawai pengadilan. Kejadian semacam ini akan terus berulang ketika keterbukaan informasi pengadilan hanya menjadi jargon.

Penyediaan Meja Informasi

Salah satu implikasi yang baik dari lahirnya SK KMA 144/2007 adalah penyediaan meja informasi. Penyediaan meja informasi di setiap pengadilan merupakan langkah pembaruan yang memberikan dampak positif dalam beberapa hal, antara lain:

- 1) memperkecil kesempatan pihak yang berperkara bertemu dengan hakim maupun panitera;
- 2) memudahkan pihak yang berperkara dan pengguna pengadilan bila ingin mencari dan mendapatkan salinan putusan; dan
- 3) menekan biaya karena situs Mahkamah Agung bisa diakses dari mana saja.

Pada tahun 2013, jumlah pengunjung meja informasi di Mahkamah Agung mencapai 7.512 pengunjung atau 2 kali lebih banyak dibanding pengunjung pada 2012 yang mencapai 3.934. Informasi yang paling sering dicari oleh pengguna meja informasi adalah tentang “informasi perkara” sebanyak 6.500 pengunjung, “informasi pengaduan perkara” sebanyak 725 pengunjung dan untuk alasan lain-lain sebanyak 287 pengunjung (12 %). Selain Meja Informasi yang terdapat di Mahkamah Agung, pengadilan-pengadilan juga memiliki Meja Informasi sebagai pintu terdepan pelayanan informasi di pengadilan. Hingga akhir tahun 2013, tercatat 398 pengadilan seluruh Indonesia telah memiliki Meja Informasi.

Secara fisik, keberadaan Meja Informasi memang bisa dilihat secara nyata. Namun, fungsi Meja Informasi secara substansial belum terlihat. Meja Informasi belum dapat menjadi pintu terdepan pelayanan informasi di pengadilan. Meja Informasi beserta Petugasnya dinilai belum informatif dan belum berfungsi dengan baik. Sebagai contoh, terdapat kejadian di beberapa pengadilan dimana Meja Informasi tidak membantu dalam menanggapi permohonan permintaan salinan putusan pengadilan.

C. Pemanfaatan dan Pengelolaan Informasi Pengadilan

Keterbukaan informasi pengadilan yang dijamin melalui peraturan dan diwujudkan menjadi budaya dalam pengadilan akan menghasilkan manfaat bagi publik. Hal yang akan disorot lebih jauh dalam pembahasan ini adalah pemanfaatan dan pengelolaan putusan Mahkamah Agung oleh publik, yaitu media massa dan masyarakat sipil. Direktori Putusan Mahkamah Agung pada laman putusan.mahkamahagung.go.id adalah bentuk pemberian akses masyarakat pada putusan Mahkamah Agung.

Pemanfaatan oleh Media Massa

Pers adalah pilar keempat dalam demokrasi sehingga pemberitaan media massa mengenai pengadilan turut mewarnai diskursus yang ada. LeLP mencatat bahwa media massa, contohnya detik.com, memanfaatkan putusan Mahkamah Agung dalam putusan.mahkamahagung.go.id untuk memunculkan pemberitaan yang memancing diskursus hukum lebih lanjut. Beberapa pemberitaan telah berkontribusi pada advokasi dalam ranah penegakan hukum. Pada Januari 2014, ramai pemberitaan mengenai Ket San di Sambas dan Rudy Susanto di Surabaya mengenai rekayasa kasus narkoba. Detik.com mengangkat pemberitaan bagaimana Mahkamah Agung membongkar rekayasa kasus narkoba melalui pengebakan oleh Polisi.

Para awak media menjadi memiliki kebutuhan untuk mengunduh putusan Mahkamah Agung dan putusan pengadilan di bawah Mahkamah Agung. Kebutuhan semacam ini jika terus dipelihara akan menjadi kontrol publik, melalui pers, kepada pengadilan. Kontrol publik terhadap konsistensi putusan hakim dan juga pelayanan pengadilan.

Pemanfaatan oleh Masyarakat Sipil (LeLP)

Salah satu bentuk pengawasan terhadap putusan pengadilan adalah diskursus hukum berbasis putusan. LeLP turut menyediakan sarana diskursus tersebut dengan membuat Jurnal Kajian Putusan Pengadilan "Dictum". Dalam setiap edisi Jurnal Dictum, LeLP mengundang para Pakar untuk melakukan anotasi terhadap beberapa putusan pengadilan.



Capture sampel beberapa edisi Jurnal Dictum, Sumber: LeIP

Pada tahun 2013, LeIP menjalankan Program Pengembangan Sistem Informasi dan Pemanfaatan Putusan. Program ini bertujuan untuk mendorong peningkatan konsistensi putusan Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya. Kegiatan yang dilakukan LeIP melalui program ini adalah membuat indeksasi atas putusan Mahkamah Agung. LeIP mengambil putusan-putusan Mahkamah Agung melalui situs putusan.mahkamahagung.go.id. Keterbukaan informasi pengadilan yang dirawat dengan baik, menghasilkan kemanfaatan bagi LeIP untuk mengakses putusan Mahkamah Agung tanpa hambatan.

Indeksasi yang dilakukan oleh LeIP kemudian diunggah ke dalam situs www.indeks hukum.org. Situs www.indeks hukum.org menyediakan indeks putusan pengadilan (saat ini masih terbatas pada putusan Mahkamah Agung) yang memudahkan masyarakat dalam melakukan penelusuran putusan pengadilan yang ada dalam situs putusan.mahkamahagung.go.id. Sasaran utama situs ini adalah akademisi, praktisi hukum, dan aktivis hukum. Bagi praktisi hukum, indeks putusan memudahkan mereka untuk merujuk pada pertimbangan hukum yang dibuat Mahkamah Agung dalam putusan sebagai salah satu sumber hukum yang dapat digunakan dalam beracara di Pengadilan. Bagi kalangan akademisi dan intelektual hukum, indeks putusan berfungsi sebagai bahan kajian untuk pengembangan ilmu hukum di Indonesia. Merujuk pada negara lain, perkembangan ilmu hukum dimulai dengan adanya anotasi atas putusan-putusan hakim kemudian berkembang pada diskursus hukum dan tak jarang melahirkan doktrin-doktrin hukum. Sedangkan bagi publik secara keseluruhan, indeks putusan memudahkan publik melihat dan menilai konsistensi putusan yang dibuat oleh Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya.



Capture website www.indeksHukum.org, Sumber: LelP

Melalui indeksasi putusan, LelP melakukan kategorisasi putusan berdasarkan jenis perkara dan isu-isu hukum tertentu yang ada dalam pertimbangan putusan. Selain itu, LelP membuat ringkasan putusan terpilih serta anotasi atau komentar atas putusan. Ringkasan putusan dibuat untuk memudahkan pengguna mengetahui gambaran umum tentang isi putusan.

D. Penutup

Kita patut bangga saat Mahkamah Agung mengesahkan SK KMA 144/2007 tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan karena SK KMA ini lebih dahulu hadir dibandingkan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Selanjutnya, kita pun patut bangga saat pihak-pihak internal Mahkamah Agung sedikit demi sedikit menyadari pentingnya keterbukaan akses terhadap informasi yang dikelola Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya. Namun, perjalanan menuju keterbukaan informasi pengadilan yang optimal masih panjang. Implementasi SK KMA 144/2007 dan SK KMA 1-144/2011 masih senjang. Diperlukan banyak dukungan berupa kebijakan Pimpinan Mahkamah Agung, perbaikan sistem pengelolaan informasi, peningkatan publikasi informasi sampai pemaknaan keterbukaan informasi pengadilan lebih dalam. Mahkamah Agung tidak boleh berdiri sendiri dalam hal ini. Masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat harus turut mendorong keterbukaan informasi tersebut. Kontrol publik terhadap

Transparansi Penyusunan Legislasi di DPR

Oleh Sulastio Tio¹



Sumber: karikatur Jajak Solo

pencalonannya di Pemilu yang akan datang.

Tentu saja DPR RI tidak ingin terus menerus menerima kritik publik atas rendahnya kinerja legislasi mereka. Dari 71 RUU yang dipatok di dalam Prolegnas tahun 2014, 66 RUU di antaranya adalah tunggakan RUU dari Prolegnas 2013. Ini adalah problem krusial DPR yang belum mampu diselesaikan hingga saat ini.

Di samping itu, proses legislasi di DPR juga menyimpan masalah ketertutupan. Ketertutupan ini mempunyai dasar aturannya, yaitu Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR Pasal 240 tentang sifat rapat. Berdasarkan aturan ini, sebuah rapat bisa dinyatakan tertutup. Ini adalah ironi di dalam negara hukum yang telah memiliki Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik, dimana DPR adalah salah satu perumusny.

Aturan itu juga terasa aneh di tengah kuatnya desakan publik dan semangat transparansi yang menggelora dewasa ini. Sebagaimana pernah diberitakan lewat media massa bahwa dampak dari masih adanya rapat “terutup” dalam pembahasan RUU adalah munculnya jual-beli pasal dalam RUU “ayat

¹ Penulis adalah Direktur Indonesian Parliamentary Center (IPC)

tembakau”, penentuan “daerah pemilihan” dalam UU Pemilu yang tidak lazim dan berbeda dengan prinsip Pemilu secara universal. Rapat pembahasan RUU yang tertutup tersebut tentu rawan diintervensi oleh kepentingan DPR, baik langsung maupun tidak langsung. Pemerintah yang mewakili Presiden sebagai “pembentuk” undang-undang bersama DPR juga belum mampu menjadi alat kontrol dan terkadang malah larut ke dalam konflik kepentingan dan cenderung berkompromi dengan DPR.

Kekuasaan membentuk UU dimandatkan UUD 45 kepada DPR dan Presiden yaitu: “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”

Mekanisme pembahasan yang sebagian besar diatur dengan Tatib DPR RI telah menempatkan DPR dan Presiden dalam dua pusaran kepentingan strategis. Dalam perspektif kepentingan publik, pusaran kepentingan ini dapat bernilai positif yaitu: masyarakat memiliki pilihan dan tempat untuk menyalurkan aspirasi mereka terkait usulan dan substansi UU. Namun pusaran tersebut juga dapat bermakna negatif apabila pusaran tersebut menjadi sentralisasi kekuasaan membentuk UU. Situasi ini dapat diperparah dengan masih adanya peluang membuat rapat bersifat tertutup sesuai dengan Tata Tertib DPR RI.

Gerakan transparansi yang dimotori masyarakat sipil telah cukup lama mempersoalkan hal ini baik melalui pernyataan di media maupun memasukkannya dalam substansi advokasi revisi undang-undang susunan dan kedudukan (susduk) MPR, DPR, DPD dan DPRD yang sekarang menjadi UU MPR, DPR, DPD dan DPRD No. 27 Tahun 2009, sayangnya ketentuan mengenai peluang menutup rapat DPR tanpa indikator masih tetap ada.

Hal inilah yang seringkali menjadi pertanyaan publik ketika Pimpinan Alat Kelengkapan di DPR memutuskan menyatakan bahwa suatu rapat bersifat tertutup, namun DPR tidak mampu menjelaskan kepada publik alasan rasional yang melatarbelakangi keputusan tersebut.

Hasil atau keputusan rapat yang jauh dari harapan, bahkan seringkali justru

2 DPR RI lembaga terkorup survey Soegeng Saryadi Syndicate tahun 2013.

3 Masyarakat belum merasa belum terwakili oleh Anggota DPR RI periode 2009 – 2014, survey Formappi 2011

4 Masyarakat menilai rendah kinerja DPR, survey nasional Pol-Tracking Institute tahun 2013.

bertentangan dengan keinginan masyarakat, menimbulkan ketidakpuasan masyarakat kepada parlemen. Hal ini tercermin dalam berbagai survei di mana parpol dan DPR ditempatkan dalam posisi sebagai lembaga terkorup² dan mayoritas masyarakat belum merasa terwakili DPR³ serta rendahnya kinerja DPR⁴

Hal ini tentu saja ironis karena UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) merupakan produk dan inisiatif DPR RI. Implementasi UU KIP di DPR RI juga belum berlangsung baik, walaupun DPR RI telah memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Petugas Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) sejak tahun 2010.⁵

Legislasi akan mengakibatkan perubahan perilaku masyarakat sehingga sudah sewajarnya masyarakat diberikan ruang dalam mencermati proses dan mempengaruhi substansinya. Untuk itu DPR RI harus menghilangkan berbagai sekat yang berpotensi menghalangi akses tersebut, termasuk masih adanya rapat yang bersifat tertutup di DPR RI yang berpotensi menghambat akses masyarakat.

“Selain desakan agar DPR lebih terbuka, melibatkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai ‘kamar’ lain di Parlemen dalam penyusunan undang-undang, juga menjadi upaya yang didorong oleh masyarakat sipil. Hal inilah yang melatarbelakangi munculnya desakan agar peran DPD dalam legislasi diperkuat, karena minimnya memperjuangkan aspirasi daerah, maka dari itu keberadaan DPD diharapkan dapat mengurangi atau bahkan menutup kesempatan bagi DPR “bermain mata” dengan Pemerintah.

A. Memperjuangkan Peran Legislasi DPD.

Ide dan wacana memperkuat peran legislasi DPD dimulai sejak diskusi informal baik di internal DPD maupun di kalangan masyarakat sipil yang kemudian menyepakati beberapa agenda advokasi. Di antaranya: Uji Materi beberapa pasal UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk strategi dan efektivitas, maka masyarakat sipil yang tergabung dalam Koalisi Warga untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang kemudian disebut (Koalisi Warga) yang terdiri dari 14 individu, terdiri dari akademisi, professional, dan pegiat LSM memilih untuk mengajukan gugatan sendiri di luar gugatan yang diajukan oleh DPD. Gugatan masyarakat sipil tersebut dimasukkan pada Oktober 2012. Untuk

5 Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI.

mewakili koalisi warga dalam beracara di MK dipercayakan pada: Veri Junaidi SH, MH; Wahyudi Djafar S.H; Alvon Kurnia Palma SH, Jamil Burhan S.H, Ridwan Bakar SH, Mustiqal SH, dan Bahrain SH.

Materi permohonan dan strategi advokasinya didiskusikan melalui serial diskusi intensif Koalisi Warga dan kuasa hukum berlangsung efektif. Di dalam diskusi tersebut juga beberapa kali melibatkan DPD sebagai penggugat lain dengan materi gugatan sejenis.

Penafsiran baru yang dibuat Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusnya No. 92/PUU-X/2012⁶ terhadap beberapa pasal dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memperjelas peran DPD dalam perencanaan dan pembahasan undang-undang yang diucapkan dalam sidang pleno MK terbuka pada rabu tanggal 27 Maret 2013.

Putusan tersebut seharusnya menjadi langkah awal bagi DPD untuk kemudian menyusun kerangka kerja advokasi agar putusan tersebut dapat benar-benar diaplikasikan. Kerangka kerja tersebut dapat diawali dengan melakukan analisis terhadap berbagai peraturan perundangan-undangan yang mengatur legislasi di negeri ini selain UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 27 Tahun 2009, Peraturan Tata Tertib (tatib) DPR RI dan tatib DPD sendiri.

Dalam perencanaan undang-undang usul DPD menjadi penting untuk dirumuskan siapa yang memiliki hak mengusulkan apakah perseorangan anggota, alat kelengkapan atau apa? Bagaimana mekanisme DPD memberikan penjelasan serta pandangan dan lainnya.

Saat ini penyusunan perencanaan legislasi dan pembahasan undang-undang antara DPR dan Presiden (yang diwakili Pemerintah) diatur dalam tatib DPR sehingga hal yang pertama yang harus didiskusikan antara DPD dan DPR bagaimana merevisi Tata Tertib DPR dan memasukkan rumusan yang tercantum dalam Putusan MK ke dalam tatib tersebut.

Guna mengawali rencana tersebut, ada baiknya Pimpinan DPD membangun komunikasi dengan Pimpinan DPR dan juga Pemerintah termasuk Presiden. Masih belum jelasnya sikap DPR menunjukkan masih adanya komunikasi yang terhambat. Komunikasi yang terhambat tersebut dapat diakibatkan

6 Putusan No. 92/PUU-X/2012 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

oleh beberapa hal antara lain: pola komunikasi yang kurang tepat atau kurangnya melibatkan partisipasi publik. Dalam hal ini DPD perlu melihat kembali mereka mewakili siapa sehingga sangat tepat jika DPD juga kembali mengajak dukungan publik terutama di daerah.

Putusan MK di satu sisi memang memberi harapan, namun di sisi lain juga menimbulkan pekerjaan rumah yang harus segera dituntaskan. Meningkatkan efektivitas pelaksanaan putusan MK menjadi hal yang sangat penting, sebab hingga saat ini pembahasan UU menggunakan mekanisme dan tata cara yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR yang ada saat ini. Revisi Tata Tertib DPR harus menjadi prioritas. Ketentuan mengenai revisi tatib DPR diatur dengan Pasal 310 dan 311 Bab XXIV UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD.

Selain memberi kewenangan dalam pembahasan UU, MK juga memberi ruang DPD terlibat dalam menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) di mana akan ada sejumlah RUU yang diajukan oleh DPD. Oleh karena itu, DPD juga harus memiliki mekanisme dan tata cara penyusunannya dan ditempatkan dalam Tatib DPD, karena ke Tatib DPD tahun 2010 yang sekarang masih berlaku belum secara rinci mengatur hal tersebut. Ini justru berbanding terbalik dengan DPR yang secara rinci mengatur tata cara, mekanisme serta alur perencanaan, pembahasan dan penetapan UU di Tatib. Selain itu seperti apa dampak atas ditolaknya sebuah RUU oleh DPD yang berasal dari Presiden dan DPR.

Idealnya antara DPR, DPD dan Presiden sebaiknya memiliki tata cara, mekanisme serta alur perencanaan dan pembahasan yang diatur secara bersama dan terpisah dari Tatib DPR. Hal ini diperlukan karena setelah amandemen UUD 1945, sudah tidak dikenal lagi lembaga tertinggi negara sehingga seluruh lembaga negara berdiri sejajar dalam peran dan kewenangannya masing-masing dan saling melakukan kontrol terhadap yang lain (*check and balances*). Sudah sepatutnya jika kewenangan yang dijalankan secara bersama diatur dalam aturan yang juga disepakati bersama.

Selain harus mengatur mekanisme dan peran DPR, DPD dan Presiden sebagaimana dimaksudkan dalam putusan MK tatib tersebut juga harus transparan dan memberi ruang bagi publik untuk berpartisipasi.

7 Wakil Ketua PPID DPR RI: Suratno dalam Diskusi yang diselenggarakan oleh IPC di Ruang Lobby Cafeteria DPR RI, 16 Januari 2014.

B. Korupsi dalam Proses Penyusunan Legislasi.

Proses penyusunan Undang-undang pun juga tidak diikuti secara optimal oleh Anggota DPR yang ditugaskan oleh fraksinya untuk itu, baik sebagai anggota Komisi maupun Pansus. Rangkap jabatan dan tugas para anggota DPR disinyalir merupakan penyebab terbesar dari ketidakhadiran mereka secara penuh dalam rapat-rapat termasuk rapat penyusunan UU. Daftar hadir rapat yang hingga saat ini dikelola oleh Fraksi DPR RI seperti disampaikan oleh Petugas Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), telah memasukkan daftar hadir sebagai informasi terbuka.⁷ Informasi tersebut juga merupakan informasi yang paling banyak diminta oleh masyarakat, namun terkadang PPID mengalami kendala dalam memenuhi permintaan tersebut karena beberapa fraksi masih menetapkan informasi tersebut sebagai informasi yang dikecualikan.⁸

Selain persoalan dokumen yang masih dikategorikan sebagai informasi yang dikecualikan, tingkat kehadiran juga tidak dihitung berdasar kehadiran fisik. Akan tetapi apa yang tertera dalam daftar hadir ini seringkali dalam layar televisi atau reportase foto ruang sidang terlihat kosong. Bila di cek ke daftar hadir terlihat penuh atau tidak hadir dengan alasan: sakit, tugas fraksi dan lain-lain. Batasan maksimal absen 6 kali berturut-turut yang tercantum dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD juga belum membuat jera dan bahkan cenderung "diakali." Ketidakhadiran dalam rapat ini pun juga dapat dikategorikan sebagai korupsi karena terdapat kebohongan publik karena berbeda antara fakta dan daftar hadir.⁹

C. Jual Beli Pasal dalam pembahasan UU.

Dewasa ini korupsi di Indonesia telah merambah berbagai bidang dan berlangsung mulai tingkat nasional sampai ke pelosok karena luasnya wilayah geografis dan sulitnya pengawasan. Bila dahulu korupsi banyak didominasi soal-soal: swap, pengadaan barang jasa, perjalanan dinas, penggelembungan anggaran, dan lain-lain. Kini pelaku korupsi menjadi sangat beragam dan telah menyentuh seluruh cabang pembagian kekuasaan: eksekutif, yudikatif dan legislatif. Secara khusus korupsi di sektor legislatif juga memiliki model baru, bila dahulu mereka sebagai pembuat kebijakan membuat kebijakan yang menguntungkan diri atau kelompoknya, saat ini juga mulai merambah pada dugaan jual beli pasal atau kebijakan.

8 Wakil Ketua PPID DPR RI : Suratno dalam Diskusi yang diselenggarakan oleh IPC di Ruang Lobby Cafeteria DPR RI, 16 Januari 2014.

9 Ibrahim Fahmi Badoh dalam wawancara dengan *detik.com*, Selasa 20 Juli 2010.

Jual Beli Pasal bukanlah hal baru di DPR, hal ini telah terbukti bahkan beberapa pelaku sudah dihukum terkait hal tersebut, di antaranya:

1. Kasus pembahasan UU Bank Indonesia.
Dana miliaran rupiah diberikan ke sejumlah anggota DPR guna memuluskan pasal-pasal tertentu dalam pembahasan UU Bank Indonesia (BI), Pengadilan Tindak Pidana Korupsi telah memutuskan sejumlah anggota DPR RI bersalah.
2. Kasus yang melibatkan DPR RI dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
Dugaan suap dalam pembahasan UU APBN Perubahan guna memuluskan program percepatan pembangunan infrastruktur daerah di Kemenakertrans yang diduga melibatkan sekretaris Kemenakertrans.
3. Kasus yang melibatkan DPR RI dan Kementerian Agama.
Terdapat pernyataan dari Menteri Agama yang menyatakan ada dana sebesar Rp. 1,5 Milyar Rupiah dana abadi umat yang diduga dipergunakan untuk memuluskan pembahasan UU Wakaf.

Ada tiga hal yang menyebabkan UU di Indonesia berkualitas buruk, salah satunya adalah karena sering terjadi tukar-menukar isu dan jual beli dalam penentuan isi pasal dalam suatu UU.¹⁰



Sumber: Karikatur Joko Luwarso

Praktek seperti ini dapat terjadi karena masih adanya rapat yang dapat dinyatakan tertutup oleh pimpinan rapat di DPR RI, sehingga apa yang terjadi di rapat tersebut tidak dapat diakses oleh publik. Padahal seharusnya

¹⁰ Mahfud MD sebagai pembicara kunci dalam seminar tentang politik hukum.

penetapan suatu rapat tertutup atau tidak haruslah didasari pada sifat dan kepentingan rapat tersebut termasuk hal-hal apa saja yang akan dibicarakan dalam rapat tersebut sehingga penetapan suatu rapat tertutup atau tidak memiliki kriteria yang jelas.

D. Pengalaman Uji Akses Informasi di DPR.

Berdasar pengalaman IPC meminta informasi baik berupa: keputusan rapat, SOP Kepegawaian, SOP Staf Ahli, Jumlah Staf, Laporan Tahunan 2010 dan 2011 selalu diberikan. Namun pernah 1 kali IPC meminta informasi terkait alasan dan hasil penilaian para calon dalam seleksi Komisi Informasi periode 2003 – 2007 yang hingga saat ini belum diberikan.

Kesimpulan.

1. Transparansi di DPR RI baru sebatas prosedural yaitu: penunjukan PPID, pembentukan SOP sementara praktek ketertutupan dalam penentuan rapat, daftar hadir masih berlangsung.
2. Ketertutupan tersebut menyuburkan dan memungkinkan praktik-praktik korupsi yang “marak” di DPR.
3. Mewujudkan transparansi di DPR RI harus dimulai dari pembenahan dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Peraturan Tata Tertib DPR RI.

Ketika Cicak Melawan Buaya

Oleh Andika Gunadarma¹

“...cicak kok mau melawan buaya...”
(Kabareskrim Mabes Polri Komjen Pol. Susno Dujadi,
Majalah TEMPO 6-12 Juli 2009)

A. Cerita di Balik Layar

Sore itu tanggal 6 Juli 2009, kami bersepuh sedikit terkejut atas undangan rapat dari bapak-bapak ini, karena sudah sebulan terakhir kantor kami sedikit menjadi lebih ramai dengan kehadiran mereka. Kami senang karena opini-opini mereka menambah pengetahuan kami karena pada saat itu kami hanya tahu kalau Antasari sudah ditangkap dan sedang diproses karena dugaan terlibat pembunuhan.

Saya sendiri sempat berdebat dengan beberapa teman sehari sebelumnya tentang “skenario pembunuhan” dan sedikit berimajinasi dengan “teori konspirasi”.

Setidaknya satu kaca kantor sudah penuh coretan spidol dengan gambar diagram. Kesimpulannya cuma satu saat itu: *“Follow the money instead of focusing on the perpetrator.”*

Sore itu bapak-bapak tersebut terlihat lebih tegang dan serius dari sebelumnya. Saya sendiri merasa terhormat karena diundang rapat bersama dengan mereka. “Kita harus mulai bergerak!” “Masyarakat di luar harus tahu keadaan yang sebenarnya, karena kalau tidak KPK sebentar lagi bisa lenyap”, ucap salah satu dari mereka.

“Besok akan ada upaya dari Polisi untuk menahan Chandra, dan hari ini kita tidak punya pilihan lain untuk setidaknya tidak bisa diam saja,” ucapnya lagi sambil menyodorkan majalah TEMPO dengan gambar wajah seorang yang saya tidak tahu siapa, yang saya ingat dia di foto sambil berkacak pinggang.

¹ Penulis adalah Direktur Hukum Online

Walaupun saya tidak kenal, saya tidak suka dengan gayanya, menurut saya sedikit arogan. Setelah saya baca lebih dalam artikelnya, darah di kepala saya rasanya terbakar dan walaupun perkataan dia yang dikutip tersebut bukan ditujukan kepada saya, entah mengapa rasanya harga diri saya seperti sedang diinjak-injak.

Kok ada zaman sekarang orang seperti ini? Itu pertanyaan pertama yang muncul di kepala saya, dan setelah saya teliti kembali, ternyata orang seperti ini sangat banyak di negeri kita yang susah ini. Seketika perut saya terasa mual.

“Sekarang kita punya alasan untuk melawan,” ucap seorang bapak berambut putih. “Segera buat tulisan dan terbitkan di beberapa blog, milis, situs, pokoknya di mana saja yang bisa diakses oleh orang awam, tentang apa yang sebenarnya terjadi”.

Memang apa yang sebenarnya terjadi? Pertanyaan kedua yang muncul di kepala saya, pikiran saya masih nyangkut di kasus pembunuhan Antasari, dan ternyata saya belum makan siang.

“Tulis soal korupsi Bank Century, dan tulis juga soal upaya pelemahan KPK ini,” ujarnya lagi.

“Bagaimana kalau kita tulis dengan *angle* yang lain?” Mendadak saya nyeplos, kebiasaan buruk yang susah hilang.

“Bagaimana kalau kita tulis lebih fokus soal cicaknya?” Saya makin lepas kontrol. Sepertinya semua orang yang ada dalam ruangan itu bingung.

“Iya, saya memang tidak tahu persis perasaan kawan-kawan sekalian atas artikel ini, tapi bagi saya yang dimaksud cicak disini bukan hanya KPK”

“Kita semua cicak di mata dia”

“Barangkali, kalau para ketua KPK saja dianggap cicak olehnya, berarti kita yang orang biasa apa? Semut? Atau bahkan kuman?”

“Kalau seandainya saya pandai menulis, saya akan tulis soal keangkuhan Si Buaya dan kita bisa masukkan tulisan yang lain soal korupsi untuk menguatkan alasan mengapa kita marah”.

“Masa sudah korup, sok jago pula, udah gitu pake menghina segala,” saya sudah benar-benar hilang kendali. Entah mengapa (jarang banget), sepertinya kata-kata saya tadi ada benarnya, karena teman-teman tampak lebih menerima.

“Ya sudah, coba buat tulisannya sekarang dan satu jam lagi kita meeting lagi,” kata bapak yang jangkung dan berhidung mancung.

“Dik, elo buat gambar kartun ya! Kira-kira gambarnya ada buaya yang sedang menyerang kantor KPK!”

“Ok bang, saya akan coba,” sambil mulai mengutik-utik *Corel Draw*. Kemudian bapak-bapak itu pun melangkah keluar ruang meeting.

“Oya, saya lupa bilang,” kata bapak yang berambut putih.

“Ada info yang bilang kalau kantor ini sudah disadap oleh polisi juga, jadi kalian hati-hati kalau bicara ya,” ucapnya sambil tersenyum. Rasanya seperti disambar petir, saya dan kawan-kawan di ruangan itu saling menatap antara kebingungan, takut, cemas, heran, namun akhirnya kami tertawa. Mungkin sekedar melepas ketegangan, tertawa seperti kalau habis dikejar anjing dan berhasil lolos - tertawa dengan perasaan cemas dan was-was.

Otak saya berputar, saya mulai menggambar buaya, kemudian menggambar gedung, kemudian saya gambar cicak. Sumpah gambarnya sangat jelek. Kalau saya guru gambar SD, saya beri nilai 3 untuk gambar itu.

Kemudian mendadak saya dapat ide, setelah saya membaca lagi artikelnya dan melihat logo Apple di komputer. Yang kita butuhkan adalah logo, ya logo yang menggambarkan perlawanan cicak terhadap buaya. Saya punya 30 menit untuk menggambar, dan saya yakin kalau hasilnya tidak mungkin bisa bagus. Terinspirasi dengan lambang Ying-Yang, saya buat gambar cicak dan buaya melingkar dan berhadapan dengan tulisan besar “SAYA CICAQ, BERANI LAWAN BUAYA”.

Mungkin, logo/symbol akan lebih mudah diterima secara umum ketimbang kartun atau karikatur karena logo tidak membutuhkan pengertian, lebih fleksibel untuk di terbitkan di berbagai medium seperti poster, kaos, dan lain-lain dan yang lebih penting lagi, memberi kebebasan bagi setiap orang untuk memberikan penafsiran.

Semua kawan yang ada di dalam ruangan itu setuju dengan gambar yang saya ajukan. Waktu satu jam sudah habis. Saya sendiri masih belum puas, bahkan jauh dari rasa puas. Akhirnya artikel pun selesai ditambah lagi kami menemukan kepanjangan CICAk; “Cintai Indonesia Cintai KPK,” memang tampak memaksakan diri, tapi tidak ada pilihan lain yang lebih baik, jadi kami semua sepakat untuk memakainya.

“Jangan lupa, pakai logo “CICAk” ini sebagai “*profile picture*” teman-teman semua, dan share ke semua orang yang kita kenal untuk mengajak memakai logo ini juga, sebanyak yang kita bisa,” kataku kepada semua yang ada dalam ruangan itu.

Artikel sudah di-*posting*, gambar sudah naik. Saya masih jauh dari puas atas gambar itu. Karena masih penasaran sesampai di rumah, saya coba untuk bikin beberapa logo yang lain, setelah pukul 2.30 pagi selesailah satu logo dengan gambar cicak merah yang mengacungkan jarinya, sama dengan tulisan; “SAYA CICAk”. Gambar itu saya jadikan “*profile picture*” saya di FB menggantikan logo awal sebelum akhirnya tidur.

Pagi harinya, saya semangat ke kantor dengan tujuan untuk memberi tahu teman-teman yang lain agar memakai logo yang baru daripada logo Ying-Yang yang jadul itu.

“Dik, gambar elo udah nyebar kemana-mana,” kata seorang kawan yang sedang duduk bersila di depan kantor.

“Gambar elo yang baru cicaknya lebih mirip tokek. Mana ada cicak bintik-bintik,” katanya lagi sambil tertawa. Begitu juga setelah saya masuk ke dalam kantor.

“Elo yang gambar logonya ya Dik?”

“Udah nyebar tuh”.

Saya bergegas membuka laptop saya, dan langsung ke FB. Hampir semua orang yang saya kenal telah mengganti “*profile picture*nya” dengan gambar logo yang jadul itu. Saya sudah terlambat.

“Kenapa elo bikin logo baru lagi yang lain sih?”

“Kan orang jadi bingung nanti pakai yang mana,” kata seorang kawan.

“Biar aja, kan semakin banyak pilihan orang bisa semakin banyak yang pakai, karena mungkin saja mereka tidak suka dengan logo judul ini, seperti saya”.

“Kan kita demokratis, bukan masalah logonya, tapi apa yang diwakili oleh logo itu,” jawab saya sambil sedikit sedih, karena sudah banyak yang pakai logo cicak yang judul.

Dalam hati saya bertekad, “bikin lagi gambar yang lain, lebih banyak lagi”. Semoga bisa mewakili apa yang kami rasakan saat itu.

“...saya cicak, anda cicak, kita semua cicak dan mereka buaya”

B. Kampanye Online Cicak vs Buaya

Satu hal yang jelas perbedaan antara zaman sebelum era internet dan setelahnya dalam hal penyebaran informasi adalah kecepatan dan “scalability”. Hal yang sama dirasakan oleh umat manusia sekitar 300 tahun yang lalu, yaitu ketika pertama kali ditemukannya “*printing press*”. Di mana sebelumnya penyebaran informasi hanya dapat dilakukan dengan cara verbal. Setelah alat cetak ditemukan, semua catatan, penemuan dan kitab suci, dapat diperbanyak dan disebarluaskan dengan sangat cepat.

Bayangkan penyebaran informasi tersebut beribu-ribu kali lipat lebih besar baik dalam hal jumlah dan kecepatan, itulah era internet. Beberapa hal yang bisa menentukan seberapa cepat dan besar pengaruhnya satu informasi bisa tersebar dalam dunia maya selain dari teknologi itu sendiri, antara lain:

- Karakteristik (demografi) pengguna internet dalam wilayah dan waktu tempat di mana informasi tersebut “*di-publish*” ke dunia maya;
- Situasi/keadaan saat informasi tersebut di terbitkan di dunia maya;
- Cara (bagaimana) informasi tersebut di terbitkan dan disebarluaskan;

Tahun 2008 merupakan awal dari satu pergerakan sosial baru, di mana sebelumnya sebagian besar pengguna internet tanah air belum begitu menyadari betapa kuatnya peran internet dalam penyebaran informasi apabila dikaitkan dengan pergerakan/aksi masa.

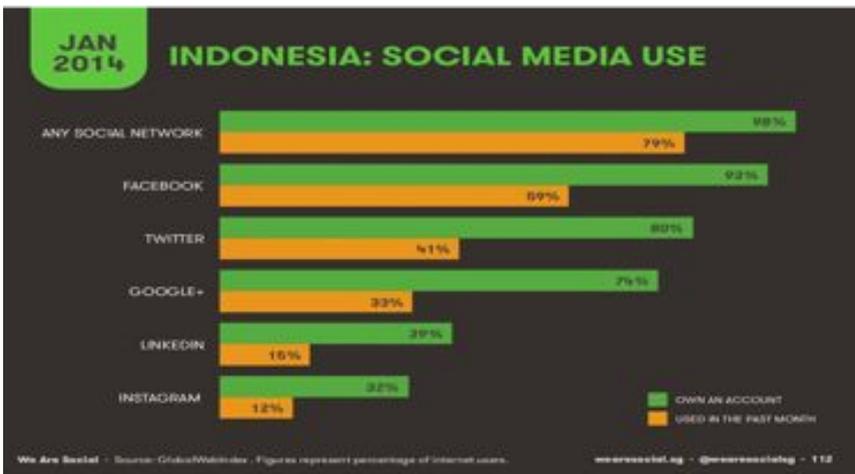
Kasus Cicak vs Buaya merupakan salah satu “*milestone*” dalam sejarah pergerakan masyarakat yang menyatu dalam satu tujuan yang sama yaitu “Bangkit, Bersatu Melawan Korupsi,” dimulai oleh 10 orang dan akhirnya didukung oleh jutaan lainnya dalam waktu kurang dari tiga bulan. Yang membedakan gerakan Cicak vs Buaya dengan gerakan lainnya baik online

maupun offline adalah caranya. Sebelum gerakan ini sebagian gerakan masa lainnya baik online maupun offline lebih bersifat satu arah, sementara kampanye Cicak vs Buaya justru membuka kesempatan bagi siapapun untuk turut berperan baik secara langsung turun ke jalan, menyebarkan tulisan, gambar dan karya lain, sampai hanya sekedar meng-klik “like” dalam akun Facebook masing-masing.

Simbol dalam kampanye Cicak vs Buaya memegang peran yang sangat penting karena simbol tersebut bisa langsung diterima dan diserap oleh siapapun yang melihatnya, terlepas bahwa mereka yang melihatnya mempunyai agenda atau pendapat mereka sendiri mengenai pemberantasan korupsi. Simbol Cicak vs Buaya berhasil mewakili sebagian besar perasaan masyarakat saat itu, bukan semata-mata “melawan korupsi” tapi juga “melawan kesombongan” pejabat pemerintah/pengusaha.

C. Karakteristik & Demografi

Indonesia adalah negara tertinggi dalam jumlah pengguna internet setelah China dan Amerika Serikat, dengan lebih dari 70 juta pengguna internet. Jumlah kenaikan pengguna internet setiap tahunnya meningkat sekitar 18% dari tahun sebelumnya, dan hampir 70% dari total pengguna internet tersebut aktif di “media sosial” (*Facebook*), dan jumlah tersebut menempatkan Indonesia sebagai negara tertinggi dalam jumlah pengguna “media sosial” di dunia.



Angka persentase pengguna internet. Sumber: Global Web Index.

Salah satu karakteristik sosial pengguna internet di Indonesia adalah “keinginan berbagi” (*sharing*) yang lebih kuat dibandingkan dengan negara lain seperti China dan Amerika, di mana pengguna internet lebih cenderung pasif.

Tingginya tingkat aktifitas dan interaksi antara sesama pengguna internet dan media sosial tersebut mempercepat proses penyebaran informasi sekaligus membuat informasi tersebut lebih mudah diterima dalam jaringan masing-masing pengguna internet dan media sosial tersebut.

Contohnya adalah kampanye Cicak vs Buaya lebih mudah diterima oleh seseorang apabila orang tersebut melihat atau membacanya dari jaringan pertemanannya sendiri dibanding apabila mereka melihatnya dari media (situs publik) baik elektronik maupun cetak. Di sinilah peran “media sosial” menjadi sangat krusial.

Pernyataan “...cicak mau melawan buaya” yang dikeluarkan oleh Kabareskrim saat itu dengan tendensi “merendahkan” menjadikan pemicu yang luar biasa efektif dalam membuat lebih cepat diterimanya kampanye Cicak vs Buaya oleh masyarakat, seperti layaknya api yang disiram bensin, bahkan sampai kedalam institusi kepolisian itu sendiri. Pemilihan media sosial menjadi media utama dalam kampanye Cicak vs Buaya bukan hanya didasari dari tingginya jumlah pengguna media sosial di Indonesia, tapi juga dari segi kemudahannya untuk mengundang interaksi/respon langsung dari siapapun yang melihatnya.

Dengan hanya mengganti identitas (foto) profil dan memberikan “*link*” yang menjelaskan apa maksud dari logo/gambar Cicak vs Buaya tersebut ke beberapa akun Facebook, mampu mengundang puluhan ribu pertanyaan dari jaringan pertemanan di dalam masing-masing jaringan pertemanan, yang akhirnya ikut mengganti foto profil mereka sebagai bentuk dari dukungan.

Proses yang sama terus berulang dan terus menyebar dalam skala yang lebih besar dalam waktu yang singkat.

D. Situasi dan Keadaan

Perkara korupsi itu sendiri kemungkinan bukan lagi menjadi satu-satunya alasan kuat yang memicu respon positif, tapi merupakan satu kesatuan dengan “penghinaan” yang terucap dari Kabareskrim waktu itu.

Terlepas apapun perkaranya, tidak ada dalam kamus karakter sosial masyarakat Indonesia yang akan tinggal diam apabila dihina atau direndahkan.

Contoh kasus lain yang mendapat respon positif juga adalah kasus Prita. Dalam kurun waktu yang sangat singkat, Prita berhasil memperoleh banyak sekali dukungan baik dalam dunia maya maupun dunia nyata dalam bentuk pengumpulan koin. Salah satu faktor kesuksesan kampanye online adalah pemilihan waktu dan terkadang muncul berbagai respon yang bisa memperkuat penyebaran dan pesan dari kampanye tersebut.

Contohnya kasus Evan Brimob yang sempat menjadi fenomena di dunia maya. Evan membuat pernyataan, “polisi tidak butuh rakyat, rakyat yang butuh polisi” di akun FB miliknya. Pernyataan tersebut menyebar luas hanya berselang beberapa hari setelah kampanye Cicak vs Buaya mulai meramaikan dunia internet tanah air dan mendapat respon yang luar biasa dari pengguna internet Indonesia saat itu. Respon Evan, yang mungkin awalnya adalah merupakan bentuk dari loyalitas dia sebagai anggota kepolisian justru memperkuat kampanye Cicak vs Buaya, bagaikan menyiram bensin ke api yang sedang membakar.

E. Cara Penyebaran

Kampanye *online* tidak akan mungkin berhasil tanpa didukung oleh kampanye *offline* dan tidak juga akan kemana-mana tanpa didukung penyebarannya oleh media-media mainstream yang ada.

Ada beberapa hal yang dapat dikategorikan sebagai faktor pendukung suksesnya suatu kampanye online dalam hal muatannya, antara lain:

- Muatan kampanye harus simpel dan spesifik, yaitu tentang satu hal tertentu.
Semakin simpel dan spesifik suatu kampanye akan semakin mudah untuk diterima;
- Muatan kampanye harus bisa menargetkan lebih satu golongan masyarakat, karena dengan demikian pesan yang disampaikan akan lebih kuat;
- Muatan kampanye online harus dilakukan secara berulang-ulang (*repetitif*), baik melalui media yang sama dan media yang lain. Mengulang pesan berkali-kali akan menguatkan pesan itu sendiri dan memungkinkan perbaikan (*update*) dan membuka aspirasi/masukan dari *user*.

Kampanye *online* Cicak vs Buaya berhasil mendapat perhatian dari puluhan media lokal dan internasional, baik cetak maupun elektronik. Tercatat lebih dari puluhan kantor berita (lokal dan internasional) dan ribuan website dan blog memberitakan hal tersebut.

Dukungan secara *offline* dari berbagai LSM termasuk TII dan ICW dalam mewujudkan aksi masa mulai dari deklarasi sampai dengan aksi “satu juta pendukung ChandraBibit” merupakan salah satu bagian yang sangat krusial dari kampanye tersebut. Karena kampanye *offline* merupakan satu-satunya penghubung dari kampanye online yang membuat satu gerakan maya menjadi nyata.

Sampai dengan hari ini istilah Cicak vs Buaya masih relevan dipakai setiap kali ada bentuk perlawanan publik terhadap penguasa.

Advokasi Memperbaiki Pelayanan Publik Kepolisian Republik Indonesia, Sebagai Upaya Memperkuat Akuntabilitas dan Transparansi

Oleh Arif Nur Fikri¹

POLRI yang akuntabel dan transparan adalah keharusan. Dari situlah kredibilitas dan legitimasi POLRI didapatkan. POLRI yang akuntabel dan transparan juga sebagai kondisi yang dibutuhkan agar pelaksanaan kekuasaan kepolisian, dengan segala daya paksa yang dimiliki, bisa benar-benar sesuai dengan tujuan pelaksanaan kekuasaan kepolisian, baik sebagai penegak hukum, pelayan publik, pengayom dan pelindung masyarakat.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mewajibkan setiap Badan Publik untuk menyampaikan informasi kepada publik. Penyampaian informasi ini merupakan salah satu bentuk kontrol publik untuk memastikan suatu badan publik itu bekerja secara transparan dan akuntabel. Oleh karena itu, sebagai salah satu badan publik, POLRI memiliki kewajiban untuk menyampaikan informasi kepada publik sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi terhadap kinerja-kinerja institusinya. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia dimana POLRI juga memiliki tugas memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

A. Pemantauan kinerja pelaksanaan UU KIP oleh POLRI

Tulisan ini merangkum dan menilai sejauhmana keberhasilan POLRI sebagai badan publik mampu bekerja secara akuntabel dan transparan dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana dimandatkan di dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia. Penilaian tersebut didasarkan pada pengalaman advokasi dan pendampingan kasus yang dilakukan oleh KontraS.

Hak Atas Informasi Publik merupakan salah satu bagian penting dari hak asasi [hak untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi dan

1 Penulis adalah Staf Divisi Advokasi Hak Sipil dan Politik KontraS

pemikiran]² yang dijabarkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28f, dan kemudian dijabarkan ke dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi publik (UU KIP).

Sejak diundangkannya UU KIP, POLRI adalah salah satu institusi yang telah cukup maju dalam menjabarkan undang-undang tersebut ke dalam kebijakan internalnya. Dua tahun setelah diundangkannya UU KIP, Kapolri mengeluarkan Peraturan Kapolri (Perkap) Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan POLRI. Setelah itu, disusul dengan perumusan seperangkat *Standard Operating Procedure* (SOP) yang mendukung, seperti SOP Pengumpulan dan Pengelolaan Informasi, SOP Tata Cara Pelayanan Informasi, SOP Penggunaan Sistem Online sebagai Sarana Penyebarluasan Informasi dan Data, serta SOP Penyelesaian Sengketa Informasi dan SOP Perumusan Informasi yang Dikecualikan. Komitmen POLRI melalui Perkap Nomor 16 Tahun 2010 adalah salah satu upaya untuk mewujudkan pelayanan prima, yang pada saat itu di bawah kepemimpinan KAPOLRI Jenderal Timur Pradopo telah mengkampanyekan Sepuluh Agenda Prioritas POLRI.³

Kesadaran untuk mereformasi institusinya melalui mekanisme pelayanan informasi publik merupakan bagian dari pembaruan tata kelola menuju pemolisian yang demokratis, transparan dan akuntabel. Dalam konteks itu, POLRI dan KontraS pernah melakukan kerjasama untuk membangun kesiapan POLRI dalam mengimplementasikan UU Keterbukaan Informasi Publik melalui uji pemantauan. Dalam kerangka kerjasama ini, KontraS memantau mekanisme internal POLRI di tujuh wilayah, khususnya untuk mengukur kesiapan personel POLRI dalam mengimplementasikan UU Keterbukaan Informasi Publik.⁴

2 Rumusan “hak untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi dan pemikiran” ini serupa dengan ketentuan yang ada pada European Convention on Human Rights (Pasal 10); American Convention on human Rights (Pasal 1); dan sedikit berbeda pada African Charter on Human and Peoples’ Rights (Pasal 9 hanya menyatakan “hak untuk menerima informasi”)

3 Program Sepuluh Prioritas yang disampaikan oleh Kapolri Jenderal Timur Pradopo di antaranya adalah sebagai berikut: Implementasi struktur organisasi yang baru, Menggelar Sentra Pelayanan Kepolisian (SPK) di berbagai sentra kegiatan publik, Layanan pengaduan sistem elektronik. Kesepuluh program tersebut adalah komitmen Kapolri untuk melakukan revitalisasi institusi, yang dititikberatkan pada upaya untuk mendorong pelayanan prima yang dapat dirasakan masyarakat dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik terhadap Polri. Kesepuluh program tersebut sesungguhnya dapat diseleraskan dengan agenda pemolisian demokratis, penegakan supremasi hukum dan pemajuan agenda akuntabilitas internal Polri yang sejalan dengan prinsip-prinsip HAM.

4 Proses uji pemantauan dilakukan dalam beberapa tahapan kerja: pelaporan, berkirim surat untuk permohonan informasi dan dokumen ke badan publik, mendatangi instansi untuk meminta waktu wawancara, pengelolaan data dan temuan, analisis temuan, pengajuan keberatan internal (jika informasi tidak direspons atau dianggap tidak patuh terhadap UU). Temuan dievaluasi dengan 3 pendekatan: waktu, justifikasi dan kepatuhan terhadap prinsip kebebasan informasi. Lengkapnya dapat di lihat: KontraS dan Yayasan TIFA, “Laporan Pemantauan Pelaksanaan Keterbukaan Informasi Publik di Institusi Polri”

Kerjasama ini sangat strategis dalam konteks mendorong agar kepolisian mampu melakukan transformasi menjadi kepolisian yang profesional dan mampu meninggalkan dan menanggalkan paradigma dan cara-cara bekerja lama yang militeristik. Praktik penggunaan kekuatan yang eksektif dan praktik aparat kepolisian yang melampaui kewenangannya, masih menyisakan sejumlah keraguan di masyarakat tentang komitmen kepolisian dalam melakukan reformasi internal. Demikian juga dengan komitmen POLRI untuk membangun sistem akuntabilitas dan transparansinya.

Penyebab banyaknya kasus-kasus pelanggaran HAM (misalnya: rekayasa kasus, kriminalisasi, penyiksaan, penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, pembunuhan di luar proses hukum) adalah karena tidak memadainya sistem pengawasan dan pengendalian dalam pelaksanaan kewenangan kepolisian, termasuk kewenangan dalam penggunaan kekerasan. Penguatan sistem akuntabilitas dan transparansi dalam hal ini sangat penting artinya bagi masyarakat sebagai penerima layanan POLRI, khususnya bagi para korban penyalahgunaan kewenangan atau korban pelanggaran HAM oleh aparat kepolisian.

B. Implementasi UU Keterbukaan Informasi Publik

Pada Tahun 2011 KontraS telah melakukan pemantauan terhadap kinerja POLRI dalam mengimplementasikan UU KIP. Pemantauan dilakukan di beberapa wilayah, antara lain: Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Jabodetabek, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Timur dan Barat, Bali, Maluku, dan Papua. Pemantauan dilakukan terhadap pelaksanaan⁷ (enam puluh sembilan) Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Polri, yaitu di tingkat Mabes POLRI, Polda, Polres, dan Polsek.

Pemantauan ini bertujuan untuk:

Pertama, mewujudkan pengintegrasian peranan pengemban fungsi Humas POLRI, PPID Mabes Polri dan satuan kewilayahan dalam memberikan dan/atau menerima informasi yang diperlukan guna mewujudkan komunikasi dua arah, baik antara pengemban fungsi Humas POLRI, PPID Mabes POLRI dan satuan kewilayahan maupun dengan pihak yang berkepentingan;

Kedua, menggunakan mekanisme ini untuk mendorong advokasi dalam pendampingan korban. Upaya ini dilakukan untuk mempermudah KontraS untuk mendapatkan informasi dalam penanganan perkara maupun mengkritisi kebijakan POLRI;

Ketiga, mendorong efektivitas pelaksanaan mekanisme keterbukaan publik

dalam tubuh POLRI;

Keempat, mendorong akuntabilitas internal dalam kerangka penyampaian informasi publik sebagai bagian dari pembenahan institusional POLRI.

Berdasarkan dari hasil pemantauan tersebut terdapat keberhasilan POLRI dalam menjalankan pelayanan informasi publik berdasarkan kriteria Perkap Nomor 16 tahun 2010, yakni informasi yang dikecualikan, informasi yang wajib tersedia setiap saat dan informasi yang wajib disediakan dan disampaikan secara berkala. Terhadap informasi yang wajib tersedia setiap saat mendapatkan respon tinggi yakni sebesar 70% yang menandakan POLRI memiliki potensi keterbukaan untuk memberikan informasi terkait dengan apa yang sudah diwajibkan oleh Undang-undang.

C. Mudah, Cepat, Cermat dan Akurat

Setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dilaksanakan tepat waktu, disajikan dengan lengkap, dikoreksi sesuai dengan kebutuhan dan mudah diakses. Beberapa prinsip ini menjadi acuan penting bagi pelayanan publik POLRI.

Transparansi. Dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dilaksanakan secara terbuka dan jelas.

Akuntabel. Setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dapat dipertanggungjawabkan

Proporsionalitas. Setiap kegiatan dalam pemberian informasi publik harus memperhatikan keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Banyak peraturan-peraturan yang mengatur, baik itu Undang-Undang maupun Peraturan Internal di POLRI terkait dengan mekanisme transparansi dan akuntabilitas POLRI, tetapi sayangnya hal itu tidak diimbangi dengan profesionalisme anggotanya dalam melaksanakan tugas pokoknya.

Dalam catatan KontraS, sepanjang tahun 2011-2013 KontraS mencatat sebanyak 23 (dua puluh tiga) kasus yang KontraS adukan baik secara langsung maupun melalui surat terkait dengan kasus-kasus ketidakprofesionalan aparat ke Div. Propam, dari 23 (dua puluh tiga) kasus yang diadukan hanya 9 (sembilan) kasus yang mendapatkan respon, sementara hingga saat ini 14 (empat belas) kasus belum mendapatkan respon.

Tabel 1
Pengaduan KontraS Melalui Mekanisme Internal POLRI

TAHUN	LAPORAN	DIRESPON	TIDAK DIRESPON
2011 - 2012	13	7	6
2012 - 2013	10	2	8

Sumber : Dokumentasi Pengaduan KontraS (2011-2013)⁵

Sementara terkait dengan respon yang diberikan, KontraS memiliki catatan tersendiri di mana respon yang diberikan cenderung tidak menyentuh pada pokok persoalan terkait dengan laporan yang dilaporkan. Tidak hanya terkait dengan respon, di sisi lain pada saat proses laporan seringkali laporan tersebut kurang mendapatkan respon yang baik.

Minimnya respon dan keengganan dalam melakukan tindak lanjut laporan menunjukkan bahwa masih adanya persoalan-persoalan di tubuh POLRI baik terkait dengan akuntabilitas internal kepolisian yang tidak sejalan dengan prinsip-prinsip HAM dan Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Merujuk pada tugas Div. Propam yang mana salah satu tugasnya, sebagaimana yang diatur dalam *Standart Oprasional Prosedur* (SOP) Propam tentang Sentra Pelayanan Propam, seharusnya sudah menjadi kewajiban dari petugas pemeriksa untuk selambat-lambatnya 20 (dua puluh) hari setelah menerima laporan atau pengaduan masyarakat harus menerbitkan atau menyerahkan Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Pemeriksaan Propam (SP2HP) kepada pelapor atau pengadu, hal ini dimaksudkan untuk menunjukan transparansi dan akuntabilitas POLRI dalam melaksanakan tugas penegakan hukum terhadap anggotanya.

Tidak hanya terkait dengan mekanisme internal terhadap anggotanya yang dilaporkan, pelayanan atau pemberian informasi juga acap kali dikesampingkan oleh para penyidik terkait dengan perkembangan laporan yang berdampak pada kendala dalam sektor pembelaan hukum yang melibatkan kepolisian di dalamnya. Selama ini mereka yang berprofesi

5 Dokumentasi Pengaduan KontraS

sebagai advokat, jurnalis dan pekerja HAM banyak mengalami hambatan dalam mengakses informasi dan dokumen seputar kegiatan-kegiatan yang berhubungan langsung dengan aktivitas kepolisian. Dalam pemantauan yang pernah dilakukan oleh KontraS, Terdapat 68 (enam puluh delapan) permintaan informasi dan dokumentasi yang tidak mendapat jawaban/diam (*mute refusal*) dari PPID. Kategori informasi yang diminta namun tidak mendapat jawaban/diam adalah 44 (empat puluh empat) permintaan terkait dengan Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP).⁶

Ketiadaan transparansi dan akuntabilitas tidak hanya dalam proses permohonan informasi yang dimintakan melalui mekanisme Keterbukaan Informasi Publik yang terkait dengan kasus-kasus yang diduga anggotanya melakukan pelanggaran. Keengganan POLRI juga terjadi terhadap kasus-kasus di mana KontraS melakukan pendampingan secara langsung terhadap korban yang diduga para pelakunya merupakan anggota POLRI, semisal dalam kasus eksekusi diluar proses hukum (kasus Yusli)⁷, penyiksaan (kasus Aslin Zalim)⁸, penangkapan dan penahanan sewenang-wenang (kasus Wildan Saputra)⁹ POLRI justru terlihat tidak transparan dan akuntabel dalam proses pemberian atau pelayanan informasi guna melakukan pengungkapan dan penegakan hukum terhadap anggota-anggotanya yang terlibat.

Ketidakprofesionalan dalam melaksanakan pelayanan jelas bertentangan dengan Peraturan-peraturan yang memandatkan POLRI untuk melaksanakan pelayanan secara transparan dan akuntabel seperti dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, pelanggaran terhadap UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelanggaran terhadap Perkap No. 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar HAM dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian RI, pelanggaran terhadap *Standar Oprasional Prosedur* Propam Polri tentang Sentra Pelayanan Propam terkait dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi, prinsip adil dan seimbang, dan prinsip integritas dalam melakukan penanganan laporan pengaduan. Di

6 Laporan Penilaian Pelaksanaan Akses Informasi Publik di 5 (lima) Komisi Negara, KontraS dan CLD, Jakarta November 2013

7 Yusli merupakan korban yang tewas akibat ditembak oleh anggota Polsek Cisauk, di mana pasca- dilakukannya penangkapan terhadap korban, korban dibawa ke areal Puspitek untuk dilakukan interogasi hingga akhirnya korban meninggal akibat luka tembak. Pasca-dilakukannya penangkapan pihak kepolisian sempat melakukan penyangkalan terkait dengan keberadaan korban.

8 Aslin Zalim merupakan korban yang tewas di Polres Baubau, di mana setelah sebelumnya korban sempat direndam atas perintah Kapolres Baubau.

9 Wildan Saputra merupakan korban penangkapan dan penahanan sewenang-wenang yang dilakukan oleh anggota penyidik Polsek Metro Tanah Abang, di mana sebelumnya selama kurang lebih 9 (sembilan) hari pihak keluarga tidak mengetahui keberadaan korban

sisi lain pelayanan terhadap proses pemberian informasi yang tidak berkaitan dengan kasus-kasus pelanggaran HAM, Polri terlihat lebih transparan seperti terkait dengan permintaan informasi mengenai Bantuan Pengamanan terhadap PT. Freeport Indonesia.

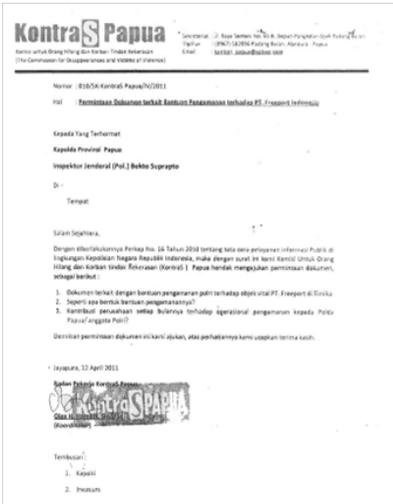
Tabel 2¹⁰
Respon Surat-Surat Permintaan Informasi Publik

SURAT	JAWABAN
KontraS mengirimkan surat permohonan informasi ke Polda Papua terkait dengan permintaan dokumen bantuan pengamanan terhadap PT. Freeport	Jawaban Polda Papua terkait permohonan informasi bahwa pengamanan PT. Freeport oleh Polri sebanyak 475 anggota dengan kontribusi perusahaan kepada setiap anggota sebesar Rp. 1.250.000,-/bln
KontraS mengirimkan surat permohonan informasi ke Mabes Polri terkait penanganan kasus atas dugaan penangkapan sewenang-wenang, praktik penyiksaan, dan intimidasi yang dilakukan oleh sejumlah anggota Polres Jakarta Pusat terhadap sejumlah warga Papua di Mess Papua, Jakarta Pusat	Jawaban dari Mabes Polri dengan mengirimkan Surat pemberitahuan perkembangan hasil pemeriksaan Propam
KontraS mengirimkan surat permintaan informasi ke Polda Maluku terkait dengan perkembangan proses hukum anggota kepolisian yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan profesi pada kasus-kasus di Maluku	Jawaban Polda Maluku, atas permintaan informasi tersebut bahwa pada kasus tersebut terdapat 5 kasus pelanggaran kode etik dan profesi yang telah ditangani oleh Propam Polda Maluku
KontraS mengirimkan surat kepada Polres Bogor terkait dengan permintaan informasi pengamanan GKI Taman Yasmin Bogor	Tidak Respon
KontraS mengirimkan surat keberatan kepada Polres Bogor terkait belum dijawabnya surat permohonan informasi pengamanan GKI Taman Yasmin Bogor	Tidak Respon

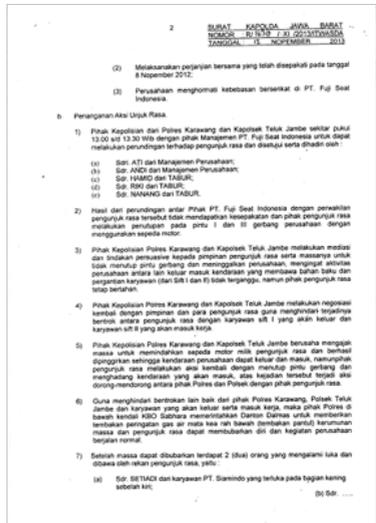
D. Kesimpulan

Meskipun kepolisian relatif progresif sedari awal diberlakukannya Undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik, yaitu dengan telah dimilikinya Perkap No 16 tahun 2010 sebagai pedoman pelaksanaan di internal

10 Lihat lampiran dalam Buku "Panduan Mengenal Hak Atas Informasi Publik dan Pemolisian" KontraS dan Yayasan TIFA, 2011



Sumber : Dokumentasi KontraS¹¹



11 Ibid

Implementasi Sistem Integritas Perusahaan di PT. PLN (Persero)

Oleh Ibrahim Fahmi Zuhdy Badoh¹
Wahyudi M Tohar²

A. Abstraksi

Perekonomian Indonesia terus mengalami pertumbuhan positif. Angka pertumbuhan ekonomi di Indonesia bahkan bertahan pada nilai positif di tengah penurunan pertumbuhan ekonomi negara-negara lain akibat krisis global 2008.³ Namun, bersamaan dengan ekselennya pertumbuhan ekonomi, korupsi masih tetap bertahan di tingkat tinggi. Skor Corruption Perception Index (CPI) Indonesia pada tahun 2013 bertahan di angka 32 dan menempati peringkat 114 dari 177 negara di dunia. Alhasil, di tengah geliat positif pertumbuhan tersebut, korupsi dirasa menjadi problem bagi kemudahan berusaha. Hampir semua sektor terdampak korupsi. Tidak terkecuali sektor usaha ketenagalistrikan yang terdiri dari proses pembangkitan, transmisi, dan distribusi energi. Berdasarkan data Bribe Payer Index (2011), sektor ketenagalistrikan merupakan sektor ke-6 dari 19 (sembilan belas) sektor yang paling rawan suap. Fakta tersebut menjadi tantangan besar bagi PT. PLN (Persero) yang sedang mempersiapkan diri untuk menjadi *world class company*.

World class company mempersyaratkan perusahaan memiliki program pengelolaan integritas yang baik. Program pengelolaan integritas itu meliputi policy, strategy, dan sistem yang kredibel untuk melawan korupsi. Oleh karena itu sejak 2012, Transparency International Indonesia (TII) dan PLN (Persero) bekerja sama untuk mengimplementasikan program tata kelola baik dan antikorupsi. Program tersebut fokus pada perbaikan pengadaan dan perbaikan pelayanan pelanggan. Pemilihan fokus ini bukan tanpa alasan, mayoritas kasus korupsi yang ditangani oleh KPK adalah kasus pengadaan barang dan jasa. Sementara, sebagai penyedia *Public Service Obligation* (PSO) aspek pelayanan publik menjadi kriteria utama yang disematkan kepada PLN sebagai penerima mandat rakyat dalam penyediaan listrik untuk

1 Direktur Program Demokrasi dan Tata Kelola, Transparency International Indonesia

2 Koordinator Program Tata Kelola Ekonomi, Transparency International Indonesia

3 <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/13/01/04/mg3u5b-menkeu-pertumbuhan-ekonomi-indonesia-kedua-terbaik-setelah-cina>, akses 23/03/2014 pkl 1.47

negara. Dengan melakukan program di dua aspek di atas secara bersamaan diharapkan PLN bersih dari korupsi, efisien dalam pengadaan, serta ekselen dalam pelayanan kepada publik.

“Salah satu ciri perusahaan modern adalah bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta menjunjung tinggi prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Segala tindak tanduk dan perilaku anggota perusahaan harus sejalan dengan prinsip tersebut,”

Nur Pamudji-Direktur Utama PLN

B. Pendahuluan

Saat ini, PT. PLN (Persero) sedang melakukan transformasi untuk menjadi *world class company*. Akan tetapi upaya transformasi tersebut masih menghadapi tantangan besar.⁴ Tidak hanya kompeten dalam hal teknis ketenagalistrikan, *world class company* mempersyaratkan integritas sebagai “mata uang” yang diterima umum dalam komunitas masyarakat ekonomi dunia.⁵

Sayangnya, kondisi pengelolaan sistem integritas perusahaan masih menantang baik di tingkat global, regional, dan nasional. Transparency International (2013) dalam riset mengenai standard pelaporan program integritas perusahaan menyatakan hanya 46 (empat puluh enam) persen perusahaan yang transparan dalam pengelolaan program integritas perusahaannya.

Jika ditilik lebih lanjut, komitmen PLN untuk dalam mengelola sistem integritas perusahaan menghadapi tantangan yang tidak ringan baik dari sisi internal, sisi eksternal, sisi regulasi, dan sisi pengambilan keputusan.

Dari sisi internal, PLN masih menghadapi tantangan dalam proses transisi menuju perusahaan yang menerapkan implementasi tata kelola perusahaan yang baik secara konsisten.⁶ Sementara dari sisi eksternal, PLN menghadapi tantangan dalam hal strategi bersaing di industri ketenagalistrikan. Dari sisi regulasi, PLN menghadapi tantangan dalam hal *pricing*, dan distribusi.

4 Lihat www.pln.co.id/?p=7008, akses 31/03/2014, pkl 18.12

5 Lihat <http://www.theaustralian.com.au/business/b20-taskforce-puts-corruption-at-the-top-of-the-agenda/story-e6fgrg8zx-1226872787257?nk=9a9e19ca86e0b02e7e7bd4c5c8ba6172>, akses 07/07/2014, pkl 0.00

6 Lihat *Saatnya Hati Bicara*, Setyo Anggoro Dewo, Hal. 61

Sementara dari sisi pengambilan keputusan, PLN menghadapi tantangan berupa pemenuhan kepentingan publik yang erat kaitannya dengan PLN sebagai pelaksana fungsi *public service obligation* (PSO), dan kentalnya intervensi politik.⁷

Dengan latar kondisi tersebut, paling tidak terdapat tiga aspek yang mengakibatkan PLN masih berada pada zona kuning risiko kejadian korupsi, yakni aspek-aspek *national risk*, *sectoral risk*, dan *transactional risk*.⁸

Pertama, aspek *national risk*, selama 10 (sepuluh) tahun terakhir, skor Corruption Perception Index (CPI) Indonesia tidak beranjak dari skor 1-3 (skala 0-10) dan masuk kategori negara dengan tingkat korupsi yang dalam. Di awal tahun 2003, skor CPI Indonesia sebesar 1.9 (skala 0-10) dan berada pada peringkat 122 dari 133 negara. Di akhir tahun 2013, skor CPI Indonesia sebesar 32 (skala 0-100) dan berada pada peringkat 114 dari 177 negara. Skor tersebut masih terpaut jauh dari rerata skor CPI negara-negara di Kawasan Asia Pasifik ataupun negara-negara kawasan Asia Tenggara.

Kedua, aspek *sectoral risk*, suap dalam pengadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memperoleh sinyal yang mengkhawatirkan. Menteri BUMN, Dahlan Iskan, menyatakan sebanyak 70 (tujuh puluh) persen proyek BUMN dilakukan dengan praktek suap.⁹ Secara terpisah, dalam laporan Bribe Payer Index (TI, 2011) sektor pembangkit (Pengadaan Energi Primer) merupakan sektor usaha ke-6 dari 19 sektor usaha paling rawan suap. Sektor jasa (Niaga Listrik) merupakan sektor usaha ke-2 dari 19 sektor usaha paling rawan suap.

Ketiga, aspek *transactional risk*, berdasarkan survei integritas layanan publik yang diterbitkan oleh KPK, PLN termasuk lembaga vertikal yang memiliki integritas publik paling rendah. PLN berada pada posisi 9 dari 15 instansi publik yang memiliki integritas rendah.¹⁰ Untuk instansi vertikal, unit layanan

7 Lihat <http://www.bumn.go.id/ptpn5/berita/5183/BUMN.Didorong.%27Go.Public%27.Agar.Bebas.Intervensi>, akses 07/07/2014

8 National risk muncul sebagai karena PLN beroperasi pada negara dengan tingkat korupsi yang tinggi. Aspek kedua, *sectoral risk* mengakibatkan semua sektor bisnis memiliki kerentanan terhadap insiden korupsi. Sementara itu, aspek *sectoral risk* muncul akibat level permainan bisnis di sektor ketenagalistrikan berada pada sektor yang sarat dengan praktik korupsi dan suap. Terakhir, aspek *transactional risk* terjadi akibat paparan pejabat PLN terhadap kasus suap, gratifikasi, kick back masih sangat tinggi.

9 Lihat pada <http://sports.sindonews.com/read/2012/10/25/34/682828/pln-kemungkinan-pemerasan-bumn-memang-ada>, akses 01/04/2014, pkl 10.38

10 Lihat pada <http://www.tempo.co/read/news/2012/06/05/090408344/Dahlan-70-Persen-BUMN-Menyuap-Kala-Tender>, akses 31/03/2014 pkl 18.17

dengan nilai integritas di bawah enam diantaranya layanan Gangguan Listrik PT PLN, layanan Pengadilan Tilang Mahkamah Agung/Pengadilan dan satu unit layanan dengan nilai integritas di atas enam yaitu layanan Penyelenggaraan Haji Kementerian Agama.

Meskipun ketiga aspek risiko di atas memberikan sinyal kurang menguntungkan bagi PLN, pengelolaan ketiga risiko di atas secara bersama menempatkan PLN dalam posisi strategis. Keberhasilan PLN dalam pengelolaan program anti korupsi dapat menempatkan PLN sebagai *agent of change* dalam upaya transformasi BUMN menjadi perusahaan *world class company*.

Dalam *Global Corruption Report* (Transparency International, 2009) menyatakan bahwa kepemilikan program antikorupsi di perusahaan secara empiris memiliki dua keuntungan. Pertama, perusahaan yang memiliki program antikorupsi dapat mengurangi lebih banyak insiden korupsi daripada perusahaan yang tidak memiliki program antikorupsi. Kedua, perusahaan yang memiliki program antikorupsi memiliki potensi kehilangan peluang bisnis lebih sedikit dibandingkan dengan perusahaan yang tidak memiliki program antikorupsi.¹¹

C. Potensi Korupsi: Pengadaan dan Pelayanan

Sejak 2012 Transparency International Indonesia (TII) dan PT. PLN (Persero) bekerja sama untuk mengimplementasikan program tata kelola baik dan antikorupsi.¹² Program tersebut fokus pada perbaikan pengadaan dan perbaikan pelayanan. Pemilihan fokus ini bukan tanpa alasan, karena mayoritas kasus korupsi yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah kasus pengadaan. Sementara, PLN sebagai penyedia *public service obligation* (PSO) dalam penyediaan listrik memiliki interaksi dengan pelanggan dengan intensitas sering.

Sektor pengadaan merupakan fokus area advokasi jaringan Transparency Internasional. Alasannya, jumlah pengadaan barang dan jasa di lembaga publik memiliki nilai yang cukup besar. Pengadaan secara rata-rata mencapai 15-30% dari penghasilan kotor dalam negeri.¹³ Korupsi pengadaan dapat mengakibatkan kerugian diperkirakan mencapai 10-25% pada skala normal. Dalam beberapa kasus, kerugian yang ditimbulkan bahkan dapat mencapai

11 Lihat pada <http://news.detik.com/read/2009/12/31/132322/1269482/10/skor-integritas-rendah-pln-bahas-hasil-survei-integritas-kpk>, akses 06/07/2014 pkl 23.45

12 Lihat *Global Corruption Report* (2009), hal. 6

13 Lihat <http://www.tempo.co/read/news/2012/03/06/090388279/Cegah-Korupsi-PLN-Gandeng-TII-Jadi-Pengasas>, akses 07/07/2014, akses 10.51.

40%-50% dari nilai kontrak (Transparency International, 2006).

Terkait dengan pengadaan, PLN memiliki anggaran investasi yang sangat besar. Misalnya, dalam tahun 2014 nilai investasi PLN mencapai 100 triliun rupiah.¹⁴ Nilai investasi PLN ini hampir sebanding dengan sepertiga dari subsidi tahun 2014 sebesar Rp 333,7.¹⁵ Terkait dengan pelayanan pelanggan PLN, pemilihan fokus area pelayanan pelanggan didasari atas beberapa pertimbangan utama. Pertama, pelayanan pelanggan PLN berdasar Indeks Layanan Publik (KPK, 2009) termasuk dalam kategori rendah. Kedua, dari hasil survei Persepsi Anti Korupsi 2013 yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa pengalaman interaksi pelanggan dengan pembayaran suap di PLN merupakan terbesar ketiga setelah Kantor Urusan Agama (KUA), Badan Pertanahan Nasional (BPN).¹⁶

D. Konsep Dasar PLN Bersih

Merujuk pada rumus korupsi ala Klitgard (1998), praktik korupsi sangat erat kaitannya dengan adanya kewenangan monopoli, besarnya diskresi, namun korupsi dapat dikurangi melalui peningkatan akuntabilitas publik.

PLN hingga hari ini masih memegang kewenangan monopoli dalam distribusi ketenagalistrikan di Indonesia. Memodifikasi model pengendalian korupsi ala Klitgard tersebut, pengelolaan program antikorupsi di PLN dilakukan dengan cara menekan praktik monopoli dan pemberian diskresi berlebih serta tidak hanya meningkatkan akuntabilitas publik, namun mengarusutamakan PITA: meningkatkan partisipasi, meningkatkan integritas, meningkatkan, transparansi, dan meningkatkan akuntabilitas.

Pengejawantahan konsep PITA untuk menghindarkan praktek korupsi direalisasikan dengan membangun sistem yang diharap mampu menangkal segala sebab musabab praktek korupsi: yakni rendahnya partisipasi, rendahnya integritas, lemahnya transparansi, dan lemahnya akuntabilitas. Berangkat dari upaya menghindari sebab musabab praktik korupsi tersebut, PLN membangun sebuah sistem yang berlandaskan empat pilar utama PLN Bersih yang dikenal dengan PITA, yaitu: Partisipasi (P), Integritas (I), Transparansi (T), dan Akuntabilitas (A).

14 Lihat Buku *Panduan Mencegah Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik* (2006), hal. 1

15 Lihat pada <http://economy.okezone.com/read/2013/05/16/19/807980/pln-ajak-investor-tanam-investasi-diprojek-rp100-t>, akses 10/07/2014, pkl. 11.52

16 Lihat pada http://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/Advertorial%20APBN%202014_061213.pdf, akses 10/07/2014, pkl. 11.52

Bagan 1 Kerangka Program PLN Bersih



Pilar pertama, yaitu partisipasi. Pilar partisipasi meliputi deklarasi komitmen integritas pegawai PLN di seluruh lapisan unit dan wilayah kerja PLN. Partisipasi ini juga aktif melibatkan pihak-pihak yang terlibat kerja sama dengan PLN melalui deklarasi *Collective Action* yang merupakan komitmen bersama (PLN, Vendor, Publik) untuk mencegah terjadinya korupsi dalam pengadaan barang dan jasa. Lebih dalam lagi, PLN dan mitra kerja ini juga harus saling mendukung lewat multistakeholder forum yang menjadi sarana komunikasi, evaluasi kualitas, akuntabilitas dan integritas dalam pengadaan barang/jasa dan pelayanan pelanggan.

Pilar kedua, yaitu integritas. Pilar integritas menjadikan para pegawai PLN patuh kepada *Code of Ethic* (CoE) dan *Code of Conduct* (CoC) yang berlaku di dalam perusahaan. Implementasinya bisa seperti pegawai PLN dilarang berinteraksi dengan vendor yang berpotensi menimbulkan benturan kepentingan (*conflict of interest*) dan timbulnya gratifikasi melalui berbagai media terutama dan tidak sebatas seperti main golf, undian dalam suatu permainan, dan lain-lain. Integritas ini juga berlaku pada proses pelayanan pelanggan melalui perbaikan indeks Integritas Layanan Publik (ILP). Salah satu penerapan yang sudah berjalan melalui kemudahan proses pasang baru (PB), tambah daya (TD), dan layanan gangguan (LG) listrik yang bebas dari korupsi dan suap.

Pilar ketiga, yaitu transparansi. Pilar transparansi merupakan landasan utama bagi terciptanya iklim keterbukaan perusahaan lewat keterbukaan informasi kepada publik. Penerapan prinsip transparansi sejalan dengan Undang-

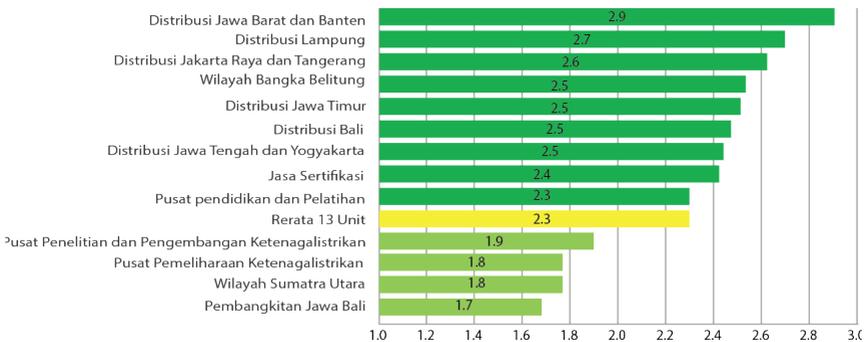
undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) Nomor 14 Tahun 2008 yang sudah diakomodir oleh PLN lewat Keputusan Direksi Nomor 501 Tahun 2012. Keputusan mengatur tentang prosedur keterbukaan dan permintaan informasi oleh publik baik melalui media seperti internet maupun media konvensional seperti buku panduan, brosur, leaflet, dan lain-lain.

Pilar keempat yaitu akuntabilitas. Pilar akuntabilitas merupakan prinsip dari sikap responsif terkait dengan *Complaint Handling Mechanism* (CHM) untuk memberikan kesempatan pengaduan terkait pelayanan pelanggan dan engadaan barang/jasa, dan lain-lain. Wujudnya saat ini berupa tersedianya saluran aduan telepon melalui contact center 123 dan website PLN. Selain itu juga diterapkannya mekanisme *Whistle Blower System* dan pengelolaan gratifikasi untuk melindungi kerahasiaan pelapor.

Keempat pilar PLN Bersih tersebut telah diujicobakan unit PLN yang tersebar di Daerah Sumatera dan Daerah Bali. Hasil dari uji coba tersebut didapati simpulan bahwa unit PLN di daerah merespon dengan cukup baik inisiatif yang digulirkan oleh Kantor Pusat. Penilaian dilakukan dengan penilaian 0 berarti implementasi PLN Bersih di Unit Sangat Kurang, sementara 3 berarti implementasi PLN Bersih di Unit Sangat Baik. Tidak terdapat daerah yang memiliki angka implementasi di bawah satu.

Bagan 2 Implementasi Program PLN Bersih di 13 Unit PLN di Daerah Sumatera dan Jawa

(0 Berarti implementasi kurang, 3 berarti implementasi sangat baik)



Catatan: Pengambilan Data dilakukan menggunakan metode gabungan antara FGD dan kuesioner terstruktur. Responden dari penilaian ini adalah Pelopor PLN Bersih, Mentor PLN Bersih, Vendor, dan Pelanggan. Data diambil pada periode September-Oktober 2013.

E. Milestones Penting:

i. Panduan Gratifikasi

Sejalan dengan program PLN Bersih sedang dilaksanakan di internal PLN, maka PLN menerbitkan buku Panduan Memahami Gratifikasi. Penerbitan buku tersebut dilakukan dengan semangat menjaga integritas bisnis PLN, sekaligus sebagai pedoman bagi seluruh jajaran PLN dalam memahami definisi dan konsep gratifikasi, serta mengetahui bagaimana menyikapi sebuah gratifikasi.

Penerbitan Panduan Memahami Gratifikasi tersebut merupakan bentuk komitmen dari Manajemen PLN untuk bertekad bulat untuk menjadikan PLN sebagai institusi yang modern, bersih dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Direksi PLN juga siap menjadi model antikorupsi bagi seluruh anggota perusahaan. Di sisi lain, segala bentuk praktek korupsi dan suap tidak akan ditolerir dan tidak akan mendapat tempat di dalam perusahaan ini.

ii. Peningkatan Getting Electricity

Secara regular, Bank Dunia membuat peringkat negara terbaik dalam kemudahan melakukan bisnis. Indonesia menduduki peringkat 120, kalah jauh dari negara tetangga Singapura yang menduduki peringkat 1 dan Malaysia peringkat 6. Salah satu indikator yang turut menentukan kemudahan berusaha tersebut adalah kemudahan untuk mendapatkan aliran listrik dari PLN.

Upaya PLN Bersih, secara kontinyu mengirimkan sinyalemen positif kepada publik. PLN Bersih menyampaikan pesan penting berupa upaya bersih-bersih dari praktik suap dan uang pelican untuk mendapatkan listrik. Kemudahan mendapatkan akses listrik mengalami kenaikan sebanyak 11 poin dari posisi 158 di tahun 2012 menjadi posisi 147 di tahun 2013.

iii. Pelopor Keterbukaan Informasi

Berdasarkan hasil pemeringkatan tingkat transparansi BUMN, Komisi Informasi Pusat (KIPusat) PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) mendapat peringkat tertinggi. KI Pusat menilai PLN sebagai badan publik yang paling terbuka dalam pengelolaan dan pemberian informasi publik kepada masyarakat.

Dalam penilaian KI Pusat, PLN memiliki skor 74,092. Skor ini termasuk dalam kriteria transparansi tertinggi untuk kategori badan publik BUMN.

iv. *Peer Learning* Melalui Multistakeholder Forum

Sebagai sebuah perusahaan yang sedang mengimplementasikan program anti korupsi, PLN memanfaatkan ruang-ruang diskusi publik untuk mempertajam dan mengefektifkan sistem pencegahan korupsi. Pertama, Dalam Anti Corruption and Transparency Working Group – APEC, 24 Juni 2013, Medan PLN berpartisipasi sebagai peer bagi BUMN dan Sektor Swasta Lain terkait pengelolaan gratifikasi dan uang pelicin. Kedua, dalam Konferensi Nasional Pemberantasan Korupsi (KNPK), Jakarta, PLN menjadi peer bagi BUMN dan Sektor Swasta lain dalam implementasi sistem integritas perusahaan.

F. Reformasi Pengadaan: Mengurangi Calo Pengadaan dan Meningkatkan Efisiensi

Korupsi dalam pengadaan memiliki jumlah yang sangat besar. Dalam beberapa kasus, kerugian yang ditimbulkan bahkan dapat mencapai 10%-50% dari nilai kontrak (Transparency International, 2006). Sementara itu pengadaan barang dan jasa di lembaga publik rata-rata mencapai sekitar 15-30% penghasilan kotor dalam negeri.

“Masih terbayang peristiwa empat tahun silam, tatkala saya masih menjadi GM Penyaluran dan Pusat Pengatur Beban (P3B) Jawa Bali. Ketika itu saya harus menandatangani kontrak pengadaan barang dan jasa dengan rekanan terpilih beralamatkan di ruko-ruko seputar kota Jakarta”.

(Nur Pamudji, Saatnya Hati Bicara, Hal. 4-7)

G. Reformasi Pelayanan: Mengurangi Interaksi Langsung dengan Pelanggan dan Pengetatan Integritas Mitra Bisnis PLN

PLN memiliki jumlah pelanggan listrik yang sangat besar mencapai 57,1 Juta pelanggan. Sementara, jumlah pegawai PLN sebesar 43.464. Artinya, 1 orang pegawai PLN harus melayani kurang lebih 1,300 pelanggan PLN setiap bulannya dengan berbagai macam keluhannya.

“Proses permohonan pasang baru dan pembayaran biaya penyambungan

ke PLN sudah sesuai standard PLN. Kemudian ada 'petugas PLN' melakukan survei awal untuk menyambung saluran ke rumah dan memasang Kwh-nya. Nah, kesempatan itu rupanya dimanfaatkan oleh si 'Petugas PLN' untuk meminta uang tambahan dari pelanggan PLN".

(Nguhah Adnyana, Saatnya Hati Bicara, Hal. 205-210)

Kegelisan itulah yang kemudian melatarbelakangi PLN memikirkan cara baru pengadaan baru di PLN. Salah satunya adalah menggunakan mekanismen joint procurement. Alhasil, penggunaan metode pengadaan baru ini disertai dengan kondisi global saat itu, harga trafo anjlok hampir setengahnya, dan ketika PLN kemudian konsisten menerapkan cara ini, harga trafo 500 kv harganya nyaris sepertinga harga semula, dan harga trafo 150 kv menjadi setengahnya saja.

Refleksi di atas merupakan kasus yang lazim terjadi dalam proses sambung baru di PLN. Pelanggan mungkin tidak sepenuhnya menyadari bahwa "Petugas PLN" yang nakal tersebut merupakan kontraktor dari PLN. Namun apalah boleh buat cerita di atas membawa pesan yang sangat tegas bahwa jika PLN ingin membangun citra positif yang melayani masyarakat, maka tidaklah cukup hanya dengan menertibkan perilaku internal saja. Tetapi perilaku mitra kerja juga harus tertib.

Daftar Pustaka

- Klitgaard, R. (1998). *Corruption. Finance and Development* , 1-6.
- Pamudji, Nur . (2013). *Saatnya Hati Bicara*, PT. PLN (Persero). Jakarta
- Dewo, Setyo Anggoro. (2013). *Saatnya Hati Bicara*, PT. PLN (Persero). Jakarta
- Adnyana, I Nguh. (2013). *Saatnya Hati Bicara*, PT. PLN (Persero). Jakarta
- Transparency International. (2013). *Corruption Perception Index*. Berlin
- Hardoon, Deborah, and Heinrich, Finn. (2011). *Bribe Payer Index*. Transparency International. Berlin
- Transparency International. (2006). *Mencegah Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik*. Transparency International. Berlin
- Susan Cote Ackermen, (2013). *Transparency Corporate Reporting*. Transparency International. Berlin
- Zinnbauer, Dieter; Dobson, Rebecca; dan Despota, Krina (Ed), (2009). *Global Corruption Report*. Transparency International. Berlin

Hilangnya Kampung Betawi Petukangan Pembebasan Lahan Jalan Tol Ruas Lingkar Luar Jakarta W2 Utara (Kebon Jeruk – Ulujami)

Oleh Ahmad Biky¹

Ada dua perubahan struktur yang hendak dicapai oleh Bantuan Hukum Struktural yakni, adanya perubahan pada vertical division of labor dan feudal interaction structure dan ini dilakukan dengan penciptaan pusat-pusat kekuatan (power resources) di dalam tubuh masyarakat. Dengan kata lain masyarakatlah yang harus menjadi ujung tombak perjuangan dalam menuntut hak-hak mereka.

Pada Tahun 1992 Gubernur DKI Jakarta menetapkan *Trace Jakarta Outer Ring Road (JORR) W2 North* melalui Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 195 Tahun 1992. Selang 16 (enam belas) tahun kemudian sekitar tahun 2008 terbentuk Tim Pengadaan Tanah (TPT) untuk proyek Pembebasan Lahan Jalan Tol Ruas Lingkar Luar Jakarta W2 Utara (Kebon Jeruk-Ulujami) berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 234/KPTS/M/2008, tanggal 27 Maret 2008 yang dapat dikatakan sebagai awal dari “petaka” hilangnya kampung Betawi Petukangan.

Petukangan merupakan salah satu dari sedikit kampung Betawi yang masih bertahan dari kerasnya pembangunan Kota Jakarta. Kampung Petukangan masih terus menjaga keaslian dan keluhuran budaya Betawi seperti palang pintu dan Pencak Silat Beksi, bahkan Petukangan merupakan tempat kelahiran guru Pencak Silat Beksi, yakni Godjalih atau bisa lebih dikenal dengan Kong Haji. Yang patut diingat adalah tujuan Kong Haji menekuni Pencak Silat dikarenakan dia tidak suka dengan kesewenang-wenangan pemerintah Hindia Belanda terhadap saudara-saudaranya orang Betawi.² Sekarang, Petukangan sebagai kampung Betawi telah berubah menjadi jalan beton yang komersial atau orang lebih kenal dengan istilah Jalan Tol yang proses pembebasan lahannya dimulai sejak tahun 2009.

1 Penulis adalah Pengacara Publik LBH Jakarta Bidang Penanganan Kasus
2 <http://www.jakarta.go.id/web/encyclopedia/detail/1072/Godjalih-Kong-Haji>

Melawan Korupsi

Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan susunan keanggotaannya diatur dalam Pasal 14 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terdiri dari a. Sekretaris Daerah sebagai Ketua merangkap Anggota; b. Pejabat dari unsur perangkat daerah setingkat eselon II sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota; c. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota; dan d. Kepala Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/Kota yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai Anggota.

PETA JARINGAN RUAS JALAN TOL DKI JAKARTA DAN SEKITARNYA



Proses pembebasan lahan yang dilakukan tidak sesederhana yang ada pada teks peraturan perundang-undangan. Dalam implementasi banyak terjadi konflik dan permasalahan dalam menerapkan sebuah peraturan dengan mengatasnamakan pembangunan. Sosialisasi yang dilakukan pihak TPT dan P2T pada Januari 2009 yang melakukan pengukuran/pendataan tanah dan bangunan secara tidak profesional karena dilakukan secara acak dan waktu yang tidak terjadwal. Nopember 2009 TPT dan P2T mengumumkan atau menyampaikan hasil ukur/data tanah dan bangunan warga dan pertemuan tersebut berjalan ricuh dikarenakan data yang tidak akurat seperti: ukuran/data tanah dan bangunan yang tidak benar, jalan lingkungan tidak dikembalikan kepada pemilik asal tetapi diklaim oleh TPT sebagai milik Negara, P2T tidak mengakui/tidak bersedia melakukan musyawarah dengan Tim Perwakilan yang sudah ditunjuk dan diberi kuasa oleh warga untuk melakukan perundingan dengan pihak P2T/TPT.

Selain permasalahan mengenai inventarisasi data tanah dan bangunan milik warga juga masih banyak permasalahan lainnya khususnya dalam musyawarah penentuan harga. Akhirnya warga pada bulan April 2010 dengan tegas menyatakan sikap belum dapat menyetujui penawaran harga yang ditawarkan oleh TPT dan P2T proyek jalan tol JORR W2N yang disebabkan:

1. Rencana nilai ganti rugi lahan dan bangunan yang disampaikan dalam pertemuan dengan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dikantor Kelurahan Petungkang Selatan, belum mencerminkan aspirasi warga yang terkena program pengadaan jalan tol dan belum pernah dijelaskan serta disosialisasikan kepada warga sebagai rencana besaran ganti kerugian.
2. Sosialisasi disampaikan kepada warga hanya menyimpulkan agar warga dapat mempersiapkan dan menyerahkan salinan data-data surat kepemilikannya serta akan dilaksanakan pengukuran luas lahan selengkapya terhadap masing-masing milik warga yang terkena proyek pengadaan jalan tol.
3. Pengukuran tanah, bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya serta jalan yang dimiliki warga belum selesai/belum mencerminkan hasil inventarisasi atas kepemilikan warga sebenarnya.
4. Penawaran harga ganti kerugian yang diajukan hanya berkisar Rp. 800.000,- (delapan ratus ribu rupiah)/dibawah NJOP tahun 2010 sehingga sangat tidak mencerminkan keadilan dan bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 26 ayat (3) tentang arti dan nilai mata uang

dan Pasal 33 ayat (3) tentang kebijakan pemerintah yang diharapkan mensejahterakan masyarakat. Padahal sudah ditegaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa pergantian atas kerugian baik berupa fisik maupun non fisik sebagai akibat dari pengadaan tanah yang diberikan kepada pemilik tanah, bangunan, tanaman atau benda-benda lain yang berada di atasnya dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena program pengadaan tanah dengan memperhatikan nilai nyata/pasar.

Pada tanggal 31 Agustus 2010 Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Untuk Kepentingan Umum Kota Administrasi Jakarta Selatan menetapkan harga berdasarkan Keputusan Nomor: 193/-1.711.37/JORR W2 Utara/MIII/10 tentang bentuk dan besarnya nilai ganti rugi atas tanah, bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah untuk pengadaan tanah yang terkena pembangunan Jalan Tol JORR W2 Utara yang berlokasi dikelurahan Petukangan Selatan berdasarkan revisi peta bidang tanah dan daftar inventarisasi No. 01 a sebanyak 111 bidang, No. 02 a sebanyak 112 bidang, No. 03 a sebanyak 93 bidang, No. 04 a sebanyak 83 83 bidang, Kecamatan Pesanggrahan Wilayah Kota Administrasi Jakarta Selatan sebesar Rp. 920.000,- (sembilan ratus dua puluh ribu rupiah)/satu kali NJOP tahun 2010. Kemudian warga bersama LBH Jakarta mengajukan keberatan atas SK tersebut kepada Gubernur DKI Jakarta (saat itu Fauzi Bowo/Foke) dikarenakan proses penentuan harga dan dikeluarkannya SK dari P2T Jakarta Selatan tidak dilakukan dengan musyawarah atau tidak adanya pelibatan warga yang terkena proyek pembebasan lahan tersebut; inventarisasi data tanah, bangunan, tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah tidak sesuai dengan kondisi nyata/yang sebenarnya; dan warga keberatan dengan harga yang diterapkan pada tahun 2010 sebesar Rp. 920.000,- (sembilan ratus dua puluh ribu rupiah/satu kali NJOP sedangkan tahun 2003 sebesar Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah)/sepuluh kali NJOP sesuai dengan SK Walikota Jakarta Selatan No. 245/2003.

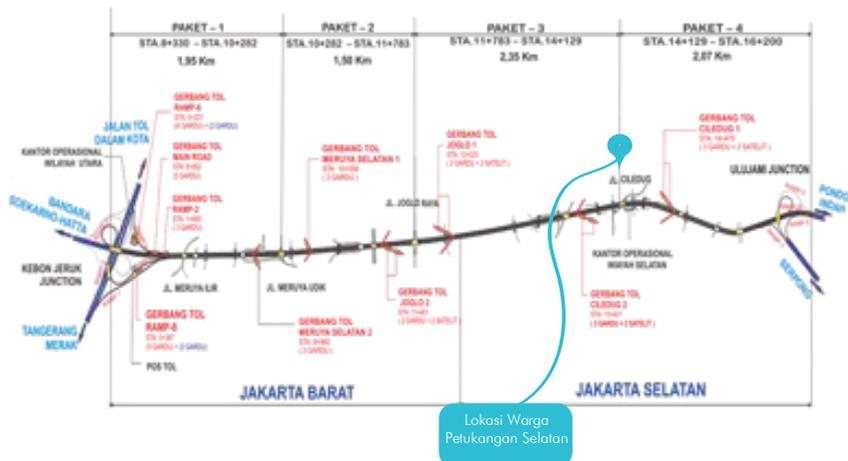
Menindaklanjuti keberatan warga atas SK besaran nilai ganti rugi yang dikeluarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kota Administrasi Jakarta Selatan, Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta menetapkan Surat Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor: 1907/2010 Tentang Perubahan Besarnya Nilai Ganti Rugi Tanah dan Bangunan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol *Jakarta Outer Ring Road*

(JORR) W2 Utara di Kelurahan Petukangan Utara dan Kelurahan Petukangan Selatan Kecamatan Pesanggrahan Kota Administrasi Jakarta Selatan sebesar Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah). Untuk kesekian kalinya warga kembali tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan yang dibuat Pemerintah meskipun mereka adalah *stakeholder* yang penting dalam proyek pengadaan tanah tersebut. Gubernur DKI Jakarta kembali mengulangi kesalahan yang sama yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kota Administrasi Jakarta Selatan. Yang membedakan adalah nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh Gubernur DKI sedikit lebih besar dari yang ditetapkan oleh P2T Kota Administrasi Jakarta Selatan. Tidak terima dengan Keputusan Gubernur tersebut warga bersama LBH Jakarta mengajukan gugatan atas SK Gubernur ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta.

Dalam menjalani proses pembebasan lahan tersebut warga kemudian membentuk organisasi semacam yang dinamakan Perwakilan Warga Yang Terkena Proyek Jalan Tol JORR W2N Petukangan Selatan. Melalui organisasi ini masyarakat didampingi LBH Jakarta terus memperjuangkan hak-hak mereka khususnya hak atas tempat tinggal dan penghidupan yang layak.

Perlawanan Diruang Sidang

Tidak terima dengan Keputusan Gubernur yang dikeluarkan tanpa melibatkan partisipasi warga sebagai *stakeholder* dan masih banyaknya kesalahan dalam inventarisasi tanah, bangunan, tanaman, bangunan dan benda lain yang berkaitan dengan tanah warga Petukangan Selatan bersama LBH Jakarta mengajukan gugatan atas SK Gubernur tentang nilai ganti rugi untuk proyek Jalan Tol JORR W2N ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan Nomor Perkara No. 16/G/2011/PTUN-JKT. Dalam sidang warga selalu datang untuk menyaksikan dan mengawal sidang. Sedikitnya selalu hadir secara besama-sama dengan menggunakan 4 (empat) bus Metro Mini di setiap sidangnya. Pada saat sidang pembacaan putusan sampai 9 (sembilan) Bus Metro Mini. Tindakan ini dilakukan oleh warga Petukangan Selatan karena mereka sadar bahwa ujung tombak perjuangan adalah mereka dan tidak sekedar titip nasib kepada LBH Jakarta selaku kuasa hukum dalam kasus tersebut.



Sumber : Presentasi JORRW2N 3 Juli 2013 WJS, Tim Pengadaan Tanah Kementerian PU

Dalam persidangan ini kami dapat membuktikan banyaknya permasalahan sehubungan dengan dikeluarkannya SK Gubernur DKI Jakarta Nomor 1907/2010, khususnya mengenai tidak adanya musyawarah dalam menetapkan harga dan masih banyaknya kesalahan dalam inventarisasi tanah, bangunan, tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah berdasarkan bukti dan saksi serta dikuatkan dengan keterangan Ahli Prof. Arie Sukanti Hutagalung yang bersedia memberikan keterangannya di bawah sumpah tanpa dibayar sepeserpun. Keterangan penting yang disampaikan oleh Prof. Arie Sukanti Hutagalung di antaranya:

- Dasar perolehan tanah menurut hukum tanah nasional adalah musyawarah untuk mufakat;
- Musyawarah adalah azas hukum, batang tubuh dari suatu pohon hukum sedangkan Peraturan Presiden hanyalah sebagian ranting-ranting yang kecil saja;
- Musyawarah adalah proses yang saling mendengar, saling memberi pendapat, yang berazaskan kesetaraan dan persamaan hak;
- Jika pemilik tanahnya banyak maka musyawarah dapat dilakukan dengan perwakilan masyarakat, yaitu pihak yang diberi kuasa dan harus ada surat kuasa;
- Gubernur bisa meminta P2T melakukan musyawarah kembali;
- Musyawarah harus dilakukan dengan pihak yang berhak atau yang diberi kuasa, bukan dengan pengurus RT.

- g) Sekalipun peraturan tidak mengatur secara detail mengenai dilakukannya musyawarah kembali, namun jika tetap tidak dilakukan maka tindakan tersebut sebagai pelanggaran azas hukum. Azas hukum lebih penting dari peraturan perundang-undangan yang cuma ranting-rantingnya. Nyawa dalam pelepasan tanah adalah musyawarah mufakat, hal ini ditunjang oleh konstitusi dan Pancasila. Musyawarah kembali dimungkinkan. Malah jika Gubernur memaksakan kehendaknya, bisa dikategorikan melanggar HAM.

Dari keterangan tersebut dapat disimpulkan musyawarah yang dimaknai saling mendengar, saling memberi pendapat serta berazaskan kesetaraan dan persamaan hak mutlak dilakukan dalam proses pelepasan tanah. Ketiadaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara detail mewajibkan Tergugat melakukan musyawarah tidak dapat dibenarkan karena musyawarah adalah azas hukum yang posisinya lebih tinggi dari Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 dan Perkap BPN No. 3 Tahun 2007.

Atas dasar-dasar tersebut diatas kemudian Majelis Hakim memenangkan gugatan Warga Petukangan dan LBH Jakarta dengan amar Putusan :

1. Menolak Eksepsi Tergugat
2. Mengabulkan gugatan Para Penggugat secara keseluruhan;
3. Menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara berupa Surat Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 1907/2010 tertanggal 4 November 2010 Tentang Perubahan Besarnya Nilai Ganti Rugi Tanah Dan Bangunan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol Jakarta Outer Ring Road (JORR) W2 Utara Di Kelurahan Petukangan Utara Dan Kelurahan Petukangan Selatan Kecamatan Pesanggrahan Kota Administrasi Jakarta Selatan;
4. Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 1907/2010 tertanggal 4 November 2010 Tentang Perubahan Besarnya Nilai Ganti Rugi Tanah Dan Bangunan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol Jakarta Outer Ring Road (JORR) W2 Utara Di Kelurahan Petukangan Utara Dan Kelurahan Petukangan Selatan Kecamatan Pesanggrahan Kota Administrasi Jakarta Selatan yang telah dikeluarkan oleh Tergugat;
5. Menghukum biaya yang timbul dalam perkara ini kepada Tergugat.

Merasa tidak puas putusan hakim, Gubernur DKI Jakarta selaku Tergugat mengajukan upaya hukum banding bahkan sampai kasasi di Mahkamah Agung, namun Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor:

16/G/2011/ PTUN-JKT kemudian dikuatkan dengan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 178/B/2011/PT.TUN-JKT serta Putusan Mahkamah Agung Nomor: 283 K/TUN/2013. Artinya SK Gubernur DKI Jakarta Nomor 1907/2010 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan Pemerintah Khususnya TPT dan P2T harus melakukan perbaikan data tanah, bangunan, tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah serta melakukan musyawarah dengan warga atau para pemegang hak.

Gubernur DKI Jakarta Yang Baru (Jokowi) Belum Mengerti Permasalahan Pembangunan Proyek Jalan Tol JORR W2 N

Setelah dimenangkannya gugatan warga di Pengadilan maka pekerjaan rumah selanjutnya yang harus diselesaikan adalah meminta pihak Pemerintah untuk melaksanakan putusan Pengadilan dengan cara melakukan perbaikan inventarisasi data atau pengukuran ulang serta melakukan musyawarah untuk pergantian harga yang layak serta tidak memiskinkan. Mengenai permasalahan besaran nilai ganti kerugian LBH Jakarta tidak masuk terlebih dalam karena hal tersebut berkaitan dengan hak kepemilikan warga. Disamping itu juga sesuai dengan prinsip dan tujuan dari Bantuan Hukum Struktural (BHS) yang menjadi *working ideology* LBH Jakarta pusat-pusat kekuatan untuk melakukan advokasi harus berasal dari dalam tubuh masyarakat itu sendiri, masyarakat harus berdaya dalam memperjuangkan hak-hak mereka. LBH Jakarta hanya mendampingi warga untuk tahu hak dan kewajibannya serta bagaimana seharusnya musyawarah berlangsung dan memastikan musyawarah tersebut dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku.²

Yang dilakukan warga pertama kali bersama LBH Jakarta ketika sudah menerima Putusan Mahkamah Agung yang mempunyai kekuatan hukum tetap adalah segera memberitahukan permasalahan pembebasan lahan proyek jalan tol JORR W2 N kepada Gubernur DKI Jakarta yang baru terpilih yakni Jokowi.

Warga secara bersama-sama datang ke Balai Kota untuk melakukan audiensi dengan Gubernur dan surat permohonan audiensi sudah disampaikan oleh LBH Jakarta seminggu sebelumnya. Audiensi tersebut dijadwalkan pada hari Rabu, 17 April 2013 pukul 10.00 WIB, warga sudah berangkat dari Petukangan dengan menggunakan 12 Bus Metro Mini dan 1 Mobil Komando sejak pukul 08.00 WIB. Hal yang mengejutkan terjadi dimana pada pukul 09.30 WIB LBH Jakarta mendapat telepon dari orang yang mengaku dari Biro

Hukum Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan menyatakan bahwa pertemuan audiensi tersebut tidak bisa dilakukan karena Gubernur sudah ada agenda yang lain dan meminta dijadwalkan ulang, namun warga tetap datang ke Balai Kota dan menunggu agar Gubernur mau menemui mereka dan hasilnya sekitar jam 13.00 WIB sejumlah perwakilan warga bersama kuasa hukum dari LBH Jakarta diterima oleh Gubernur dan langsung menyampaikan permasalahan yang terjadi terkait proyek pembebasan lahan jalan tol JORR W2 N. Hal yang sangat mencengangkan adalah jawaban Jokowi yang mengatakan dengan polosnya bahwa beliau belum mengetahui permasalahan pembebasan lahan jalan tol JORR W2 N khususnya di wilayah Petukangan Selatan.



Sumber : Pusat Dokumentasi dan Informasi LBH Jakarta

Pasca aksi audiensi Warga Petukangan Selatan Tergusur Jalan Tol JORR W2N ke Balai Kota pada tanggal 17 April 2013 yang lalu Gubernur DKI Jakarta (Joko Widodo) yang dilanjutkan dengan “blusukan” ke lokasi pada hari jum’at tanggal 19 April 2013 Jam 10 pagi berjanji akan mengadakan musyawarah dengan Warga Petukangan Selatan di restoran Padang pada hari Rabu tanggal 24 April 2013. Namun setelah adanya “blusukan” yang di lakukan oleh Jokowi kemudian entah dengan sepengetahuan atau tidak dari Gubernur, warga juga mendapat undangan musyawarah terkait permasalahan yang sama dari Ketua Panitia Pengadaan Tanah (P2T) di lokasi yang sama, hari dan tanggal yang sama namun dengan selisih waktu 2 jam sebelumnya yakni sekitar pukul 11.00 WIB sehingga menimbulkan ke khawatiran warga akan

diterapkannya “jurus” lama yang penuh dengan permasalahan terkait dengan pembebasan lahan untuk proyek jalan tol JORR W2N khususnya di Petukangan Selatan. Pada akhirnya pertemuan dilakukan secara bersama baik dengan Gubernur, TPT, P2T Kota Administrasi Jakarta Selatan dan Warga, hasil dari pertemuan tersebut adalah Jokowi menghimbau agar proses pembebasan lahan dilakukan dengan musyawarah dan P2T berkewajiban untuk memperbaiki data-data tentang tanah, bangunan, tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah. Sekitar bulan Agustus 2013 pengukuran ulang dan perbaikan inventarisasi tanah, bangunan, tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah dilakukan dan kemudian dilanjutkan dengan proses musyawarah soal harga ganti kerugian.

Akhir Proses Pembebasan Lahan Proyek Jalan Tol JORR W2 N dan Merupakan Awal Hilangnya Kampung Betawi Petukangan

Perjuangan warga Petukangan yang tak kenal lelah kian mendekati capaian kemenangan ketika proses pengukuran ulang dan perbaikan inventarisasi tanah, bangunan, tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah selesai dilakukan dan beranjak pada tahapan musyawarah, tantangan yang dihadapi semakin besar namun tampaknya semangat dan karakter Kong Haji ada dalam diri warga Petukangan. Hal tersebut terbukti dengan mampunya Warga Petukangan mampu untuk melakukan musyawarah dengan pihak P2T Kota Administrasi Jakarta Selatan dan TPT dari Kementerian Pekerjaan Umum. Musyawarah tersebut dilakukan dengan sistem jejaring (perwakilan) dimana setidaknya terdapat 15 jejaring yang masing-masing jejaring mewakili 5 orang warga pemilik hak dan LBH hanya sebagai pendamping.

Dalam proses musyawarah warga kerap kali diintimidasi dengan kata-kata konsinyasi (menitipkan uang di pengadilan) dan kemudian di gusur paksa. Namun warga tidak takut, justru menjadi lebih semangat dan solid untuk terus berjuang, setidaknya setiap kali pertemuan musyawarah warga selalu hadir beramai untuk mengawal proses tersebut. Sampai pada akhirnya proses musyawarah dapat dilakukan dengan baik, upaya selain upaya litigasi melalui gugatan, warga juga kerap melakukan aksi demonstrasi untuk menyuarakan permasalahan-permasalahan mereka dan mendorong dukungan serta keterlibatan publik terhadap kasus yang mereka hadapi membuah hasil ketika tercapai kesepakatan mengenai besaran ganti kerugian terkait pembangunan jalan tol JORR W2 N.



Foto pada saat pembayaran ganti kerugian di Kantor Kelurahan Petukangan Selatan
Sumber : Pusat Dokumentasi dan Informasi LBH Jakarta

Sebanyak 101 bidang tanah milik warga Petukangan Selatan kini sudah resmi dibebaskan dengan uang ganti rugi seluruhnya mencapai Rp 130 miliar. Pada proses pembayaran, warga diminta untuk menyerahkan seluruh berkas kepemilikan lahan asli. TPT dan P2T memberikan cek dalam bentuk buku tabungan dan kartu ATM beserta nomor PIN-nya. Warga dapat mencairkan dana tersebut ke bank cabang terdekat. Proses ini menandakan berakhirnya proses pembebasan lahan proyek jalan tol JORR W2 N dan merupakan awal dari hilangnya kampung Betawi Petukangan. Apakah pembangunan harus selalu menghilangkan kebudayaan??

Penanganan Pengaduan Korupsi Bantuan Bencana di Aceh

Oleh Alfian Husein¹

A. Latar Belakang

Proses rehabilitasi dan rekonstruksi yang terjadi di Aceh pasca bencana gempa dan tsunami pada tahun 2004 telah membawa perubahan signifikan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat di Serambi Mekkah ini. Aceh menjadi pusat perhatian dunia internasional pasca-terjadinya bencana yang merenggut ratusan ribu nyawa. Sebelum bencana melanda provinsi paling ujung Sumatera ini, Aceh memang sedang dilanda konflik berkepanjangan yang menjadi catatan hitam tersendiri atas penderitaan yang dirasakan rakyatnya.

Bencana gempa dan tsunami melanda pada Desember 2004 ditetapkan sebagai bencana nasional oleh Presiden Indonesia. Sehingga ini pintu masuk bagi dunia internasional untuk membantu dan memberi bantuan kemanusiaan, baik berupa kebutuhan sandang, pangan, dan papan maupun bantuan lainnya yang bertujuan memulihkan Aceh dari bencana yang terjadi. Bukan hanya itu, pemerintah Indonesia juga membentuk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) yang bertujuan mengembalikan wajah Serambi Mekkah setelah porak poranda diterjang tsunami.

Dalam perjalanan guna menanggulangi musibah yang terjadi, Pemerintah Pusat memberlakukan masa tanggap darurat mulai bulan Januari sampai dengan bulan Juli 2005. Pada masa ini, beragam kegiatan telah dilaksanakan, baik dalam rangka evakuasi korban, pembersihan jalan, penataan fasilitas umum, tempat peribadatan, kesehatan sampai dengan pemberian layanan kesehatan dan pendidikan bagi anak-anak korban bencana. Bukan hanya itu, pemulihan trauma terhadap korban terus diupayakan agar masyarakat yang menjadi korban dapat menata hari-hari selanjutnya dengan lebih baik.

Secara umum jika diperhatikan dengan seksama maka banyak sekali aktivitas pemulihan yang dilakukan, baik itu oleh pemerintah internasional, NGO dan juga Pemerintah Indonesia.

1 Penulis adalah Koordinatior Badan Pekerja Masyarakat Transparansi Aceh (MaTA) Aceh

Di sisi lain, selama masa rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dilaksanakan, beragam persoalan dan masalah muncul ke permukaan. Baik dalam hal tata kelola dan proses penyaluran bantuan bencana untuk korban maupun persoalan-persoalan lainnya. Berdasarkan pemantauan kami, persoalan korupsi merupakan masalah yang paling dominan terjadi dalam penyaluran bantuan kepada korban. Banyak modus yang kami catat di antaranya adalah penggelapan, pemotongan, penyaluran tak tepat sasaran, penyimpangan dalam rekonstruksi dan berbagai modus lainnya yang jika tak diselesaikan akan menimbulkan berbagai permasalahan baru dikemudian hari.

Persoalan korupsi yang muncul pada saat rehabilitasi dan rekonstruksi seakan dianggap persoalan biasa baik oleh oknum yang konsen dengan penyaluran maupun dari masyarakat sebagai korban yang berhak menerima berbagai bantuan yang telah disediakan. Memang tak dipungkiri, alasan duka akibat bencana dan bantuan harus segera diterima oleh korban menjadi senjata pamungkas bagi para oknum untuk membenarkan berbagai tindakan menyimpang yang mereka lakukan. Akses terhadap informasi yang tertutup dan sikap apatis masyarakat korban bencana semakin mempersubur tindak pidana yang terjadi di daerah bencana ini.

Beranjak dari berbagai perubahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat dan kekhawatiran akan tumbuh suburnya tindak pidana korupsi, maka hal tersebut mengobarkan semangat bagi penulis dan rekan-rekan lain untuk melakukan pengawalan dan kontrol terhadap distribusi bantuan untuk korban bencana di Serambi Mekkah ini. Baik bantuan yang bersumber dari masyarakat internasional melalui berbagai NGO yang masuk ke Aceh, maupun bantuan-bantuan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara-(APBN), Anggaran Pendapatan Daerah (APBD) dan dari para pihak yang menaruh perhatian terhadap bencana yang terjadi di Aceh ini.

B. Masa Rehabilitasi dan Rekonstruksi

Dalam masa rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh, Pemerintah membentuk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias. Badan inilah yang mengelola anggaran trilyunan lebih untuk mengembalikan Aceh setelah diluluh-lantakkan akibat terjangan tsunami. Fokus pembangunan yang dilakukan oleh BRR pada masa itu meliputi; pembangunan infrastruktur, fasilitas kesehatan, tempat peribadatan, pendidikan, perumahan, pembukaan jalan, penyediaan air bersih, serta sarana dan prasarana kebutuhan penunjang perekonomian.

Badan yang dibentuk untuk mengurus Aceh dan Nias ini mengelola anggaran yang bersumber dari APBN, APBD dan masyarakat internasional lainnya. Dalam tubuh BRR ini sendiri dibentuk begitu banyak badan yang bertugas di masing-masing sektor. Ada badan yang berfokus pada pembangunan perumahan, jalan, sarana pendidikan, sarana kesehatan dan berbagai sektor lainnya. Di samping itu, pemberdayaan ekonomi korban juga turut dilakukan bahkan juga menggelontorkan anggaran untuk banyak LSM agar program-program semasa rehabilitasi dan rekonstruksi terlaksana dengan baik.

Sebagaimana yang telah diterangkan di atas, persoalan korupsi juga tak luput dari badan yang setara dengan kementerian ini. Berbagai persoalan korupsi muncul dan silih berganti mendera tubuh BRR. Pemotongan, bantuan tak tepat sasaran, penyelewengan dan berbagai tindak penyimpangan lainnya. Akibat hal ini, penderitaan masyarakat korban yang pada saat itu masih trauma seakan-akan terus bertambah-tambah dengan munculnya berbagai persoalan di atas.

Dari beragam persoalan yang muncul serta dari banyaknya laporan yang kami terima atas maraknya aksi kejahatan korupsi dalam pendistribusian bantuan, maka kami membentuk satu tim monitoring yang menjadi pendamping masyarakat korban dalam menyikapi setiap persoalan korupsi yang akan muncul maupun yang telah terjadi. Selain sebagai mediator kami juga turut serta memastikan bahwa semua proses pendistribusian bantuan kepada korban sudah tepat sasaran.

C. Monitoring Lapangan

Dalam proses monitoring dan pendampingan, sedikitnya kami menemukan 237 kasus pelanggaran yang terjadi di 7 Kabupaten/Kota yang tersebar di provinsi Aceh. Fokus monitoring kami meliputi daerah Kota Banda Aceh, Aceh Jaya, Meulaboh, Aceh Selatan, Semeulue, Aceh Besar, Pidie, Biereun, Kota Lhokseumawe serta Aceh Utara. Dalam mekanisme monitoring, tim pemantau dalam melakukan monitoring dan advokasi memfokuskan pada beberapa isu di bawah ini:

- a. Monitoring Pembangunan Barak Pengungsi.
Pembangunan barak di mana satu barak terdiri dari 12 kamar yang dibangun dengan menggunakan pola penunjukan langsung oleh Kementerian Pekerjaan Umum kepada Perusahaan BUMN dan perusahaan lokal di Aceh dengan status sub kontrak dari perusahaan BUMN juga menuai berbagai masalah. Beberapa temuan yang kami

dapati, mulai dari kualitas kayu dan konstruksi lantai yang tidak cukup tebal atau tidak sesuai dengan spesifikasi, pembangunan asal-asalan dan berbagai bentuk penyimpangan lainnya. Untuk pembangunan barak ini, dialokasikan anggaran Rp. 120.000.000,- untuk setiap barak yang anggarannya bersumber dari Kementerian Pekerjaan Umum.

- b. Monitoring dan Advokasi terhadap Penyaluran Dana Bantuan Jadup. Penyaluran Jatah Hidup (jadup) dilakukan melalui mekanisme penyaluran dari Dinas Sosial Aceh kepada Koordinator Pengungsi di barak melalui pihak kecamatan. Dalam proses pengelolaan jadup oleh koordinator dan juga pihak kecamatan, pemantau melakukan analisis dan pemetaan terhadap jumlah pengungsi, tempat pengungsi dan kondisi pengungsi. Hal ini bertujuan untuk memudahkan proses dalam kerja-kerja pemantauan guna memastikan penyaluran dana berjalan dengan maksimal. Dalam proses monitoring tersebut kami juga menemukan berbagai praktik penyimpangan mulai dari pemotongan jumlah jadup yang harus diterima oleh perseorangan, sampai penerima jadup fiktif. Hal ini dilakukan secara sistematis oleh pengelola, mulai dari pemerintah daerah sampai penanggung jawab di barak pengungsi. Padahal pemberian bantuan secara cepat, terarah dan efisien sangat di butuhkan oleh para korban.
- c. Pemantauan terhadap Proses Pembangunan Rumah bagi Korban. Pemerintah dalam masa rehabilitasi dan rekonstruksi membangun rumah tipe 36 untuk para korban tsunami. Masing-masing rumah dialokasikan Rp. 50.000.000,- per unit. Dalam pemantauan pada tahapan ini, kami menemukan banyak penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksana. Mulai dari proses pengerjaan konstruksi sampai mekanisme penyerahan rumah kepada korban. Adapun temuan meliputi persoalan, kontrak dengan pelaksana yang memiliki akses dengan pemerintah, spesifikasi bangunan yang tak layak. Temuan lain yang kami didapati di lapangan adalah biaya penimbunan lantai yang dibebankan kepada penerima rumah, kualitas kayu yang digunakan tidak memenuhi spesifikasi, dinding rumah dan lantai yang retak sebelum diserahkan kepada korban. Temuan-temuan semacam ini semestinya tidak terjadi jika proses pengawasan diintensifkan. Menurut analisis kami, penyimpangan ini terjadi akibat lemahnya pengawasan yang diterapkan dalam pembangunan rumah tersebut. Selain itu ketertutupan informasi juga memberikan andil yang cukup besar terhadap berbagai penyimpangan yang kami temukan di lapangan.

Seharusnya dalam keadaan apapun, pelaksanaan proyek dan penyediaan barang sudah ada penilaian yang dapat menumbuhkan kepercayaan sebelum pembuatan kontrak penyedia barang dan konstruksi yang kemudian diikuti dengan penyelesaian atau pelaksanaan kontrak. Hal tersebut dibutuhkan guna adanya usaha-usaha yang serius dalam membangun koordinasi yang efektif dalam sebuah pembangunan, sehingga seluruh kegiatan-kegiatan konstruksi yang dilakukan terawasi dengan maksimal, mengingat besarnya potensi-potensi penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan konstruksi ini.

Dalam masa monitoring tersebut ada banyak kasus yang kami terima, namun tidak semua kasus pelanggaran tersebut diselesaikan melalui jalur peradilan (litigasi), banyak di antaranya diselesaikan melalui jalan musyawarah (non-litigasi). Kami melihat prioritas kasus-kasus tersebut dalam menentukan apakah kasus tersebut akan diselesaikan melalui jalan litigasi atau non-litigasi. Hal ini kami lakukan atas pertimbangan lambannya proses penegakan hukum serta dengan mengukur besaran kepentingan masyarakat terhadap bantuan yang diselewengkan.

Lima belas kasus yang diselesaikan melalui jalur litigasi

No	Nama Kasus	Tanggal	Yang menerima	Indikasi Kerugian Negara
1	Indikasi Pengadaan Kapal Fiktif Bagi Enam Koperasi Nelayan Di Sabang	22 Oktober 2005	Gerry Yasid, SH.MH (Asisten intelijen kejadi NAD)	Rp. 26.322.000.000,00
2	Indikasi Pengadaan Kapal Fiktif Bagi Enam Koperasi Nelayan Di Sabang	22 Oktober 2005	AKP Nurdiah (Kaur Protokol Wakapolda NAD)	Rp. 26.322.000.000,00
3	Indikasi Pengadaan Kapal Fiktif Bagi Enam Koperasi Nelayan Di Sabang	23 Oktober 2005	Waluyo deputy Pencegahan KPK	Rp. 26.322.000.000,00
4	Penyimpangan Penggunaan Dana Children Center Pada Menteri Pemberdayaan Perempuan	23 Oktober 2005	Waluyo deputy Pencegahan KPK.	Rp. 668.000.000,00
5	Kasus Kas Bon Pembak Pidie	23 November 2005	Waluyo deputy Pencegahan KPK	Rp. 4.700.793.328,00
6	Penyimpangan APBD Kota Lhokseumawe Tahun 2004-2006	8 Agustus 2006	Gufran, SH (Kasi Intel Kejaksaan Negeri Lhokseumawe)	Rp. 19.305.780.616,00
7	Penyimpangan APBD Kab. Aceh Utara Tahun 2004-2006	18 September 2006	Isfidasari (Staf Pembinaan Kejaksaan Negeri Lhoksukon)	Rp. 30.203.651.032,74
8	Penyimpangan APBD Kab. Bireuen Tahun 2004 – 2006	10 Oktober 2006	M. Adnan, SH (Kepala Kejari Bireuen)	Rp. 50.682.880.511,33
9	Proyek Fiktif Pengadaan Boat Bantuan Korban Tsunami	25 September 2006	Ipda Yayan Trianda, NRP. 66010086 (Biro Operasi Polda NAD)	Rp. 654.827.000,00
10	Dugaan Kemahalan Harga Dan Mark Up, Pembangunan Barak Pasca Tsunami Di Aceh	14 Juni 2006	Mukhlis SH (Kasi penkum dan Humas kejadi NAD)	Rp. 111.010.000.000,00
11	Kasus Penyimpangan Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Barat	11 April 2006	Kompol M.Nimik Chsik (Kasat III/Pidkor Dit RK Polda NAD)	Rp. 70.462.896.679,00
12	Kasus Indikasi Korupsi Pengembangan Rawa Dan Saluran Pembuangan Lhok Geulumpang Kabupaten Nagan Raya	11 April 2006	Kompol M. Nimik Chsik (Kasat III/Pidkor Dit RK Polda NAD)	Rp. 946.019.000,00
13	Kasus Penyelewengan Keuangan Daerah Pada Pos Belanja Tak Tersangka Sebesar 18 Milyar Tahun Anggaran 2004 Di Kabupaten Pidie.	13 April 2006	Waluyo deputy Pencegahan KPK.	Rp. 18.498.364.000,00
14	Penyimpangan Penyaluran Ulp (Jatah Hidup) Dan Mark Up Jumlah Pengungsi Di Kabupaten Simelue	5 Juni 2006	Abdul Mufti, Perwakilan KPK NAD	Rp. 18.874.446.000,00
15	Mark Up Pencetakan Buku BRR Nad-Nias (Membangun Tanah Harapan)	31 Juli 2006	Setum Polda NAD	Rp. 291.700.000,00

Sumber : Masyarakat Transparansi Aceh (MaTA Aceh)

Proses penyelesaian kasus melalui non-litigasi kami lakukan, dengan mengikutsertakan partisipasi masyarakat secara penuh baik dalam proses pengumpulan alat-alat bukti atau keterangan lainnya hingga proses penyelesaian secara musyawarah dilaksanakan. Perlu juga kami sampaikan bahwa keterlibatan masyarakat tidak serta merta hanya dalam penyelesaian kasus penyimpangan semata. Namun lebih dari itu kami juga melakukan semacam pengkaderan demi penguatan kapasitas masyarakat dalam memahami konteks advokasi korupsi. Peran masyarakat korban dalam pengawasan pendistribusian bantuan, serta peran masyarakat dalam

konteks akses informasi terkait setiap kegiatan pendistribusi bantuan maupun informasi yang menyangkut perkembangan rekonstruksi dan rehabilitasi korban bencana di Aceh. Secara tidak langsung akses informasi akan sangat berpengaruh terhadap rasa kepemilikan korban dalam keikutsertaan mereka terhadap proses rekonstruksi dan rehabilitasi yang dilaksanakan secara efisien.

Gagasan akan keterlibatan masyarakat ini diikuti dengan pola pendidikan dan penguatan kapasitas masyarakat dalam memahami setiap pola pengawasan dan pemberantasan serta pencegahan akan terjadinya praktik-praktik penyimpangan dalam pengelolaan bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh. Penumbuhan pemahaman akan berimbang pada kemampuan masyarakat dalam pengambilan keputusan secara partisipatif terhadap strategi atas perencanaan pemberian bantuan dan penerimaan bantuan. Serta demi tercapainya peningkatan pemahaman masyarakat terhadap peran dan fungsi masyarakat dalam pengawasan, pengelolaan dana-dana publik umumnya dan dana rekonstruksi Aceh khususnya. Diharapkan juga mampu tercapai peningkatan rasa tanggung jawab di dalam masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dana-dana publik umumnya dan dana-dana rekonstruksi Aceh khususnya. Agar masyarakat mampu melakukan perumusan langkah-langkah kerja yang sistematis dan terukur dalam melakukan pengawasan di lapangan demi efektifnya pengawasan yang bersifat partisipatif dalam proses pembangunan, disamping itu juga diharapkan agar masyarakat yang terlibat dalam proses pengawasan mampu menumbuhkan strategi peningkatan transparansi dalam pengelolaan bantuan bencana di tubuh pengelola.

Hal ini secara signifikan akan berdampak pada pengurangan resiko penyimpangan di tubuh pengelola maupun di tingkat penyalur. Yang lebih penting lagi adalah keterlibatan peran masyarakat dalam melakukan pengawasan bantuan yang ditujukan kepada masyarakat korban tersendiri. Ini akan sangat berakibat positif, baik berkurangnya sikap apatis masyarakat terhadap perilaku korupsi yang merusak tidak hanya sendi-sendi kehidupan dalam masyarakat, bahkan juga memperkokoh kearifan lokal yang sudah terbentuk secara turun temurun.

Pola penyelesaian kasus yang kami lakukan melalui jalur non-litigasi ini lebih banyak didominasi pada persoalan penyimpanan di sektor pendistribusian bantuan jatah hidup (jadup) serta bantuan alat kelengkapan kebutuhan nelayan maupun kebutuhan perkebunan, yang pola penyalurannya dilakukan

melalui keterlibatan aparat pemerintah di tingkat desa. Hanya 13 kasus yang pola penyelesaiannya melalui peradilan. Namun dari ke 13 kasus yang telah dilaporkan tersebut tidak satu kasus pun yang kemudian berakhir dipersidangan bahkan keseluruhannya hilang di tengah jalan. Entah apa yang menjadi pertimbangan para penegak hukum pada waktu itu, namun yang pasti kasus-kasus tersebut tidak terselesaikan, maka beranjak dari realitas yang dipertontonkan tersebut, sehingga banyak kasus yang kemudian kami inisiasikan pola penyelesaiannya melalui jalur non-litigasi. Karena persoalan yang melatarbelakangi tersebutlah seolah-olah hukum kehilangan ruhnyanya. Dengan memperhatikan hal-hal di atas maka para *justicial-lah* yang kemudian patut untuk dipersalahkan. “Perut menguasai mulut” merupakan anekdot yang sangat sering terdengar dalam keseharian masyarakat korban.

Tidak dapat dipungkiri bahwa bencana menimbulkan peluang besar bagi perilaku korupsi khususnya pada masa rekonstruksi dan rehabilitasi. Untuk mewujudkan pengendalian angka korupsi yang berpotensi meningkat, maka beragam upaya dan gagasan harus turut dibangun untuk bisa meminimalisir beragam praktik korupsi yang terjadi. Dari beragam temuan hasil monitoring yang kami lakukan, maka untuk dapat mewujudkan proses monitoring secara lebih efektif dalam upaya pengawasan ke semua wilayah di Aceh, maka bersama-sama masyarakat kami mencoba untuk mendorong agar terbentuknya unit *Complaint Handling* antikorupsi di tubuh BRR dan Pemerintahan. Ada beberapa hal penting yang melandasi dalam melahirkan semangat yang mendorong terhadap lahirnya unit *Complaint Handling* ditubuh BRR. Pertama, maraknya penyelewengan dan penyimpangan bantuan paska gempa dan tsunami hingga pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi. Para pihak yang memiliki kewenangan dalam penanganan bantuan atau di BRR sangat rawan untuk melakukan penyelewengan dan penyimpangan, baik secara kebijakan maupun anggaran. Dan di BRR sendiri selaku badan yang bertanggung jawab terhadap rehabilitasi dan rekonstruksi tidak memiliki system yang akutabilitas dan transparansi. Kedua, masyarakat korban mengalami tekanan mental dan saling curiga mencurigai terhadap pengelola bantuan. Apa lagi sebelumnya mereka belum memahami peran mereka dalam pengawasan, ditambah lagi psikologi korban tidak peduli terhadap pelaku. Ketiga, lemahnya peran pemerintah daerah dalam membangun mekanisme pencegahan terhadap penyimpangan. Pemerintah tidak membangun sistem, partisipasi, akutabilitas dan transparansi dalam memastikan seluruh bantuan tepat sasaran dan berkualitas, di samping tidak memiliki pengalaman dalam menghadapi tatakelola paska bencana. Keempat, oknum pemerintah daerah jadi aktor

Melawan Korupsi

dalam penyimpangan bantuan. Penyimpangan yang terungkap secara publik cenderung melibatkan oknum aparat pemerintah, baik setingkat Kab/Kota, Kecamatan maupun tingkat desa. Kelima, penegakan hukum tidak berjalan terhadap oknum-oknum pelaku penyimpangan atau penyelewengan bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi jalan. Penyidik sama sekali tidak melakukan pencegahan maupun penindakan. Dari catatan kami, selama Aceh paska gempa dan tsunami hanya satu kasus korupsi yang diproses, itu pun tidak secara utuh. Kasus *Mark-Up* pelatihan guru yang didanai oleh BRR melalui yayasan Tarbiyah dan pengurusnya dari akademisi IAIN. Kami menilai kenapa kasus demi kasus yang muncul tidak jalan dan ini diakibatkan adanya intervensi pemerintah pusat terhadap aparat penegak hukum di Aceh sehingga semua kasus diabaikan.



Pertemuan Warga korban Tsunami di Pengungsian Kec Plimbang Kab Biereun dalam rangka membicarakan mekanisme penyelesaian penyelewengan dan penyimpangan terhadap bantuan paska Bencana. Foto Dok. MaTA Aceh

Dari dasar tersebut kami melakukan koordinasi terhadap pengungsi secara menyeluruh yang ada di Aceh dan korban untuk membicarakan dan mendorong lahirnya unit pengelolaan pengaduan yang secara resmi, sehingga memudahkan masyarakat korban ketika menemukan penyimpangan. Terobosan ini merupakan salah satu bentuk partisipasi yang

mendasar dalam memastikan pengelolaan bantuan dan keuangan secara baik. Unit ini nantinya yang akan memastikan pengelolaan bantuan bencana dilakukan secara efektif, transparan, dan akuntabel. *Complaint Handling* ini juga diharapkan mampu menjadi tempat bagi masyarakat korban dan publik secara umum untuk bisa melaporkan temuan-temuan selama proses *recovery* dan pembangunan yang berkelanjutan diseluruh wilayah Aceh paska gempa dan tsunami.

Dari hasil pendampingan dan dorongan atas peran aktif masyarakat korban secara keseluruhan, hanya dalam kisaran waktu beberapa bulan unit *Complaint Handling* terwujud dalam tubuh BRR dan pemerintah daerah. Unit ini kemudian memulai kegiatannya secara tersendiri. Masyarakat juga kian aktif dalam melakukan pengawasan serta dalam melakukan pelaporan atas tiap temuan kecurangan baik yang dirasakan langsung oleh mereka maupun masyarakat korban lainnya. Peran yang kami lakukan tidak hanya berhenti pada terbentuknya unit ini namun juga langkah-langkah pendampingan dan pengawasan, baik itu terhadap masyarakat tersendiri maupun terhadap proses rekonstruksi dan rehabilitasi. Komunitas-komunitas pemantauan yang telah kita bangun paska bencana juga bisa melahirkan kemandirian sumber daya untuk bisa melanjutkan peran mereka paska rehabilitasi dan rekontruksi, peran pengawasan terhadap perencanaan daerah dan dana APBD Kabupaten Kota maupun Provinsi.

Kami mengevaluasi dengan melakukan koordinasi sampai sekarang, terutama terhadap penyimpangan dan pencegahan yang harus mereka lakukan secara permanen di lingkungan mereka walaupun tanpa ada lagi BRR. Pendampingan yang berkelanjutan terhadap masyarakat yang aktif terus terbangun, baik konsultasi kasus, pelaporan kasus dan pencegahan. Warga di Kecamatan Plimbang Kabuten Biereun misalnya, sampai sekarang masih aktif dalam kerja-kerja pencegahan dengan melalui diskusi warga atau pertemuan resmi di Meunasah, masjid dan warung-warung kopi. Inilah tempat-tempat menyampaikan pesan-pesan antikorupsi dan pentingnya peran aktif mereka.

Begitu pula komunitas yang ada di Kecamatan Seunuddon Kabupaten Aceh Utara, yang merupakan daerah yang paling parah dampak dari tsunami. Sampai sekarang peran masyarakat baik laki-laki maupun perempuan aktif dalam pengawasan dan perencanaan pembangunan. Komunitas ini masih ada di kabupaten Pidie, Aceh Besar, Aceh Jaya, Meulaboh sampai Kabupaten Semeulue maupun yang di Kota Banda Aceh yang dilanda gempa dan tsunami yang saya tidak sebutkan satu persatu dalam tulisan saya ini. Mereka

Melawan Korupsi

warga aktif dan sadar akan fungsinya, paham akan perannya dan yang lebih penting, mereka memiliki jiwa antikorupsi dan tsunami telah memberi arti hidup mereka yang sangat berarti.

Hal inilah yang kemudian menjadi semangat kami dalam menjaga ritme pemberantasan korupsi disektor pengelolaan bencana Aceh maupun pada sektor-sektor lainnya. Tak dapat dipungkiri jika andil besar masyarakat terhadap pengawasan yang selama proses rekonstruksi dan rehabilitasi pula memicu semangat resistensi bagi kami dalam melakukan upaya pencegahan maupun pelaporan terhadap setiap persoalan korupsi yang melanda Aceh. Aceh yang dikenal sebagai daerah Serambi Mekkah yang menjadikan syari'at Islam sebagai landasan moral, diharapkan mampu menjadi pionir dalam mengedepankan moralitas antikorupsinya pula, bukan malah sebaliknya.

Semoga !

Mengukur Partisipasi Pemilih Muda pada Pemilu 2014

Oleh Lia Toriana¹

No one is born a good citizen; no nation is born a democracy. Rather, both are processes that continue to evolve over a lifetime. Young people must be included from birth. A society that cuts itself off from its youth severs its lifeline; it is condemned to bleed to death. ~

Kofi Annan, Sekjen PBB (1997 – 2006)²

A. Pendahuluan

Data yang dimiliki oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nasional menyebutkan bahwa tidak kurang dari 32% pemilih pada Pemilu 2014 adalah anak muda yang berusia antara 17 sampai 30 tahun. Artinya, sepertiga suara yang diperebutkan oleh peserta pemilu berasal dari kami, anak muda. Dari peserta pemilu (partai politik dan calon legislatif) sampai penyelenggara pemilu (KPU) semua menasar anak muda. Ragam ajakan kreatif sampai abal-abal ditawarkan. Semuanya sama, demi menggaet suara pemilih muda.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) punya tugas besar. Target 75% partisipasi pemilih yang mencoblos pada 9 April harus diraih. Sedangkan angka partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu (2004 dan 2009) cenderung menurun. Beragam upaya dilakukan oleh KPU. Kampanye melalui pelibatan generasi muda dalam Relawan Demokrasi, Kompetisi Lagu Pemilu 2014, sampai Kompetisi Maskot Pemilu. Tetapi apakah sosialisasi yang dilakukan oleh KPU akan berdampak positif pada partisipasi pemilih muda pada Pemilu 2014?

¹ Penulis adalah Koordinator Program Kepemudaan Transparency International Indonesia (TI-Indonesia). Program Kepemudaan TI-Indonesia fokus pada riset, penanaman integritas dan antikorupsi di sekolah dan kampus, isu politik dan pemilu, serta memfasilitasi lahir dan berkembangnya komunitas muda antikorupsi di Indonesia.

Wacana untuk mengukur partisipasi pemilih muda pada Pemilu 2014 perlu diangkat dan bahkan diperdebatkan. Hal ini sebagai salah satu upaya memposisikan pemilih muda tidak hanya sebagai objek pendulang suara. Penting memaknai bahwa generasi muda juga aktor penting bagi keberlangsungan hidup berpolitik bangsa.

B. Generasi Muda Hari Ini: Masalah Buat Lo?

Mengapa mendiskusikan partisipasi generasi muda menjadi penting dan harus dilakukan? Berbicara generasi muda kerap diidentikan dengan masa depan bangsa. Pada mereka, anak-anak muda kitalah harapan ini disematkan, begitu kira-kira pernyataan umum yang sering kita dengar, dari kebanyakan orang dewasa.

Namun apakah arti masa depan jika generasi muda berjarak pada isu politik keseharian? Harapan macam apa yang kita sematkan pada generasi muda yang lelah mengejar IPK *cum laude* demi karir menjulang di negeri orang? Bagaimana kita bisa berharap saat minimnya teladan bagi generasi muda berbuat baik?

Rentetan pertanyaan di atas bisa kita jawab dengan jernih seandainya kita memiliki kepentingan pada generasi muda. Kepentingan kita pada diri kita sendiri. Penulis berusia 28 tahun dan memiliki kepentingan besar pada muncul dan terus berkembangnya isu anak muda. Isu anak muda yang tentu ada dalam lokus politik dan sosial. Penulis pada kesempatan ini juga berasumsi bahwa semua pihak, semua masyarakat semestinya memiliki kepentingan pada generasi muda. Sehingga idiom “masalah buat lo?” bisa lebih damai kita hadapi. Begitu juga dengan idiom-idiom populer lain yang belakangan diidentikan dengan abege kita, mulai dari “terong-terongan” sampai “cabe-cabean.” Jika boleh berpikir bebas, idiom populer itu adalah bagian dari ekspresi generasi kita hari-hari belakangan ini. Sama seperti generasi 70-an yang punya “kamseupay”² atau generasi 80-an dan 90-an yang punya kamus prokem.

Generasi muda Indonesia hari ini adalah mereka dengan akses teknologi canggih dibandingkan 20 bahkan 10 tahun yang lalu. Generasi muda tersebut melintas batas dan mengendurkan sekat identitas. Secara sosiologis anak muda identik dengan pencarian jati diri, kegamangan, keingintahuan yang

2 Pada tahun 1970-an kata tersebut digunakan untuk menyindir seseorang yang dianggap ketinggalan zaman (norak).

besar, kritis, daya kreativitas tinggi dan spontan. Hal itu masih melekat pada generasi muda kita hari ini. Hanya saja penting bagi kita memfasilitasi dan mengorganisir mereka menjadi satu kekuatan besar bagi perubahan politik. Tidak hanya pada momentum pemilu tetapi juga dalam politik keseharian.

C. Politik Otentik Generasi Muda di Era Media Sosial

Kekuasaan dimandatkan oleh masyarakat, namun masyarakat kemudian hanya memiliki kekuasaan itu pada saat pemilihan umum. Setelah itu, kekuasaan berpindah ke tangan penguasa yang mereka pilih. Hal inilah yang terjadi di hampir semua proses politik Indonesia. Minimnya kontrol publik memicu korupsi. Kontrol publik sendiri sudah dipangkas jauh hari. Tidak banyak generasi muda yang ikut mengawasi. Karena generasi muda dibuai dalam mimpi-mimpi menjadi pemimpin negeri. Sedangkan pembelajaran politik tidak pernah didapat sejak dini. Kekhawatiran ini yang dilahirkan oleh Hannah Arendt jika masyarakat jauh dari politik yang otentik.³

Politik yang diyakini oleh generasi muda saat ini adalah kotor, palsu, busuk, korup dan jauh dari wujud kepentingan publik. Politik terlanjur identik dengan praktik manipulasi segelintir orang atas kepentingan banyak orang. Carl Schmidt, seorang realis politik mendefinisikan politik sebagai persoalan distingsi kawan dan lawan, persoalan menundukkan atau mengambil keputusan dengan mengingkari aspirasi publik.⁴ Kejumudan inilah yang membuat generasi muda jengah dan lelah.

Sehingga pilihan berjarak dengan politik yang kotor, palsu, busuk, dan korup dirasa tepat bagi publik, begitu juga oleh generasi muda. Membicarakan politik bukanlah kepentingan anak muda. Biarkan orang-orang dewasa, politisi, dan pemerintah yang mengurusnya. Generasi muda semakin permisif dengan dominasi politik penguasa. Kedamaian palsu diciptakan untuk meninabobokan generasi muda kritis dan optimis pada masa depan politik kita.

Meskipun demikian, dari kejumudan generasi muda tersebut ternyata tidak serta-merta membekukan inisiatif dan kreatifitas. Banyak komunitas muda yang kemudian melahirkan inisiatif-inisiatif kreatif dan mereka memanfaatkan media sosial sebagai medium komunikasi. Ada komunitas yang berangkat dari isu sosial, hobi dan minat, pengalaman, dan sebagainya. Ragam inisiatif

3 Agus Sudibyo, *Politik Otentik: Manusia dan Kebebasan dalam Pemikiran Hannah Arendt*, 2012, hlm. 217

yang lahir dari berbagai komunitas itu berorientasi pada praktik cerdas penguatan masyarakat yang kebanyakan berorientasi pada perubahan-perubahan sosial yang sederhana dan tidak masif.

Karakteristik komunikasi antar-aktor dalam gerakan di era media sosial menentukan bagaimana karakteristik organisasi. Semakin interaktif dan terkonfigurasi komunikasi yang terjadi, bisa dipastikan organisasi tersebut jauh dari karakter hirarkis dan tingkat partisipasi aktor di dalamnya semakin tinggi. Gerakan di era media sosial diyakini sebagai salah satu bentuk baru gerakan sosial.⁵ Perubahan-perubahan sosial yang sederhana dan tidak masif tidak bisa kita abaikan. Proses tersebut tetap saja menghasilkan sebuah perubahan. Perlahan tapi pasti kecil namun memberi arti. Walaupun kita perlu siap dengan nafas panjang jika pilihannya adalah langkah kecil dan perlahan.

Beberapa ragam inisiatif dari komunitas anak muda yang penulis paparkan sebagai contoh adalah:

1. SPEAK (Suara Pemuda Antikorupsi)

Komunitas ini lahir pada Juli 2010 dan dibidani oleh sejumlah aktivis muda antikorupsi dari Transparency International Indonesia. Meskipun bukan organisasi anak muda pertama di Indonesia yang peduli pada isu antikorupsi, SPEAK berhasil membumikan isu antikorupsi lewat cara kreatif melalui propaganda seni. Interaksi serta fasilitasi voluntir juga dilakukan sampai hari ini, meskipun belum pada tahap pengorganisasian yang kritis dan berkelanjutan.

2. Pamflet

Organisasi yang terdiri dari anak muda dengan aktivitas riset yang diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi kemanusiaan. Sebagian besar anggota Pamflet adalah lulusan Yayasan Jurnal Perempuan yang giat pada isu kesetaraan gender, perempuan dan HAM. Pamflet merawat voluntirnya dengan perspektif HAM dan nilai-nilai organisasi yang setara dan terbuka.

3. Penpol Muda Garut

Pendidikan politik muda di Garut ini mulai diinisiasi saat ramai isu pemilihan Bupati pada 2011 sampai dengan mantan bupati terpilih dimakzulkan karena pilihan poligami dan tuduhan korupsi. Inisiator komunitas ini adalah mahasiswa Ilmu Politik, FISIP Universitas Indonesia.

⁴ *Ibid*

4. Ayo Vote!

Platform gerakan Ayo Vote adalah media sosial. Lahir lewat inisiatif salah satu kantor berita nasional, Ayo Vote memiliki kemewahan peliputan media di setiap kegiatan *off-air* mereka. Meskipun tidak terlalu terbuka mengenai penaja (sponsor) inisiatif mereka, Ayo Vote membuktikan sementara sebagai patron beberapa kelompok pemilih muda.

Beberapa organisasi dan komunitas di atas tentu hanya sedikit dari ribuan komunitas yang ada di Indonesia yang sebagian besar bergerak di isu sektoral. Sebut saja lingkungan, HAM, demokrasi, kesetaraan gender, LGBT, kesehatan, pendidikan, dan lain sebagainya.

D. Berharap pada Generasi Muda yang Melek Politik

KPU melalui program sosialisasi dan pendidikan politik mengupayakan agar pemilu menjadi momentum penting yang dimiliki oleh masyarakat. Generasi muda diajak aktif melalui program “Relawan Demokrasi”. Tujuannya agar relawan dapat melakukan sosialisasi di dalam kelompok sepermainan mereka, sekolah dan juga keluarga. Relawan Demokrasi juga dibekali informasi dan pengetahuan terkait pemilu dan tahapannya.

Tidak kurang dari dua bulan lagi pemilihan legislatif dilakukan. Terlalu naif jika kita mengatakan bahwa pendidikan politik akan dengan cepat mengubah generasi muda menjadi melek politik hari-hari ini. Faktanya, pendidikan politik bagi masyarakat dan generasi muda sudah gagal dijalankan oleh partai politik. Sudah semestinya, tugas memberikan pendidikan politik dilakukan oleh mereka. Praktik suap, politik uang, dan jual-beli suara dilakukan oleh partai politik. Kecuali, melek politik yang diharapkan hanya sedangkal tidak golput. Atau lebih jauh, generasi muda mengenali calon pemimpinnya. Sayangnya, bukan itu melek politik ideal yang kita harapkan.

Partisipasi politik generasi muda justru diuji pasca-pemilu. Pemenuhan target 75% partisipasi pemilih hanyalah pengukuran kuantitatif. Kita perlu angka yang berbicara dan bermakna. Penurunan angka golput pada pemilu tidak ada artinya jika kontrol publik ikut rendah pasca-pemilu. Melek politik yang ideal adalah saat partisipasi generasi muda diikuti keterlibatan mereka pada pengawasan jalannya roda parlemen dijalankan. Pengawasan dan kontrol publik dilakukan sebagai bagian dari kepentingan bersama generasi muda. Misalnya: pengawasan praktik keterbukaan informasi publik terhadap anggaran sekolah, hak dan akses anak muda pada pelayanan publik, implementasi UU Kepemudaan dan sebagainya.

E. Catatan: Peningkatan Partisipasi (Tidak) Sebatas Sosialisasi

Pemilu bukan sekedar dimaknai kontestasi atau selebrasi, pemilu justru adalah wujud ekspresi politik warga dalam kehidupan berdemokrasi. Indonesia boleh berbangga mendapat predikat negara demokratis di antara negara lainnya yang juga melaksanakan pemilu langsung. Indonesia boleh berbangga dengan representasi politik warga lewat sistem multipartai. Wujud peningkatan partisipasi pemilih muda pada Pemilu 2014 mungkin dilakukan jika: Pertama, KPU sebagai penyelenggara pemilu melepas sekat normatif dan bersama-sama ragam komunitas generasi muda melakukan gerakan masif secara nasional penyadaran dan partisipasi politik anak muda. Pemetaan ribuan komunitas anak muda di Indonesia yang potensial dan menjadikan mereka mitra dalam gerakan peningkatan partisipasi pemilih muda. Kedua, kerja KPU tidak hanya instan dalam satu tahun terakhir menuju pemilu. Infiltrasi pendidikan politik di sekolah-sekolah justru dilakukan sejak dini. Persiapan pemilu lima tahun berikutnya justru sudah dilakukan sejak pemilu saat ini selesai. Ketiga, partisipasi politik generasi muda hanya bisa terwujud jika penyadar-tahuan dilakukan terus-menerus dan memungkinkan anak muda terlibat langsung. Keempat, dibutuhkan penguatan kelompok-kelompok/komunitas dan fasilitasi mereka dalam pengembangan kapasitas dalam proses peningkatan partisipasi politik pemilih muda.

Pelibatan generasi muda dalam setiap proses politik dan partisipasi warga adalah sebuah keniscayaan. Tidak akan sah perubahan sebuah bangsa tanpa partisipasi dan keterlibatan dari generasi muda mereka.

Referensi

Buku:

Castells, Manuel. 2012. *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*, Polity. Cambridge

Sudibyo, Agus. 2012. *Politik Otentik: Manusia dan Kebebasan dalam Pemikiran Hannah Arendt*, Marjin Kiri. Jakarta

Laporan:

UNDP Report, 2012 *“Enhancing Youth Political Participation throughout the Electoral Cycle”*, 2012.