



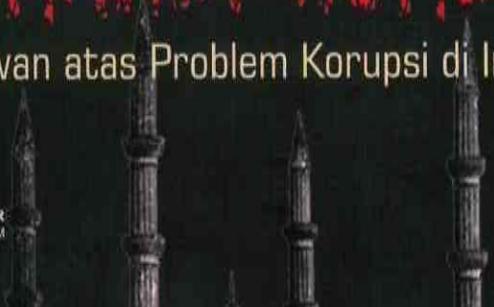
# MEMERANGI KORUPSI

Gelat Agamawan atas Problem Korupsi di Indonesia



PARTNERSHIP FOR  
GOVERNANCE REFORM  
In Indonesia

P3M



**Memerangi Korupsi:  
Geliat Agamawan atas Problem Korupsi di Indonesia**

vii + 298 hal, 14,5 x 21 cm

Editor:  
A.S. Burhan  
Waid  
Bandi Ismail

Desain Sampul-Setting:  
Muhammad Isaeni (Amak's)

Cetakan pertama: Awal Juli 2004

Diterbitkan atas kerjasama:  
Kemitraan Partnership dan  
P3M (Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat)  
Jl. Cililitan Kecil No12 Kramatjati Jakarta Timur 13640  
Telp/Fax: 021-8091617  
Homepage : <http://www.p3m.or.id>  
Email: [p3mnet@iddata.net.id](mailto:p3mnet@iddata.net.id)

# DAFTAR ISI

Pengantar Penerbit | iii

Daftar Isi | vii

## I. OTONOMI, PROBLEM KORUPSI DAERAH DAN PEMERKUATAN DEMOKRASI LOKAL

KEBIJAKAN PUBLIK PEMERINTAH KITA: MENELUSURI AMBIGUITAS "POLITIK  
BIROKRASI"

*Subanuddin alwi* | 3 - 16

MENGURAI BENANG KUSUT POLITIK ANGGARAN,  
MERAJUT KEDAULATAN RAKYAT DALAM SISTEM PENYUSUNAN ANGGARAN  
*Michael Agustin* | 17 - 27

MODEL PERENCANAAN ANGGARAN PARTISIPATIF DI PORTO ALEGRE:  
SEBUAH TINJAUAN EMPIRIS

*Ihsan Kh* | 28 - 53

MAMBACA METAMORFOSIS KORUPSI DALAM ERA OTONOMI DAERAH

*Mukhotib MD* | 54 - 69

NU DAN PEMERKUATAN DEMOKRASI LOKAL

*A.S. Burhan* | 70 - 77

PERAN PESANTREN DAN TOKOH AGAMA DALAM MENKRITISI KEBIJAKAN  
PUBLIK

*KH. Dudung Abdul Halim* | 78 - 81

Revitalisasi Lembaga Bahsul Masail Di Lingkungan Jam'iyah  
Nahdlatul Ulama: Sebuah Tawaran Metodologi Siyash Syar'iyah

*Masdar FM* | 82 - 92

II. GELIAT, PENGALAMAN, DAN REFLEKSI GERAKAN ANTI KORUPSI DAERAH VIA REVITALISASI BAHTSUL MASAIL

MENGAJAK KAUM SANTRI MELAWAN KORUPSI: JEJAK GERAKAN ANTI KORUPSI DI KABUPATEN CIANJUR  
*Suhendi* | 93 - 104

BAHTSUL MASAIL: MEDIA AJENGAN MENGONTROL KEBIJAKAN PUBLIK TASIKMALAYA  
*Jejeng Zainal Muttaqin* | 105 - 114

GERAKAN ANTI KORUPSI DI KABUPATEN CIAMIS PRA DAN PASCA BAHTSUL MASAIL  
*Endin Lidinillah Garut* | 115 - 125

GERAKAN KONTROL KAUM SANTRI TERHADAP ANGGARAN PUBLIK DI KABUPATEN GARUT  
*Asep* | 126 - 144

BERSAMA KIAI DI BREBES MEMBANGUN GERAKAN TRANSPARANSI ANGGARAN  
*Bahrul Ulum* | 145 - 150

AGAMA, ANGGARAN PUBLIK DAN GERAKAN ANTI KORUPSI DI KABUPATEN KUNINGAN  
*Moh. Sulhan* | 151 - 171

UPAYA MEMBANGUN FIQH ANTI KORUPSI DITENGAH KOMPLEKSITAS KORUPSI DI KABUPATEN PATI  
*Ahmad Jukari* | 172 - 180

NARASI PERGERAKAN MELAWAN KORUPSI DI KABUPATEN BLITAR  
*H. Lutfi Hafidz dan Mawan Wawhyudi* | 181 - 193

LAMPIRAN

EXECUTIVE SUMARRY PROGRAM GERAKAN ANTI KORUPSI (GAK) BERBASIS PESANTREN P3M (REVITALISASI BAHTSUL MASAIL UNTUK KONTROL KEBIJAKAN PUBLIK) | 187 - 231

KETIKA KYAI-NYAI PESANTREN MENGONTROL PENETAPAN APBD: SUATU CATATAN EVALUASI LAPANGAN | 232 - 298

# AGAMA, ANGGARAN PUBLIK dan Gerakan Anti Korupsi di Kabupaten Kuningan

Oleh : Moh. Sulhan<sup>1</sup>

## Pengantar

*"BPD atau Badan Perwakilan Desa dapat disebut berhasil dalam program dan peranannya di desa, jika Tajug/Mushola makmur jamaahnya"*

*[dikutip dari pengarahan Bupati Kuningan dalam pertemuan Asosiasi BPD – LPM 2003]*

PERNYATAAN di atas, sekilas menampakkan pesan moral yang dapat memberi kesan baik, perhatian pada kehidupan keagamaan, *religiusitas*, bahkan pembelaan pada masyarakat beriman yang menjadi ciri khas pedesaan. Apalagi dalam banyak pertemuan seorang pejabat sering menyebut ayat-ayat suci Alquran, dan seringnya berkunjung ke pesantren, semakin menambah legitimasi pada dirinya. Masyarakat dan para pemujanya tidak segan dengan memberi label "*Pejabat sholeh*", "*Pejabat baik*", "*Pejabat yang punya kepedulian pada pesantren*".

Namun dalam konteks kekuasaan politik seperti bupati misalnya, pantaskah ia sekedar dilihat dari sudut pandang kepan- daian menyebut ayat yang sebenarnya menjadi otoritas agama- wan? Kenapa tidak bicara tentang program kerja yang menjadi tanggung jawabnya? Bagaimana kemiskinan dan problem pengangguran serta implikasi sosial di daerah kewenangannya? Berapa besar anggaran belanja daerah yang disiapkan untuk ke- pentingan pemberdayaan rakyatnya? Meminjam istilah Clifford Geertz gejala seperti ini bisa menjadi semacam kedok dari *resignasi*, dan bersembunyi dalam belenggu ketakberdayaan ma- syarakat agama, yang kemudian memunculkan *religious feudalism*. Pernyataan seperti itu dapat menjadi tabir, mengelak dari kenya- taan riil dan menggiring masyarakat pada kehidupan spiritualitas *unsich*. Masyarakat digiring untuk sekedar mengurus masalah peribadatan, mushola dan masjid. Logika birokrasi seperti ini dapat berbahaya, dan mematikan kritik masyarakat, partisipasi, serta membuat jarak diametral: masyarakat hanya boleh tahu persoalan agama dan tak usah perduli pada masalah kekuasaan. Biarlah kekuasaan itu menjadi urusan pejabat. Masyarakat dini- nabobokan dan dilemahkan, tak punya akses sama sekali ikut terlibat dalam urusan dan pengambilan kebijakan. atau kepu- tusan. Akibatnya, ketimpangan menyolok dalam distribusi ang- garan tak pernah mendapat perhatian dari khalayak, agamawan, pesantren, LSM, akademisi dan media. Ini keberhasilan pejabat bersembunyi di belakang agama. Ciri kesantunan Sunda "*euta mah pejabat sharoleh ! naon nue bade dimasalah keun !*"

### Problem Anggaran

Problem utama anggaran yang mencuat di Kabupaten Kuningan adalah tiadanya keberpihakan distribusi anggaran untuk pembangunan publik. Ketimpangan penganggaran yang tak berpihak pada masyarakat, nampak dari distribusi anggaran

dari tahun 2001- 2004. Alokasi anggaran masih terkuras untuk anggaran rutin, dan minim untuk alokasi pembangunan publik. Anggaran hanya menguntungkan pihak legislatif, eksekutif, patronase dan aparat.

Anggaran pendapatan dan belanja Kuningan tahun 2001 sejumlah Rp. 219.640.026,000,00. sejumlah besar ini alokasi anggaran pembangunan (publik) hanya 17,4% atau 38.236.941.000,00. Sementara 82,6% atau Rp 181. 403. 089.000,00, untuk anggaran rutin. Pada 2002, anggaran lebih timpang, dimana dari penerimaan Rp 298.586.561,065,00, sebagian besar 86,3% atau 257.599.561.065.00 terbesar untuk anggaran rutin, sedang anggaran pembangunan hanya Rp 40.986.000.000,00 atau 13,7% saja. Dari sejumlah anggaran pembangunan ini (13,7%), sektor pertanian (termasuk juga perkebunan, kehutanan) hanya memperoleh 0,5% dari total APBD (Rp 1.480.000.000,00), Padahal Kuningan merupakan daerah pertanian sebagai basis utama penghidupan masyarakat. Diantara problem petani adalah mahalnya pupuk, obat-obatan, bibit, modal, serta usaha intensifikasi kurang berjalan baik. Sektor lain yang penting menyangkut kebutuhan masyarakat adalah pada bidang kesehatan pada tahun ini hanya memperoleh 0,8%, sektor pendidikan 2,8% dari total APBD.

Kontrol masyarakat yang kurang, berakibat tak adanya keseimbangan yang memadai antara kebutuhan masyarakat dalam penganggaran daerah, dengan kebutuhan penyelenggara negara. Pada APBD Kuningan 2003, nilai anggaran Rp 337,9 milyar, alokasi anggaran rutin sebesar Rp 297,9 milyar, sementara alokasi anggaran pembangunan hanya Rp 76,8 milyar, pada anggaran 2004, dari hasil penerimaan sebesar Rp.383,7 milyar, terserap anggaran rutin Rp. 337,7 milyar, sementara anggaran pembangunan Rp. 46,2 milyar, hanya 12,5 % dari total APBD yang berbanding 1:8 antara alokasi anggaran pembangunan dan biaya rutin. Sungguh anggaran yang timpang, dan tak memadai bagi

pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat. Ketidakseimbangan alokasi anggaran ini awalnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel perbandingan anggaran rutin dan pembangunan  
APBD Kuningan 2001-2004

Tahun Anggaran	Total	Rutin	Pembangunan	% Pembangunan
2001	219,6 M	181,5 M	38,2 M	17,4%
2002	298,5 M	257,5 M	40,9 M	13,7 %
2003	337,9 M	297,9 M	40,0 M	11,8 %
2004	383,7 M	337,7 M	46,2 M	12,5 (1:8)

Alokasi APBD 2004 yang hanya 12,5% bagi anggaran pembangunan (publik), sementara untuk biaya rutin mencapai 87,5 % dari APBD, jelas menunjukkan pengabaian terhadap prinsip keadilan. Anggaran ini tidak cukup memadai untuk usaha menciptakan pemberdayaan masyarakat Kuningan yang berjumlah 1.076.000 jiwa. Dari total penduduk ini, petani adalah mayoritas kelompok sosial yang dirugikan dari distribusi anggaran ini. Perempuan, orang tua siswa, guru/ustadz, generasi muda, peternak, pengelola hutan, ustadz, santri, adalah kelompok yang juga bernasib sama, yang umumnya tak pernah menikmati anggaran daerah secara layak dari anggaran tersebut. Padahal yang seharusnya anggaran tersebut untuk kepentingan rakyat yang sangat membutuhkan. Kehidupan sangat sulit, pekerjaan serba terbatas, harga barang tak terjangkau, anak putus sekolah, guru atau ustadz yang minim kesejahteraan, pendapatan petani, peternak, pengelola hutan yang tak memadai. Anggaran di atas jelas hanya dipakai untuk memanjakan pejabat-pejabat daerah.

Jika diamati secara serius, distribusi anggaran yang tak memihak pada kemaslahatan masyarakat atau penduduk dapat diteliti dari beragam sudut pandang.

1. Kontrol dan akses masyarakat yang lemah terhadap pemerintah daerah.

Pemerintah daerah, ibarat seperti kerajaan yang dikurung dan dijaga ketat oleh para *bodyguard* yang siap membungkam siapa saja yang mencoba mendekatinya. Kurangnya partisipasi dan keberanian masyarakat serta sikap pemerintah daerah yang tertutup, menyebabkan pemerintahan nyaris tanpa kontrol. Ketakberdayaan masyarakat seperti ini, diperparah pula oleh anggota dewan yang umumnya bersikap birokratis, dan restriksi, tak terbuka dan sok berkuasa.

Pengalaman penulis ketika bertemu dengan anggota dewan untuk mendapatkan APBD di wilayah III Cirebon (Kuningan, Cirebon, Indramayu). Dari 8 anggota dewan yang ditemui penulis di Cirebon mereka menjawab ketus, "*Sorry ya, ini rahasia negara, saya tak bisa kasih salinan!*" bahkan yang lain menjawab dengan nada menentang, "*Kamu digaji berapa mau mempelajari APBD, saya yang digaji saja malas kok mempelajarinya!*". Beruntung ada anggota dewan asal Malang yang kebetulan mantan aktivis PMII, berbaik hati memberi salinan APBD Cirebon. Untuk APBD Kuningan, kebetulan ada juga anggota dewan yang secara emosional dan ideologi dekat (teman dan sama-sama Nahdliyyin), sehingga tak terlalu banyak masalah. Sementara untuk APBD Indramayu, baik legislatif dan eksekutifnya sangat resisten untuk menjelaskan soal APBD. Ini semacam struktur feodalisme di legislatif dan eksekutif.

Di Kuningan, rendahnya kontrol masyarakat pada penyelenggaraan pemerintahan berdampak makin merosotnya alokasi anggaran bagi kebutuhan publik. APBD 2004 menunjukkan penurunan signifikan dari tahun sebelumnya. Anggaran pembangunan bidang pendidikan yang pada tahun 2003 sebesar Rp 8.068.300.000,00 dan turun drastis pada 2004 hanya Rp 3.850.000.000,00, pembangunan bidang pertanian pada 2003 sebesar 3.423.600.000,00

juga mengalami penurunan signifikan, hanya sebesar 950.000.000,00. Begitu juga anggaran untuk bidang pemberdayaan masyarakat, olah raga dan pemuda dari Rp. 1.200.000.000.00 pada 2003, menjadi hanya Rp. 400.000.000.00 saja pada 2004. Harga mahal yang harus dibayar, akibat kontrol masyarakat yang lemah.

2. Menafikan partisipasi masyarakat dalam keterlibatan penyusunan anggaran.

Masyarakat sejatinya *stakeholder* dari proses otonomi. Dalam semangat UU no 22/25 2000 tentang otonomi daerah dan perimbangan keuangan daerah, pelaku utama dan orang yang seharusnya memegang kontrol pemerintahan adalah rakyat. Berkait dengan perubahan orientasi seperti itu, kebijakan bergeser dari top-down menjadi bottom-up. Namun, dalam kenyataannya orientasi ini masih bersifat kamufase, pura-pura, belum mencerminkan sikap demokratis yang sesungguhnya.

Sekedar contoh misalnya, dalam Musyawarah Pembangunan Desa (MUSBANGDES) di salah satu desa di kecamatan Jalaksana [sebut saja Desa BM], mengundang masyarakat, tokoh, ketua RT/RW, LPM dan BPD. Dalam rapat tersebut diidentifikasi kebutuhan-kebutuhan yang mendesak dan segera harus ditangani, mulai dari rehabilitasi/membangun sekolah desa yang mau roboh, irigasi, pemberdayaan masyarakat, ekonomi masyarakat, perbaikan jalan dan pembangunan mushola/masjid dibicarakan dalam rapat ini. Namun ketika sampai di tingkat kecamatan Dalam rapat Unit Daerah Kerja Pembangunan [UDKP] yang dihadiri kepala desa dan camat, masalah tersebut ditiadakan hanya tertinggal satu masalah yang dianggap prioritas. Akhirnya disepakati forum untuk membangun sekolah desa yang mau roboh. Di tingkat kabupaten, dalam Rapat

Koordinasi dan pembangunan [RAKORBANG] yang dihadiri aparat pemerintah kabupaten, para camat dan juga kepala desa, masalah hanya tertulis pada pembicaraan nominal yang akan dikucurkan ke masing-masing desa. Masalah yang telah diinventarisasi yang dimunculkan dari hasil rapat sama sekali tidak disinggung di forum ini. Hasil setuju desa pada anggaran 2003 memperoleh bocoran subsidi sebesar 12,5 juta.

Di desa BM tersebut kejanggalan muncul ke permukaan sebab kepala desa dengan otoritasnya mengambil keputusan sepihak. Uang yang didapat dari subsidi kabupaten sebesar 12,5 juta tersebut tidak dipergunakan untuk membangun sekolah desa yang hampir roboh, tetapi disalahfungsikan untuk membuat/membangun keramik balai desa, yang sebenarnya sudah diplester semen licin, dan baik. Ini sebenarnya sudah lebih baik kalau dilihat dari rata-rata rumah masyarakat desa setempat. Peningkaran ini jelas terjadi dan berlangsung pada masyarakat, disebabkan akses masyarakat dan partisipasi yang kurang.

Partisipasi masyarakat yang kurang berikut implikasinya, dapat pula dilihat dari proses penyusunan di tingkat DPRD. Komisi anggaran yang menyusun RAPBD, bersama eksekutif seharusnya melakukan *hearing* atau memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut mengontrol dalam "uji kelayakan RAPBD". Namun lagi-lagi ini tak terjadi, karena selain akses-akses partisipasi masyarakat terbatas, kondisi dewan dan eksekutif sendiri rupanya tak menghendaki terjadinya campur tangan masyarakat untuk terlibat dan mengetahui detil RAPBD. Akibatnya bisa ditebak jika kemudian APBD Kuningan pada akhirnya memberikan porsi anggaran yang kecil pada sektor/bidang pendidikan, pertanian, pemberdayaan masyarakat dan kesehatan.

### 3. Pemahaman Keagamaan yang Dikotomis

Pemahaman seperti ini dalam tingkat tertentu akan mematikan roh agama. Agama akan gagal berdialog dengan realitas yang terjadi dan problem yang dihadapi masyarakat. Agama menjadi senjata yang sakti ketika berhadapan dengan perilaku masyarakat, tetapi tumpul jika berhadapan dengan kekuasaan. Agama akan mudah bicara "haram" pada togel, judi, pelacuran, yang dipilih masyarakat karena kecewa tak ada pekerjaan lain, atau sumber penghidupan yang baik. Tetapi haramnya terdengar sayup-sayup — bahkan sama sekali tak terdengar—, jika itu berupa korupsi yang dilakukan oleh pejabat, ketidakadilan atau distribusi yang timpang yang dilahirkan oleh pejabat dalam APBD.

Dikotomi ini sangat terasa dan kasat mata ketika dalam forum bahsul masail "Zakat ONH, dan Perhiasan" yang diprakasai oleh BAZ (Badan Amil Zakat) Kabuapten Kuningan. Dalam salah satu komisi yang membahas tentang zakat ONH (Ongkos Naik Haji) terjadi perdebatan sengit tentang keabsahan memberi sumber rujukan yang memperkenankan pemungutan zakat ONH, karena haji pada dasarnya *tassaraful mal* di jalan Allah, sehingga tak ada *qiyas* yang dapat digunakan untuk mengambil lagi zakat. Meskipun pada akhirnya BAZ tetap mengusulkan *shodaqoh tathawwu'*, yang diambil dari jamaah haji, dan dikelloa oleh BAZ Kabupaten Kuningan.

Dalam komisi yang sebenarnya membicarakan hal yang tidak strategis ini, bahkan penulis menganggap itu berbahaya, sebab ulama (NU, Muhammadiyah, MUI yang diundang pada acara itu dapat menjadi orang yang melegitimasi Pemda untuk menarik zakat atau sodaqoh pada jamaah haji. Dan ini tentu yang dirugikan adalah masyarakat dan jamaah haji yang sudah menanggung biaya sangat mahal. Dalam kondisi ini penulis mengusulkan tentang

hal penting yaitu bagaimanapun jika forum membahas saja tentang uang APBD yang dipakai biaya naik haji pejabat, yang sebenarnya sudah digaji besar? Bagaimana ulama dan agama memandang masalah tersebut? Sungguh ironis usulan yang dikemukakan penulis dijawab dengan acuh oleh Ulama asal Cilimus [maaf tak disebut namanya demi alasan etika] dengan jawaban: "... , sudahlah kita tidak usah ikut masalah ini, itu biar dosanya ditanggung sendiri oleh pejabat !". Di sini dikotomi ini menggiring agama tak peduli pada masalah besar, bahkan sekedar dimanfaatkan untuk keputusan yang sebenarnya merugikan masyarakat atas legitimasi agama.

4. Faktor ketidakcerdasan, ketidakpekaan dan lemahnya kinerja DPRD

Anggota dewan atau legislatif, sebenarnya representasi dari masyarakat yang diharapkan dapat mengontrol, mengawasi dan membuat kebijakan atau undang-undang yang memihak pada kemaslahatan masyarakat. Namun dalam kenyataannya, semua harapan tersebut sekedar isapan jempol. Hal seperti ini menjadi menarik diamati, bagaimana mungkin mengharapkan dewan yang *contradiction inter-minis* (memiliki masalah di dalam dirinya). Pemilu 1999 adalah kemenangan bagi kelompok abangan. Dominasi kelompok ini demikian luar biasa pengaruhnya di dewan. Ketua dewan adalah orang yang langsung dididik dan punya pengaruh di kalangan Terminal Kuningan, ditambah adanya kolega juga di dewan yang berasal dari profesi yang sama sebelum masuk di legislatif. Suara PDIP adalah mayoritas dan didukung 17 kursi di dewan pada periode 1999-2004, yang mengelola arah dan kemudi DPRD kemana bahtera akan diarahkan dan dibawa.

Dari hasil pemilu 1999, maka perolehan kursi masing-

masing partai di DPRD Kuningan adalah pada tabel di bawah ini :

Tabel  
Perolehan Kursi DPRD Kuningan 1999-2004 Hasil Pemilu 1999

No.	partai	Jumlah
01	PDIP	17
02	Golkar	8
03	PPP	7
04	PAN	2
05	PKB	2
06	PBB	1
07	PKS	1
08	TNI	5
	Jumlah	43

Dewan inilah, partai dan perolehan kursi yang berperan dalam penentuan anggaran dan belanja daerah. Kenapa anggaran demikian timpang, dan tahun 2000-2004 yang kurang memberikan pemihakan kepada kepentingan publik dan hanya memberikan porsi besar pada alokasi anggaran rutin. Hal itu tidak lepas dari peran dan tanggung jawab dewan yang tercantum di atas. Apa yang dilakukan oleh 17 anggota dewan PDIP, 8 Golkar, 7 PPP, 2 PAN, 2 PKB, 1 PBB, dan 5 dari TNI itu tercermin dari distribusi anggaran sebagaimana dijelaskan dalam tabel perbandingan anggaran rutin dan anggaran pembangunan APBD Kabupaten Kuningan 2001 – 2004 di atas.

Tak ada perubahan signifikan anggota dewan hasil pemilu 2004 untuk komposisi DPRD Kuningan periode 2004 –2009. Kecuali dari PKS naik dari 1 kursi menjadi 7 kursi. PKB dari 2 kursi menjadi 5 kursi. Dan Golkar naik

Anggota dewan perlu kiranya dibekali dengan teknis pembuatan anggaran, mengetahui filsafat anggaran dan alokasi anggaran yang memihak kemaslahatan publik, serta asal-usul dan alokasi anggaran. Jika ini tidak dilakukan sulit berharap pada anggota dewan hasil pemilihan umum berikutnya. Untuk dapat memberikan pemihakan anggaran yang rahmat bagi masyarakat lemah yang sangat membutuhkan uluran.

#### 5. Patronase dan relasi kekuasaan

Patronase dengan pemerintah, adalah hal lain yang nampak ke permukaan. Ruang publik yang terbuka, suara nyaring kebebasan, kritik dan protes dari lembaga swadaya masyarakat, ormas, partai, organisasi profesi, pers dan pengusaha atau mungkin juga pesantren, mengalami kelumpuhan akibat *patron-client* dengan penguasa setempat.

Fenomena ini muncul akibat tak ada alternatif lain pekerjaan yang dijadikan sandaran bagi umumnya aktivis terkait dengan pendapatan yang dapat menopang keberlangsungan kehidupan ekonomi keluarganya. Dalam sebuah seminar korupsi di Hotel Prima Kuningan, Dosen STIKIP/UNIKU Zaenal Abidin, M.Pd. menyebut "Jika anda ingin kaya di Kuningan jadilah aktivis...!. Banyak aktivis di Kuningan telah berubah menjadi 'anak emas' Bupati. Orang-orang yang kritis akan dirangkul dan diberi konsesi material sebagai upaya pembungkaman. Bahkan pada tingkat tertentu menurut Zaenal Abidin, bahwa aktivis mendapat jatah mengisi formasi PNS daerah atau menjadi kurir untuk membawa orang yang akan masuk sebagai pegawai negeri sipil.

Kondisi dan realisasi yang seperti ini, menyebabkan relasi kuasa yang membelenggu sehingga ketimpangan dan ketidakadilan sulit dihindari. Bagaimana mau mengkritik

kalau semuanya ikut menikmati dan terlibat politik kepentingan dalam relasi patronase.

6. Problem mental kekuasaan

Penguasa atau pejabat sejatinya adalah pelayan rakyat. Tetapi ini tak berlaku di sini. Yang berlaku pejabat adalah 'raja'. Konsekwensinya dari pandangan seperti ini masyarakat harus membiayai kehidupan rajanya. Akibatnya seluruh sektor hidup masyarakat tak ada yang lepas dari sergapan pajak. Pandangan seperti ini sejalan dari semua sikap aparat dari desa sampai bupati. Di setiap kesempatan selalu bicara dan hanya menyoal mengenai pajak. Adigium "orang bijak, taat bayar pajak", "masyarakat bijak, taat bayar pajak" adalah simbol dan poster yang dapat ditemui di spanduk-panduk jalan, pamflet dan poster yang ditempel di pohon-pohon, bahkan sampai nomor rumah setiap pelosok, semua disertai dengan pesan ini.

Kampanye pajak ini, disertai dengan peningkatan beban hidup yang harus ditanggung oleh masyarakat. Masyarakat harus menanggung kenaikan Pajak Bumi Bangunan (PBB) hampir 300 %, pajak kendaraan bermotor, naik 100%. Pajak penerangan, hotel, restoran, reklame, parkir, SIUP, perizinan, pajak bermotor, dengan kenaikan yang signifikan. Pokoknya semua gerak masyarakat tak ada yang lepas dari pajak. Bahkan makan mie ayam di pinggir jalan, makan sate, masuk warung semua kena pajak. Kuningan yang tak punya stasiun dan pemancar TV-pun, menarik pajak TV. Bahkan pada 2004 mentargetkan 250 juta dari pajak TV. Masalah ini yang akhirnya dikecam Ishadi, ketua Asosiasi TV Swasta Nasional, yang menyebut, "Bupati Kuningan sebagai orang tak rasional. Bagaimana mungkin memungut pajak TV, memangnya TV lewat wilayah Kuningan?". Tanpa menyediakan antena transmisi,

pemancar dan fasilitas apapun yang berkait dengan penyiaran, tetapi memungut pajak TV.

Inilah problem mental kekuasaan di daerah ini. Aparat dari RT, desa, camat sampai bupati seragam di hampir setiap kesempatan bertemu masyarakat sepertinya tak ada yang terlewatkan dalam anjuran agar rakyat membayar pajak. Tetapi bicara program kerja, bagaimana mengatasi kemiskinan dan pengangguran yang banyak melanda daerah ini, memecahkan problem pendidikan, pertanian, kesehatan, lingkungan dst. Juga bagaimana transparansi akan pembayaran pajak yang telah dibayarkan oleh masyarakatnya, dari mulai pemungutan sampai untuk apa saja uang pajak itu digunakan, semua sepertinya terabaikan untuk disampaikan.

### Gerakan Rakyat Anti Korupsi

Distribusi anggaran pembangunan yang tak seimbang antara alokasi dana publik dan rutin menjadi dilematis. APBD tak mencerminkan kesungguhan dalam membangun dan memberdayakan masyarakat Kuningan. Akses dan kontrol masyarakat yang rendah disertai menafikan partisipasi, pemahaman keagamaan para ulama yang dikotomis, ketidakcerdasan, ketidakpekaan dan lemahnya kinerja legislatif, patronase dan relasi kekuasaan dan mental kekuasaan memicu lahirnya ketidak seimbangan penganggaran. Kondisi ini jika dibiarkan hanya akan menguntungkan bagi kelompok penguasa dan patronase yang diciptakannya. Tetapi sebaliknya akan berdampak makin tambah menderita dan merananya kelompok masyarakat miskin, petani, peternak, dan kelompok marjinal lainnya yang tidak punya kemampuan.

Di tengah-tengah kondisi seperti ini Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M) memberi energi baru dengan memberikan wacana dan pelatihan *Community*

*Organizer* (CO) untuk gerakan rakyat anti korupsi. Tindak lanjut dari kegiatan ini, pada 7-8 Januari 2004, P3M bersama CO Kuningan bekerja sama dengan PCNU dan ISNU Kuningan, mengadakan Seminar dan Bahtsul Masail Korupsi di Hotel Prima. Mengambil tema "Menciptakan APBD Kuningan dan Cirebon yang Memihak pada Kemaslahatan Ummat" merupakan usaha strategis dalam merespon kondisi seperti ini, dan sekaligus upaya merevitalisasi Forum Bahtsul Masail yang merupakan forum tradisi NU dan Pesantren yang biasa untuk membahas masalah-masalah keagamaan kepada forum untuk mengontrol kebijakan publik.

Para ulama, mahasiswa, ormas, organisasi pemuda di daerah ini akibat minimnya adanya informasi dan sulitnya akses mengenai APBD, sehingga umumnya mereka tak paham dan kurang peduli pada permasalahan APBD. Melalui kegiatan ini yang difasilitasi P3M dalam bentuk Seminar dan Bahtsul Masail anggaran, yang berisi tentang filosofi, mekanisme serta advokasi anggaran, juga membedah APBD Kuningan dan Cirebon, serta wacana mengenai teologi anggaran. Ini memberikan wawasan kritis mengenai tanggung jawab ulama khususnya, dan masyarakat pada umumnya untuk melakukan kontrol terhadap anggaran. Apa, bagaimana, darimana dan untuk apa anggaran itu dipergunakan dan termasuk juga bagaimana anggaran tidak dikorupsi.

Dalam paparannya mengenai teologi anggaran KH Masdar F. Mas'udi selaku Katib Syuriah PBNU dan juga sebagai Direktur P3M menjabarkan pandangan Islam tentang anggaran negara. dan Sekaligus memberi cara pandang baru bagi peserta, berkaitan dengan hak-hak, asal-usul dan hakekat anggaran. Pejabat atau pemerintah menurut pandangan ini sebenarnya hanya sebagai administrasi atau *'amil* yang bertugas mengatur dan mendistribusikan anggaran bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kemaslahatan rakyat. Bukan sebaliknya seperti selama

ini yang umumnya dipahami dan dilakukan, yaitu bahwa pejabat atau pemerintah menguasai dan menikmati anggaran sebesar-besarnya, sedangkan rakyat hanya mendapatkan sisanya.

Harapannya adalah para ulama dan agamawan juga ikut berkewajiban membangun kesadaran publik, melakukan fungsi kontrol, dan *amar ma'ruf* yang dituangkan dalam anggaran yang ada di APBD bagi kemaslahatan masyarakat. Juga para ulama dan elemen lain diharapkan bersama-sama ikut mengontrol anggaran dari tindak korupsi. Bukan diam atau membiarkan, karena sama artinya membiarkan ketidakadilan, terlebih ikut menikmati. Seperti yang dinukilkan dari sabda Nabi, sepuluh golongan orang yang menjadi teman iblis, salah satunya adalah ulama atau orang alim yang membiarkan atau membenarkan penguasa di dalam kedzalimannya; *Al 'aalimu alladzy shaddaqa al 'amiira fi juurihi*.

Forum bahtsul masail anggaran tersebut diikuti para peserta yang berasal dari wilayah tiga Cirebon ini yang banyak didominasi Kyai atau Nyai pesantren. Diantaranya dari Majalengka adalah KH Maman Imaulhaq (Pesantren Al-Mizan), Indramayu, Nyai Hj Hj Zaenab (Pesantren Candang Pinggang), Nyai Sri Umi Maziah (BKMT Indramayu) dan Nyai Hj. Thoyyibah ( Pesantren As Salafiah Cirebon), KH. Ubaydillah (Pesantren Mamba al Ulum Kuningan), KH. Chozin Nasuha (Pesantren Dar At -Tauhid Cirebon), KH. Endang Syamsuddin [Pesantren Syamsul Huda Kuningan], Ustad Anas [Pesantren Riyadul Huda Kuningan],. Yang paling dominan peserta dari sesepuh dan syuriah NU Kuningan, semisal KH Khalil Anwar [pesantren Darul Ulum], KH Moh. Yusuf, H. Syuhrawirdi, H. Zubaedi, dan pengurus cabang NU [HR. Mahmud Shilahudin, HR. Ridwan, Anwaruddin, Syarif Hidayatullah, M.Ag., Kasiyo, M.Pd. [NU Cirebon] K. Muntakhabul Mankub, K. Ichwan [NU Cirebon] dan beberapa lembaga dibawah naungan NU [PMII, IPPNU, LP Ma'arif], LSM [Fahmina, BKMT] dan akademisi

[STAIN, STKIP]. Namun sangat disayangkan dua wartawan dari Mitra Dialog dan Radar Cirebon berhalangan hadir di acara ini.

Sebagai bagian dari sosialisasi dan kampanye dari hasil bahtsul masail yang berupa rekomendasi [taushiyah] juga ditambah poster anti Korupsi, disebarakan ke DPRD Kuningan dan Cirebon, Fraksi-fraksi, pesantren se wilayah 3 Cirebon dan DKM Masjid, untuk kemudian diumumkan pada jamaah dan anggota masing-masing lembaga dakwah, kampus-kampus dan ormas lainnya.. Sosialisasi juga melibatkan media, seperti Mitra Dialog, Radar [Cirebon], HIPSI, KWRI, Warta, Reformasi [Kuningan], dan RRI [Cirebon].

Sebagai follow up dari seminar dan bahtsul masail tersebut, kemudian dari beberapa peserta tersebut berusaha meluaskan jaringan (network) dan membentuk wadah organisasi ini dengan nama GeRAK [Gerakan Rakyat Anti Korupsi] yang terdiri dari beberapa elemen. Presidium ini terdiri dari Moh Sulhan [Intelektual Muda NU, Koordinator], HR Mahmud Shilahudin [Birokrat, Anggota], DR. Jamali [akademisi], DR. Adang Jumhur [Akademisi], Ilman Nafia, M.Ag [Aktivis], Hj Sri Umi Maziyah [Pesantren] dan Syubhanuddin Alwy [Budayawan], sebagai sel gerakan untuk memperluas jaringan.

Salah satu aktivitas GeRAK pasca terbentuknya wadah ini diantaranya adalah melakukan kajian RAPBD bekerjasama dengan Fraksi PKB. Hasil kajian ini juga dipublikasikan Radar Cirebon pada 12 Januari 2004, dengan Tajuk "Belanja Publik Tetap Minim". Pada kajian APBD Kota Cirebon tersebut juga menyinggung soal krisis korupsi Milyaran yang diduga melibatkan Ketua DPRD Sunaryo dan mantan Walikota Lesmana. Kasus ini muncul dengan APBD Gate yang berkasnya sudah masuk di Kejari Kota Cirebon.

Untuk memperluas jaringan dan memperkuat gerakan, kemudian GeRAK membangun aliansi dan kerjasama dengan Fahmina Institute Cirebon yang eksistensinya sudah mapan dan

tidak diragukan lagi kredibilitasnya. Hal ini dimungkinkan, sebab salah satu aktivis Fahmina, Ali Mursyd, adalah peserta aktif dalam bahsul masalah korupsi kerjasama ISNU, NU dan P3M Jakarta tersebut. Fahmina menyambut baik usaha yang dirintis dengan mengadakan bahsul masalah, yang tidak hanya membahas persoalan-persoalan klasik dan ritual keagamaan, tetapi juga masalah aktual dan mendesak seperti korupsi. Ini dapat diteruskan sebagai fungsi transformasi sosial dan kontrol pada kekuasaan yang korup. APBD memang harus dikontrol karena menyangkut berbagai kebijakan yang menyangkut kehidupan masyarakat secara nyata lewat angka-angka yang tertera di anggaran tersebut.

Salah satu bentuk kerjasama GeRAK dengan Fahmina adalah mengkomunikasikan problem APBD Kuningan dan Cirebon di forum-forum *Dawroh*. Problem APBD tersebut beberapa kali dipresentasikan di forum *Dawroh* Demokrasi Pesantren, yang kebetulan difasilitasi oleh Fahmina. Kegiatan tersebut dilaksanakan diantaranya di Pesantren Ulumuddin Susukan [Pimpinan KH. Ali Murtado], dan di Asrama Haji [Pusdiklat Korpri] Cirebon. Kegiatan bahsul masalah atau fiqh anti korupsi ini juga dipublikasikan dan ditanggapi Fahmina dalam *Bulletin Al Basyar* volumi II, no. 30 tahun 2004

Gaung dari genderang perlawanan terhadap korupsi semakin terdengar dan menemukan momentumnya. Salah satu presidium GeRAK, DR. Jamali juga membentuk forum serupa dengan GeRAK dengan nama FMBK [Forum Masyarakat Basmi Korupsi] khusus di wilayah Cirebon. FMBK berulang kali melakukan siaran pers berkaitan dengan korupsi di Cirebon. Terakhir juga mengadakan *hearing* di DPRD dan Kejari Kota Cirebon. Hal serupa juga dilakukan oleh Forum Pesantren Cirebon untuk Demokrasi [FPCD], salah satu forum yang dibentuk dari hasil pelatihan pesantren demokrasi [*Dawroh Fiqh Demokrasi Pesantren*] di mana penulis juga masuk salah satu anggotanya, bersama dengan Fahmina.

Respon masalah korupsi bukan saja muncul di kalangan aktivis, LSM, Akademisi, tetapi juga agamawan. P3M berhasil menancapkan tonggak pembaharuan bagi kesadaran umum tentang tanggungjawab publik untuk berani mengontrol anggaran belanja Daerah, yang selama ini *untouchable*. GeRAK bersama Syuriah NU Kuningan menggandeng GAMMAS [Gerakan Masyarakat Anti Maksiyat] yang dipimpin KH Nana, melanjutkan gerakan anti Korupsi melalui beberapa pertemuan. Selain untuk penguatan dan jaringan, pertemuan ini juga merekomendasikan usulan kegiatan seminar. Aliansi dengan GAMMAS ini menjadi penting, mengingat tantangan terbesar bagi kampanye anti korupsi adalah konsekwensi berhadapan dengan kelompok preman yang berdiri di belakang penguasa. Meminjam bahasa Nico Scult dalam "*Orde Zonder Order*", mereka itu adalah tentara swasta yang dibiayai penguasa untuk membela dan mempertahankan kekuasaan. Kondisi seperti ini sangat rawan, tetapi dengan menggandeng GAMMAS sebagaimana rekomendasi ulama-ulama sepuh dan Syuriah NU menjadi kekuatan pendamping yang sangat strategis.

Berbekal pertemuan kembali antar Commite Organizer (CO) GAK oleh P3M pada tanggal 1-4 Mei 2004 di Hotel Kaisar Jakarta dalam rangka penguatan jaringan dan materi Gerakan Anti Korupsi berbasis pesantren. Kegiatan tersebut diikuti oleh CO GAK se-Jawa yang juga diikuti oleh CO Kuningan-Cirebon. Kegiatan ini berbicara mengenai perlunya menindaklanjuti gerakan melalui kegiatan di tingkat daerah masing-masing.

Kesepakatan dibuat, dan forum menyepakati perlunya menggelar acara Bahsul Masail dan seminar Anti Korupsi Kuningan-Cirebon dengan peserta lebih luas, bukan saja dari pesantren, akademisi, pengurus cabang NU, tetapi juga media, aktivis, instansi pemerintah, kejaksaan dan pengadilan, lembaga-lembaga atau organisasi kemasyarakatan dan politik. Diharapkan semua peserta dari beragam latar belakang ini dapat bersinergi,

dan secara bersama-sama, serta serentak membunyikan benderang gerakan anti korupsi. Rencananya melibatkan narasumber dari Jakarta, semisal dari Transparency International (TI), Indonesian corruption Watch [ICW], Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia [LIPI], Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat [P3M], atau juga dari Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran [FITRA] dan Bandung Institute for Government Studies [BIGS]. Untuk merealisasikan kerja seperti ini, kehadiran P3M sangat membantu dalam memberi bantuan SDM [*asistensi SDM*] untuk meningkatkan dan menambah dukungan psikologis aktivis di daerah. Diharapkan kegiatan tindak lanjut tersebut dapat terealisasi dalam waktu dekat.

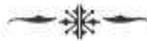
### Catatan penutup dan Rekomendasi

Munculnya ketidakadilan dalam penganggaran, antara anggaran rutin dan pembangunan publik sebagaimana ditemui di APBD Kuningan, jelas membawa pengaruh pada seluruh kebijakan dan sektor kehidupan masyarakat [politik, sosial, budaya, ekonomi]. Ini tentu berakibat buruk pada masyarakat bawah.

Untuk memperjuangkan anggaran yang berpihak pada kemaslahatan publik memerlukan sinergi dari berbagai organ dan komponen masyarakat, LSM, media, akademisi, partai politik, ormas, pesantren, eksekutif dan legislatif untuk melakukan pendidikan, penyadaran dan penguatan basis komunitas. Beberapa hal yang terus perlu dilakukan untuk menciptakan anggaran yang memihak pada kemaslahatan masyarakat diantaranya;

1. Melakukan kerja penguatan dan fungsi kontrol serta akses masyarakat pada penyusunan anggaran dan belanja daerah.
2. Membuka partisipasi masyarakat dalam pembuatan dan penyusunan kebijakan publik.
3. Mengusahakan tersedianya kelompok penekan [*pressure group*] baik dari kalangan pesantren, LSM, ormas, mahasiswa,

- akademisi sebagai kekuatan penyeimbang, sekaligus menjaga ruang kebebasan publik [*Free Public Sphere*]
4. Melakukan kajian dan pendidikan secara berkesinambungan berkait dengan anggaran, kebijakan, perda dan perundang-undangan.
  5. Secara bertahap dan berkesinambungan diadakan *training* tentang advokasi, analisa sosial, atau teologi anggaran/fiqh anti korupsi.
  6. Menyediakan asistensi SDM dan *Finance* untuk merancang dan mobilitas, serta memperkuat opini dan media.
  7. Melibatkan peserta pelatihan yang heterogen, berbagai elemen masyarakat. Lebih baik jika lintas disiplin, lintas agama dan tidak partisan.
  8. Mengusahakan transparansi dan akuntabilitas birokrasi dalam mengelola keuangan daerah. Disini penting memiliki *budget monitoring team* yang dibentuk masyarakat, dari orang-orang yang dianggap kredibel dan capable.




---

**Catatan**

<sup>1</sup> CO GAK-P3M di Kuningan. Mengajar di STAIN, IAIA Cirebon dan STKIP Kuningan. Membedani lembaga Studi Sosial dan Agama '*Center for Religious and Social Studies*' [CRISIS Kuningan], Koordinator GeRAK [Gerakan Rakyat Anti Korupsi Wilayah III Cirebon].