

# Pola Hubungan Antara Eksekutif dan Legislatif dalam Pengesahan Rencana Anggaran Pembangunan Daerah

Kristyan Dwijosusilo

Dosen Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Dr Soetomo-Surabaya.

## Abstrak

*Dalam UU No. 22 tahun 1999 pasal 14 dan 16, dan Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah pasal 22, telah diadakan pemisahan yang jelas antara pihak eksekutif (pemerintah daerah) dengan pihak legislatif (DPRD). Pihak eksekutif adalah pihak yang mengajukan anggaran, dan legislatif berfungsi sebagai pihak yang menyetujui atau menolak. Namun kemungkinan adanya kepentingan politis, lemahnya SDM kedua belah pihak, dan bargaining position yang tidak seimbang maka maksud baik dari pemisahan tersebut dapat mengalami hambatan. Tulisan ini menganalisis aliran dana Rp. 720 juta di DPRD yang terjadi pada saat pengesahan RAPBD Surabaya 2008 yang didalamnya terdapat proyek Bus Way dan Surabaya Sport Center dengan kerangka berpikirnya Lance T. LeLoup.*

*Keyword: Pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Kepentingan Politis, pola hubungan eksekutif dan legislatif*

## Pendahuluan

Dugaan gratifikasi bermula dari hasil penyidikan tim Polda Jatim yang mengindikasikan adanya suap senilai Rp 250 juta dari Pemerintah Kota Surabaya ke DPRD Surabaya untuk memuluskan proyek Bus Way. Ditengah perjalanan, tim penyidik ternyata juga menemukan adanya aliran dana serupa dalam proyek Surabaya Sport Center senilai Rp 470 juta.

Satuan Pidana Korupsi Polda Jatim juga mendatangkan sejumlah saksi ahli terkait kasus gratifikasi. Hal ini untuk menepis isu politis dengan ditingkatkannya status dari penyelidikan menjadi penyidikan. Namun, Direktur Reserse Kriminal (Direskrim) Polda Jatim, Kombes Pol Rusli Nasution, merahasiakan nama-nama saksi ahli yang akan dihadirkan, karena khawatir akan didekati pihak-pihak yang akan dijerat sebagai tersangka.

Setelah mendengarkan keterangan saksi ahli. Kemudian dilakukan pemeriksaan barang bukti berupa dokumen-dokumen yang terkait, serta keterangan para saksi. Demikian juga setelah melalui pemeriksaan 45 anggota DPRD Surabaya, termasuk Ketua DPRD Surabaya, H Musyafak Rouf. Demikian juga pemeriksaan lima orang dari jajaran Pemkot Surabaya, di antaranya Sekkota Surabaya, H Sukamto Hadi,

Asisten II Pemkot Surabaya, Muchlas Udin, Kabag Keuangan Pemkot Surabaya, Purwito, dan Kepala Dinas Perhubungan (Kadishub) Surabaya, Bambang Supriadi. Akhirnya Satuan Pidana Korupsi (Pidkor) Kepolisian Daerah (Polda) Jawa Timur, Rabu (18/2/2009), menyerahkan berkas, dan barang bukti (BB), serta empat tersangka kasus gratifikasi di DPRD Surabaya senilai Rp720 juta ke Kejaksaan Tinggi (Kejati) Jawa Timur. Keempat tersangka yang dibawa ke Kejati Jatim sekitar pukul 08.30 WIB itu terbagi dalam dua berkas, yakni satu berkas untuk tersangka Musyafak Rouf (Ketua DPRD Surabaya) dan satu berkas lagi untuk tiga tersangka. Tiga berkas dari Pemkot Surabaya yang dibuat dalam satu berkas adalah Sukamto Hadi (Sekkota Surabaya), Muchlas Udin (Asisten I), dan Purwito (Bendahara). Kepala Satuan Pidana Korupsi Polda Jatim, AKBP Anton Sasono menyatakan ke-empat tersangka dijerat dengan pasal 3, 5, dan 11 UU 31/1999 yang diubah dengan UU 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Informasi dari sumber lain menyebutkan, ke-empat tersangka akan dilimpahkan Kejati Jatim kepada Kejari Surabaya untuk diproses hingga ke PN Surabaya ([www.makassar.go.id](http://www.makassar.go.id) mengutip [media indone sia.com](http://media.indonesia.com), 18 February 2009).



Namun demikian, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya, Musyafak Rouf yakin dirinya akan terbebas dari jerat hukum dugaan kasus gratifikasi senilai Rp 720 juta dari Pemerintah Kota ke DPRD Surabaya yang melibatkan dirinya. Menurut dia, apa yang telah diterimakan kepada para anggota DPRD dari pemerintah Kota Surabaya senilai Rp 720 juta tersebut merupakan bentuk dari uang jasa pungut yang menurut peraturannya memang diperuntukkan untuk para anggota DPRD. Apalagi, di Surabaya sendiri, setidaknya telah memiliki Peraturan Daerah serta peraturan Wali Kota yang mengatur tentang jatah uang jasa pungut yang diberikan ke anggota DPRD sebagai bagian dari instansi penunjang pendapatan pajak daerah. Politisi dari PKB ini mengaku, sejak awal kasus ini sangat kental nuansa politiknya dari pada unsur hukumnya. Meski begitu, dirinya berjanji akan tetap menghormati proses hukum dan akan selalu mendatangi proses pemeriksaan yang saat ini telah ditangani oleh Kejaksaan Negeri Surabaya ([www.tempointeraktif.com](http://www.tempointeraktif.com), Minggu, 22 Februari 2009).

Pada hari Senin, 11/5/2009 Ketua DPRD Kota Surabaya, Musyafak Rouf, mengaku, mengembalikan uang gratifikasi senilai Rp 470 juta kepada pejabat pemerintah kota (pemkot) Surabaya, dari hasil penjualan rumah pribadinya. Menurutnya, tidak ada satu pun rekan-rekannya di DPRD Kota Surabaya yang mengembalikan uang gratifikasi yang diterimanya dari ketiga pejabat tersebut pada tanggal 28 November 2007. Saat diperiksa, Muklas menyerahkan barang bukti (BB) berupa kuitansi pengembalian gratifikasi yang diterima dari Ketua DPRD Surabaya, Musyafak Rouf senilai Rp240 juta (21/1), sedang Rp10 juta sudah diserahkan langsung dua anggota DPRD Surabaya kepada polisi. Menanggapi pengembalian uang gratifikasi itu, Direktur Reserse Kriminal (Direskrim) Polda Jatim, Kombes Pol Rusli Nasution menyatakan, tidak mempermasalahkan pengembalian uang itu. Menurut Rusli Nasution pengembalian uang itu tidak serta merta akan menghentikan proses penyidikan. Silahkan mereka mengembalikan uang, tapi penyidikan tetap jalan terus, karena soal itu (pengembalian uang) akan tetap dituangkan dalam berita acara pemeriksaan. ([kapanlagi.com](http://kapanlagi.com))

Kasus gratifikasi proyek "Rapid Mass Transportations" atau "Busway Surabaya" yang merugikan keuangan negara hingga mencapai Rp720 juta itu, segera disidangkan. Menurut Asisten Pidana Khusus Kejaksaan Tinggi (Kejati) Jawa Timur, Sriyono, Rabu, berkas perkara tersebut sudah dilimpahkan oleh Kejaksaan Negeri (Kejari) Surabaya kepada Pengadilan Negeri (PN) Surabaya. Berkas pertama bernomor PDS-01/0.5.104/Ft.1/2/2009 dengan tersangka Sukanto Hadi (Sekretaris Kota Surabaya), Mukhlas Udin (Asisten II Sekkota Surabaya), dan Purwito (Kabag Keuangan Pemkot Surabaya). Sedang satu berkas lainnya bernomor PDS-02/0.5.104/Ft.1/2/2009 dengan tersangka Ketua DPRD Surabaya periode 2004-2009, Musyafak Rouf. Ketiga terdakwa itu dijerat pasal 3, 5 ayat 5 huruf b tentang penyuapan dan pasal 13 tentang pemerasan dalam jabatan dan gratifikasi. Sedang Musyafak Rouf dikenai pasal 3, 5 ayat 2, dan pasal 11b Undang-undang nomor 31 tahun 1999 yang direvisi menjadi dengan UU 20/2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam berkas perkara itu disebutkan, gratifikasi sebesar Rp250 juta itu dibagi-bagikan kepada sejumlah anggota DPRD Kota Surabaya saat rapat pembahasan mengenai proyek "Busway" di kantor Bappeko Surabaya, pada tanggal 28 Oktober 2007. Sedang dana sebesar Rp470 juta telah dibagi-bagikan terlebih dulu kepada sejumlah anggota DPRD Kota Surabaya pada tanggal 4 Oktober 2007. Sehingga total kerugian negara mencapai Rp720 juta. Kasus itu sebelumnya ditangani oleh pihak Kepolisian Daerah (Polda) Jawa Timur sejak awal tahun 2008. Sempat terjadi perbedaan pandangan antara pihak kepolisian dengan pihak kejaksaan. Polisi menganggap hal itu sebagai bagian dari gratifikasi, sedang kejaksaan melihatnya sebagai jasa pungut (japung) yang sudah diatur dalam Perda Kota Surabaya. Namun dalam Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 2006 yang diubah menjadi PP 21/2007 disebutkan, bahwa DPRD Surabaya tidak berhak mendapatkan uang jasa pungut tersebut. ([surabayapost.co.id](http://surabayapost.co.id), Rabu, 11 Maret 2009).

Ketua DPRD Kota Surabaya Musyafak Rouf dituntut hukuman kurungan 5 tahun penjara dalam sidang perdana kasus gratifikasi DPRD-Pemkot Surabaya di PN Surabaya, Kamis (19/3) kemarin. Terdakwa dituduh bersalah karena



menerima uang yang bukan merupakan haknya. Dalam surat dakwaan Jaksa Penuntut Umum (JPU), Ade Tanjudin, diungkapkan bahwa

1. Musyafak Rouf pernah menelepon Asisten II Pemkot Surabaya untuk meminta uang tunjangan hari raya (THR) bagi para anggota dewan, pada Oktober 2007.
2. Asisten II Mukhlas Udin akhirnya diperintahkan Wali Kota Surabaya Bambang DH untuk mengabulkan permintaan tersebut.
3. Tidak berapa lama kemudian, terdakwa yang sudah menerima uang Rp 450 juta tapi tidak dibagikan pada para anggotanya itu.
4. Musyafak Rouf kembali meminta Pemkot Surabaya untuk memberikan uang Rp 250 juta dengan dalih untuk pengesahan pembangunan Surabaya Sport Center (SCC). Uang itu dijanjikan akan dibagikan kepada anggota dewan. Setiap pemimpin yang berjumlah 3 orang dijatah Rp 10 juta, 10 orang panitia anggaran mendapatkan masing-masing mendapatkan Rp 7,5 juta dan untuk 11 orang panmus masing-masing sebesar Rp 5 juta serta 14 orang anggota lainnya masing-masing Rp 2,5 juta.

Sementara Wali Kota Surabaya, Bambang DH diperkirakan tidak akan tersentuh kasus itu. Karena perintah pencairan uang tersebut dilakukan hanya dengan cara lisan sehingga tidak ada bukti yang bisa menjerat orang nomor satu di Surabaya tersebut. (*suarakarya-online.com*, Jumat, 20 Maret 2009). Dipihak lain, Sekretaris Pemerintah Kota (Sekkota) Surabaya, Sukamto Hadi dan kawan-kawan, yakni dr Mukhlas Udin M.Kes. (Asisten II/Administrasi Pemkot), dan Drs H Purwito (mantan Kabag Keuangan Pemkot), Senin (23/3), didakwa dengan pasal gratifikasi dan korupsi di DPRD Surabaya senilai Rp 720 juta. Dalam sidang di Pengadilan Negeri (PN) Surabaya yang dipimpin Berlin Damanik, Jaksa Penuntut Umum (JPU) mendakwa ketiganya dengan pasal berlapis, yakni dakwaan primair (terkait pidana korupsi) dan subsidair (terkait pidana gratifikasi). Untuk dakwaan primair, ketiganya didakwa melanggar pasal 3 juncto

pasal 18 UU 31/1999 atau UU 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan pasal 5 ayat 1 huruf b UU 31/1999 atau UU 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam dakwaan primair itu, ketiga diancam pidana penjara seumur hidup atau 1-20 tahun dengan denda mulai Rp 50 juta hingga Rp 1 miliar, karena ketiga terdakwa dinilai terbukti melakukan tindak pidana korupsi. Untuk dakwaan subsidair, ketiganya didakwa melanggar pasal 13 UU 31/1999 atau UU 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan ancaman pidana penjara tiga tahun dengan denda Rp 150 juta, karena ketiganya terbukti melakukan gratifikasi (memberikan hadiah atau janji terkait jabatan/kedudukan). Dalam berkas dakwaan,

1. Mukhlas Udin, selaku Asisten II Pemkot Surabaya sempat ditelpon Musyafak Ro'uf (Ketua DPRD Kota Surabaya) pada tanggal 3 Oktober 2007, bahwa DPRD memiliki hak atas biaya pemungutan pajak daerah.
2. Telpon itu diteruskan Mukhlas Udin ke Purwito yang akhirnya dilaporkan ke Sukamto Hadi, kemudian Sukamto Hadi dan kedua rekannya itu membicarakan dengan Musyafak Ro'uf tentang hal tersebut, yang akhirnya dinyatakan DPRD berhak untuk mendapatkan biaya pemungutan pajak daerah sebesar Rp 470 juta untuk 45 anggota DPRD Kota Surabaya dengan rincian setiap anggota menerima Rp 10 juta dan Ketua DPRD Surabaya menerima Rp 20 juta.
3. Sebelum pemberian uang itu, ketiga terdakwa sempat melaporkan ke Wali Kota Surabaya, Bambang DH, di rumah dinas yang akhirnya menyetujui secara lisan, kemudian Mukhlas Udin menyerahkan uang Rp 470 juta itu kepada Musyafak Ro'uf di kantor DPRD Surabaya, namun uang sebesar itu tidak dibagikan.
4. Setelah penyerahan itu, Mukhlas Udin dan Purwito menyerahkan surat persetujuan tertulis kepada Wali Kota Bambang DH untuk ditandatangani. Saat istirahat rapat pembahasan RAPBD 2008, Ketua DPRD Surabaya, Musyafak Ro'uf, menanyakan biaya pemungutan pajak daerah kepada