

## **HAL-HAL YANG MEMPENGARUHI TERJADINYA KASUS KORUPSI PENGADAAN BUKU AJAR TAHUN 2003 DI KOTA SALATIGA DAN PENANGANANNYA**

**M. Haryanto**

### **Abstract**

There are several factors affecting corruption practice committed in textbooks procurement project 2003-2004 (notoriously known as Kasus Buku BP) in Salatiga. This case is highly political matters. It involves many political and governmental leaders in Salatiga. Legal process of this case was fail to consider this situation. The author suggests that the legal process should also proof the involvement of the intellectual actors of this case.

**Keywords: Politics; Corruption; Buku BP**

### **A. Dominasi Kekuasaan Politik Legislatif Periode 1999-2004 dalam Pemerintahan Kota Salatiga**

Berangkat dari adagium yang menyatakan hukum merupakan produk politik, maka bekerjanya hukum tidak dapat dilepaskan dari pengaruh-pengaruh politik yang membentuknya. Demikian halnya mengenai segala hal terkait dengan bekerja serta berfungsinya kekuasaan/kewenangan yang merupakan jelmaan kehendak politik, maka berjalan serta bergeraknya fungsi-fungsi pemerintahan daerah tidak terkecualikan pula dari jamahan campur tangan politik.

Singkatnya tiada sedikit ruangpun tersisa dalam nafas pemerintahan suatu daerah tanpa campur tangan dan pengaruh kepentingan-kepentingan politik. Meskipun demikian, dapat saja pengaruh dan campur tangan politik yang pada hakekatnya merupakan representasi dari kehendak mulia amanah

masyarakat, seringkali menjadi faktor negatif yang kontra produktif dengan misi mulia yang diembannya.

Mendasarkan pada paparan dimaksud, disadari maupun tidak apabila dikaitkan dengan Proyek Pengadaan Buku Teks Wajib untuk SD/MI, SLTP/MTs, SMU/MA/SMK (untuk selanjutnya disebut Pengadaan Buku Ajar) yang diselenggarakan oleh Dinas Pendidikan Kota Salatiga Tahun 2003, sebenarnya dan sudah semestinya diduga paralel, erat bersinggungan dengan konstelasi politik yang ada pada saat itu.

Tentu hal ini tidak hanya merupakan sekedar dugaan, mengingat proyek Pengadaan Buku Ajar merupakan proyek yang bernilai sangat besar bahkan terbesar yang pernah dilaksanakan di Kota Salatiga. Kiranya perlu disampaikan pandangan untuk menjelaskan mengenai kaitan konstelasi kekuatan dan kekuasaan politik Kota Salatiga pada saat dilaksanakannya proyek Pengadaan Buku Ajar Tahun 2003, sehingga mengakibatkan terjadinya tindak pidana korupsi.

Era reformasi pada Tahun 1999 membawa dampak pergeseran dari prinsip pembagian ke pemisahan kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945 telah membawa implikasi pada pergeseran kedudukan dan hubungan tata kerja antar Lembaga Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara maupun pemerintahan Daerah, baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Wujud lebih lanjut dari pergeseran tersebut, tampak pula dengan adanya proses rekrutmen anggota DPR atau DPRD dalam pemilu.

Sebagai lembaga yang memegang kekuasaan legislatif dengan fungsi-fungsinya berupa pembentuk undang-undang, *budgeting* dan pengawasan, proses rekrutmen yang dilakukan adalah melalui Pemilu langsung pada hakekatnya dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat. Sehingga dengan demikian diharapkan demokrasi semakin berkembang dan legitimasi DPR atau DPRD makin kuat. Konsekuensinya adalah tidak ada lagi anggota DPR atau DPRD yang diangkat. Hal itu sesuai dengan paham demokrasi perwakilan yang mendasarkan keberadaannya pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan (*representation by election*).

Ketika berbicara fokus hanya mengenai konteks Pemerintah Daerah saja, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik dalam tingkat Provinsi ataupun Kota/Kabupaten, memiliki fungsi legislasi, yaitu membahas RAPERDA bersama-sama dengan Pemerintah Daerah (Eksekutif). Fungsi

anggaran juga dimiliki oleh DPRD untuk bersama-sama dengan Pemerintah Daerah membahas dan juga merubah Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berkaitan dengan fungsi pengawasan, DPRD dapat mengawasi terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan oleh Pemerintah Kota.

Kondisi ini menunjukkan betapa pada awal Tahun 1999 sampai dengan 2004, DPRD menunjukkan eksistensinya yang sangat berpengaruh di segala kebijaksanaan yang akan diambil oleh Pemerintah Daerah. Kondisi ini hampir terjadi di seluruh daerah di Indonesia, tidak terkecuali di Kota Salatiga, yang muncul termanifestasikan dalam perkara Pengadaan Buku Ajar oleh Dinas Pendidikan Kota Salatiga. Hal ini terlihat dengan fakta-fakta yang terungkap dalam proses persidangan yang menunjukkan adanya desakan kepentingan dan tekanan kekuatan legislatif terhadap eksekutif dalam kebijaksanaan serta pelaksanaan proyek.

## **B. Proyek Pengadaan Buku yang Sarat Kepentingan**

### **1. Kronologi Gagasan Proyek Pengadaan Buku**

Proyek Pengadaan Buku Ajar di Kota Salatiga berawal dari kegiatan PT.Balai pustaka yang pada saat itu sedang gencar-gencarnya memasarkan buku-buku pendidikan di seluruh daerah di Indonesia. Melalui alat-alat pemasarannya yang terbagi dalam beberapa wilayah tertentu, PT.Balai Pustaka mencoba menjajaki kemungkinan melakukan kerjasama penjualan buku-buku yang diproduksinya melalui jalur Pemerintah Daerah. Khusus untuk wilayah pemasaran Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada saat itu menjadi tanggung jawab Sdr. Murod Irawan, sebagai salah satu Kepala Perwakilan Pemasaran PT. Balai Pustaka.

Sebagai seorang Kepala Perwakilan Pemasaran PT.Balai Pustaka yang bertugas untuk mengembangkan pasar, mencari pasar, mencari pembeli dan melakukan analisa kemampuan pembeli, Sdr. Murod Irawan kemudian menjajagi pula kemungkinan kerjasama penjualan buku-buku PT.Balai Pustaka, dengan melakukan pendekatan kepada Walikota Salatiga pada saat itu.

Pendekatan dimaksud kemudian mendapatkan sambutan berupa signal positif dimana Walikota Salatiga pada saat itu sebagai Pejabat Eksekutif yang pada prinsipnya merupakan penentu kebijaksanaan tidak keberatan Pengadaan Buku Ajar yang diselenggarakan oleh Dinas Pendidikan Kota Salatiga Tahun 2003 dikerjasamakan dengan PT. Balai Pustaka.

Namun demikian oleh karena Pengadaan Buku Ajar bukan merupakan skala prioritas dalam APBD 2003, maka Walikota Salatiga pada saat itu memandang perlu adanya Perubahan terhadap APBD untuk kemudian memasukkan Pengadaan Buku di dalam program anggaran APBD-Perubahan sebagai jalan keluar bagi terselenggara-nya proyek dimaksud.

Dengan sinyal positif yang diberikan kepada PT. Balai Pustaka tersebut, Sdr. Murod Irawan kemudian melakukan lobi berupa pendekatan kepada pejabat-pejabat tertentu yang bertujuan agar dapat membantu meloloskan rencana Pengadaan Buku Ajar.

Atas dasar hal tersebut 13 (tiga belas) orang anggota DPRD Salatiga, diperintahkan oleh Sdri. Sri Utami Djatmiko sebagai Ketua DPRD kota Salatiga saat itu, untuk menghadiri seminar buku yang diadakan oleh PT. Balai Pustaka di Bali. Seluruh transportasi dan akomodasi untuk menghadiri seminar tersebut ditanggung oleh PT. Balai Pustaka. Sedangkan dari lembaga Eksekutif, oleh Walikota Salatiga saat itu menugaskan Kepala Dinas Pendidikan Kota dan seorang pejabat dari Dinas Pendidikan Kota Salatiga untuk menghadiri seminar buku yang diadakan oleh Balai Pusaka pada 2 Agustus sampai dengan 5 Agustus 2003 di Bali juga atas biaya yang ditanggung oleh pihak PT. Balai Pustaka.

Sepulang dari Bali, pada tanggal 6 Agustus 2003 Kepala Dinas Pendidikan Kota Salatiga, menulis surat kepada Walikota Salatiga, yang berisi laporan tentang telah dilaksanakannya perintah dari Walikota Salatiga untuk menghadiri seminar buku yang diadakan oleh Balai Pustaka pada tanggal 2 Agustus sampai dengan 5 Agustus 2003 di Bali.

Hasil kunjungan menghadiri seminar buku di Bali ditindak lanjuti dalam rapat Rancangan Anggaran Belanja Daerah Perubahan 2003 (RAPBD-P 2003) pada tanggal 1 September sampai dengan 5 September

2003, antara lembaga Eksekutif dengan Legislatif di Hotel Amanda Bandung, tetapi mengalami *deadlock*.

Dikarenakan terjadi *deadlock*, kemudian Panitia Anggaran meminta tim anggaran untuk menghadirkan Walikota dan Wakil Walikota Salatiga guna turut membantu menyelesaikan masalah dimaksud, dimana setelah Walikota dan Wakil Walikota Salatiga datang dan berbicara dengan perwakilan Panitia Anggaran diruangan terpisah, pada akhirnya rapat Rancangan Anggaran Belanja Daerah Perubahan 2003 (RAPBD-P 2003) menyetujui Pengadaan Buku dengan besar anggaran Rp 17.6 milyar dan dilaksanakan dalam dua Tahun anggaran, yaitu anggaran APBD-P 2003 dan anggaran APBD 2004.

Mendasarkan pada hasil keputusan Rapat RAPBD-P 2003 yang dilaksanakan tanggal 1 September sampai dengan 5 September 2003 di Hotel Amanda Bandung tersebut, khususnya mengenai rencana proyek Pengadaan Buku Ajar selanjutnya segera ditindaklanjuti dengan menetapkan personil Ketua Panitia Pengadaan Barang (pimpinan proyek), dan sebagai pengguna anggaran adalah Dinas Pendidikan Kota Salatiga.

Bahwa setelah terbentuk Kepanitiaan Pengadaan Buku Ajar oleh Dinas Pendidikan Kota Salatiga Tahun 2003, sesuai dengan arahan Sekretaris Daerah kepada para saksi yang terlibat dalam kepanitiaan Pengadaan Buku Ajar, pada tanggal 20 s/d 21 Oktober 2003, di Hotel Sari Pan Pasific Jakarta membuat seluruh dokumen yang terkait dengan proses pengadaan buku berupa kontrak kerjasama antara Pemerintah Daerah Kota Salatiga dengan PT. Balai Pustaka untuk kegiatan Pengadaan Buku 2003 di Salatiga.

Setelah ditanda tangani kontrak, selanjutnya dalam rapat-rapat yang diadakan di ruang Sekda, Panitia mengusulkan adanya denda apabila ada keterlambatan oleh PT. Balai Pustaka, tetapi justru dalam rapat-rapat yang diadakan di dalam ruang Sekda dan kemudian dilanjutkan di ruang BAPEDDA, yang dihadiri oleh Tim Pengkaji dan beberapa Pejabat penting di lingkungan Pemkot, diputuskan bahwa kepada PT. Balai Pustaka tidak dilakukan denda sebagaimana mestinya dan justru setelah ada keterlambatan dilakukan *Addendum* memperpanjang masa kontrak dari 50 hari menjadi 180 hari.

## **2. Pengaruh Murod Irawan dalam Pengadaan Buku di Kota Salatiga**

Apabila dicermati keterangan para saksi dalam kasus Pengadaan Buku di Salatiga maka dapat dilihat dengan mudah bahwa proyek Pengadaan Buku Ajar yang diselenggarakan oleh Dinas Pendidikan Kota Salatiga Tahun 2003, adalah tidak lepas dari pengaruh Murod Irawan terhadap Pejabat Eksekutif dan Pimpinan Lembaga Legislatif Pemerintah Kota Salatiga.

Indikasi pengaruh Sdr. Murod Irawan kepada Pejabat Eksekutif dan Pimpinan Lembaga Legislatif terlihat dari begitu banyak kejanggalan-kejanggalan yang berupa pelanggaran terhadap proses penganggaran, perencanaan, dan pelaksanaan proyek, bahkan persiapan-persiapan dalam proses Pengadaan Buku Ajar di Salatiga, baik yang diselenggarakan di Salatiga maupun di luar Salatiga yang dibiayai oleh Sdr. Murod Irawan.

Dari fakta yang dilakukan oleh Sdr. Murod Irawan tersebut, meskipun di Salatiga tidak pernah disusun RASK mengenai proyek Pengadaan Buku Ajar, oleh pengguna anggaran, akan tetapi Proyek Pengadaan Buku Ajar tetap dapat dilaksanakan. Hal ini tidak mungkin bisa dilaksanakan oleh pengguna anggaran tanpa ada peran dari pihak-pihak lain yang lebih berkompeten atas pengaruh Sdr. Murod Irawan.

Bahwa proses Pengadaan Buku Ajar di Kota Salatiga dengan nilai kontrak sebesar Rp.17.616.665.300,- dengan masa kontrak 50 hari kerja dan pihak penyedia barang harus menyediakan total 575.962 eksemplar adalah hal yang sulit untuk dilaksanakan tepat waktu. Kondisi ini menunjukkan bahwa proyek Pengadaan Buku Ajar adalah program yang memang dipaksakan untuk ada pada saat itu juga. Hal ini terkait dengan kesepakatan yang terjadi pada waktu semiloka di Bali pada tanggal 2 Agustus sampai dengan 5 Agustus 2003, dimana dihadiri oleh pihak Balai Pustaka (Sdr. Murod Irawan), Pejabat Eksekutif dan Legislatif Kota Salatiga.

Memandang fakta yang berupa sempitnya waktu pelaksanaan proyek Pengadaan Buku dimaksud, dan kehendak yang begitu besar dari keputusan Pejabat Eksekutif dan Legislatif Kota Salatiga, dapat disimpulkan bahwa kondisi sebagaimana tersebut di atas tidak bisa dipungkiri merupakan bagian dari keberhasilan Sdr. Murod Irawan sebagai Kepala Perwakilan Pemasaran PT. Balai Pustaka untuk wilayah pemasaran Jawa Tengah dan DIY dalam melakukan pendekatan untuk mempengaruhi Pejabat Eksekutif dan Pimpinan Lembaga Legislatif.

Keberhasilan Sdr. Murod Irawan mempengaruhi pihak-pihak yang memiliki kewenangan dalam memutuskan disetujuinya Proyek Pengadaan Buku Ajar ini terbukti dengan diterimanya tawaran buku-buku terbitan PT. Balai Pustaka yang masih mengacu pada kurikulum 1994, walaupun buku-buku dengan kualifikasi kurikulum 1994 dimaksud sebenarnya di Tahun 2004 tidak akan bisa dipakai lagi. Dengan demikian dapat dipastikan buku-buku PT. Balai Pustaka hanya akan dipakai paling lama 1 (satu) Tahun ajaran.

Fakta lain menunjukkan bahwa Tim Pengkaji sebagai tim yang paling awal bekerja untuk menentukan apakah suatu proyek patut untuk dijalankan atau tidak, yang seharusnya mengetahui dengan pasti tentang kondisi buku-buku yang ditawarkan Sdr. Murod Irawan, ternyata tetap menyetujui buku-buku terbitan Balai Pustaka tahun 1994 yang notabene pada tahun 2004 sudah tidak dapat dipakai lagi. Hal ini menunjukkan bahwa Tim Pengkaji dibentuk hanya sebagai sebuah formalitas yang harus melaksanakan apa maunya atasan yang telah terkontaminasi oleh pengaruhnya Sdr. Murod Irawan.

### **C. Tidak Dilaksanakannya Tupoksi Panitia**

Sebagaimana telah disinggung dalam pembahasan sebelumnya mengenai tidak berfungsinya tim dan panitia proyek Pengadaan Buku Ajar, penunjukkan Terdakwa Drs. Bakri, M.Ed dan Kadarisman, S.Pd beserta seluruh panitia proyek Pengadaan Buku Ajar Kota Salatiga Tahun 2003, baik itu Panitia Pengadaan maupun Panitia Pemeriksa adalah sekedar formalitas saja. Bahwa segala persiapan mengenai Proyek Pengadaan Buku Ajar telah tersusun sebelum Panitia Proyek Pengadaan Buku Ajar terbentuk.

Hal ini terlihat dari kesaksian Drs. Bakri, M.Ed di depan persidangan bahwa pada tanggal 10 September 2003 ada arahan dari SEKDA yang pada saat itu, dijabat oleh Drs. Sutedjo, untuk mengadakan proyek Pengadaan Buku Ajar di Kota Salatiga pada Tahun 2003.

Secara formil, fakta ini terbukti dari surat undangan rapat pada tanggal 10 September 2003 berkaitan dengan Rapat Sosialisasi Pengadaan Buku Ajar, atas nama Walikota Salatiga dengan tanda tangan Drs. Sutedjo, yang ditujukan kepada Drs. Bakri, M.Ed. Dengan demikian hal ini menunjukkan bahwa proyek Pengadaan Buku Ajar adalah bukan inisiatif dari

Terdakwa Drs. Bakri, M.Ed maupun Kadarisman, S.Pd melainkan dari atasan para Terdakwa.

Bahwa proyek Pengadaan Buku Ajar telah direncanakan oleh pihak-pihak tertentu, maka segala persiapannya juga dilaksanakan oleh mereka. Berdasarkan kesaksian Mubargo dan Wahyudi Sumanto bahwa mereka dengan didampingi oleh Drs. Petrus Resi, yang pada saat itu menjabat sebagai Kepala AP3 sekaligus sebagai Tim Pengkaji, melengkapi dokumen-dokumen untuk melancarkan proyek Pengadaan Buku Ajar itu dilakukan di Hotel Sari Pan Pasific JAKARTA pada tanggal 20 Oktober 2003. Dokumen-dokumen yang dibawa ke Jakarta itu sendiri telah dipersiapkan jauh-jauh hari oleh bagian AP3. Hal ini membuat semua panitia di dalam Proyek Pengadaan Buku Ajar ini, baik itu panitia Pengadaan maupun Panitia Pemeriksa tidak melaksanakan tupoksi yang menjadi kewajiban dan tanggung jawabnya.

Melalui kesaksian para panitia juga diketahui bahwa semua panitia hanya sekedar menandatangani dokumen-dokumen yang sudah dipersiapkan. Kondisi ini menunjukkan bahwa sudah ada design yang ditentukan oleh para Pejabat Pemerintah Kota Salatiga di dalam proyek Pengadaan Buku ini. Keterlibatan Terdakwa Drs. Bakri M.Ed dan Kadarisman, S.Pd di dalam Proyek Pengadaan Buku Ajar tersebut hanya sebagai formalitas belaka, sehingga tupoksi tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, dan sebagai akibatnya terjadi tindak pidana korupsi Pengadaan Buku Ajar Tahun 2003 di Kota Salatiga yang menimbulkan kerugian negara yang tidak sedikit.

Dalam terjadinya tindak pidana korupsi Proyek Pengadaan Buku Ajar tahun 2003, meskipun terdakwa Drs. Bakri, M.Ed dan Kadarisman, S.Pd telah diajukan ke sidang Pengadilan, dan dinyatakan terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi dalam Pengadaan Buku Ajar Kota Salatiga Tahun 2003, sebenarnya mereka "dikorbankan" sebagai yang harus mempertanggung jawabkan adanya kerugian negara yang timbul dari Proyek Pengadaan Buku Ajar Tahun 2003 tersebut, karena mereka berdua menurut saya hanya sebagai materiil dader-nya (pelaksana), sehingga dalam kasus ini seharusnya penegak hukum Kota Salatiga masih mempunyai tugas berat untuk mengungkap siapa sebenarnya intelektual *dader-nya* (otaknya). Kecuali penegak hukum Kota Salatiga telah puas dengan kinerjanya selama ini.



#### D. Kerugian Negara Akibat Kontrak Pengadaan Buku

Acuan untuk menentukan adanya kerugian negara selama ini dalam tindak pidana korupsi adalah didasarkan laporan Hasil Audit Investigatif BPKP. Terkait dengan tindak pidana korupsi yang terjadi dalam Proyek Pengadaan Buku Ajar Kota Salatiga Tahun 2003, audit dilakukan oleh Auditor Investigatif BPKP Perwakilan Provinsi Jawa Tengah yang juga dijadikan rujukan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam menyatakan bahwa pelaksanaan Proyek Pengadaan Buku Ajar telah menimbulkan "kerugian keuangan Negara". "Pertanyaannya lebih lanjut adalah, apakah benar terjadi kerugian keuangan Negara pada pelaksanaan proyek buku dimaksud?"

Apabila diperhatikan dengan seksama, bahwa hasil Audit Investigatif BPKP Perwakilan Provinsi Jawa Tengah atas Pengadaan Buku Ajar pada Dinas Pendidikan Kota Salatiga Tahun anggaran 2003 dan 2004 telah menyatakan bahwa harga Pengadaan Buku Ajar sesuai perjanjian pemborongan pekerjaan Pengadaan Buku Ajar Dinas Pendidikan Kota Salatiga Nomor 425.2/07/2003 tanggal 27 Oktober 2003 sejumlah Rp.17.616.655.300,-. Apabila diperbandingkan dengan harga wajar buku teks wajib berdasarkan standar perhitungan harga komponen cetak yang diterbitkan oleh pusat perbukuan (PUSBUK), Departemen Pendidikan Nasional, setelah diperhitungkan biaya distribusi dan *packing*, telah terjadi kemahalan harga sejumlah Rp.9.121.771.105,83,- sehingga dengan demikian terdapat kemahalan harga sejumlah Rp.8.494.884.194,17,-.

Dari sejumlah kemahalan pembayaran pekerjaan Pengadaan Buku Ajar dimaksud setelah dikurangkan dengan biaya distribusi dan *packing* beserta realisasi harga wajar, bantuan alat peraga yang diberikan kepada Pemerintah Kota Salatiga maka didapati kerugian Negara sejumlah Rp.7.447.757.394,17,-.

Kerugian inilah yang seharusnya tidak hanya dipertanggungjawabkan kepada Drs. Bakrie, M.Ed dan Kadarisman, S.Pd, tetapi juga kepada intelektual *dader*-nya (otak pelakunya) serta siapapun yang menerima aliran dana yang menyebabkan kerugian keuangan negara tersebut.