

Penegakan Hukum Dalam Rangka Pemahaman Sederhana dan Partisipasi PNS sebagai Aparatur Pemerintah

Oleh: Suryadhi Joko Putranto, SH
(Staf Subdit PSM-Dit.PKSM-Ditjen P2MKT)

I. GAMBARAN UMUM

Pasca reformasi, sebagai hukum dasar dan tertinggi, UUD 1945 sejak tahun 1999 hingga 2002 telah mengalami 4 (empat) kali perubahan.

Perubahan konstitusi tersebut telah mengubah paradigma kehidupan berbangsa dan bernegara yang mengubah pula corak dan format kelembagaan serta mekanisme hubungan antar lembaga negara yang ada.

Perubahan UUD 1945 telah menghasilkan rumusan Undang-Undang Dasar yang diharapkan jauh lebih kokoh menjamin hak konstitusional warga negara.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa, Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

Pada era ini, prinsip negara hukum berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat, yaitu

terdapat dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi oleh para pendamba tegaknya keadilan, adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan hak azasi manusia.

Dalam perkembangan masyarakat Indonesia pada masa reformasi, terdapat 12 (dua belas) prinsip pokok sebagai pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum, yaitu:

Supremasi Hukum, Persamaan Dalam Hukum, Asas Legalitas, Pembatasan Kekuasaan, Organ-Organ Pemerintahan Yang Independen, Peradilan Bebas dan Tidak Memihak, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Tata Negara, Perlindungan Hak Azasi Manusia, Bersifat Demokratis, Berfungsi Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara dan Transparansi Dan Kontrol Sosial. (Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, S.H.).

Dari uraian diatas, menunjukkan bahwa cita-cita suci bangsa Indonesia adalah, mewujudkan **Hukum Sebagai Panglima**.

Dari segi jumlah, sejak tahun 1999 hingga awal 2008 telah dibentuk 324 undang-undang sebagai pelaksanaan UUD 1945 (UU pembentukan daerah= 203 buah, UU bidang ekonomi= 39 buah, UU bidang kesejahteraan sosial dan budaya= 34 buah). Dengan mendasarkan diri pada kedudukan UUD 1945 sebagai hukum dasar dan tertinggi, maka setiap undang-undang harus saling berkesesuaian dan bersumberkan kepada UUD 1945.

Tapi dalam praktiknya, apakah seperti demikian ?

Dari data pada Mahkamah Konstitusi, masih banyak terdapat ketidaksesuaian baik secara horizontal antar undang-undang/peraturan perundangan lain, maupun secara vertikal terhadap UUD 1945, sebagai contoh misalnya, ada ratusan Perda yang bertentangan dengan UU induknya.

Dalam pelaksanaannya, belumlah terpenuhi rasa keadilan masyarakat, antara lain dalam beberapa Keputusan Pengadilan, seperti kasus pembalikan liar, yaitu dibebaskannya Adelin Lis.

Dalam kasus Lumpur Lapindo, akankah menjadi catatan sejarah bahwa penyelesaiannya akan terkatung-katung tidak jelas selamanya, sehingga Lumpur Lapindo akankah menjadi monumen nasional?

Masih banyak contoh kasus lain yang menandakan bahwa Hukum sebagai Panglima belum sepenuhnya terrealisasi, antara lain Kasus BLBI, aliran dana Bank Indonesia kepada Anggota Komisi IX DPR periode 2002-2004, politisasi pemilihan calon Gubernur BI yang diajukan pemerintah kepada DPR, hasil Pilkada yang membuahkan hasil persengketaan yang berkepanjangan, proses lama tuntasnya pembicaraan UU Pemilu antara Pemerintah dengan DPR banyak menguras tenaga, waktu dan biaya, karena (hanya) membicarakan masalah yang dianggap krusial, yaitu sisa suara.

Dari uraian tersebut, diduga bahwa politisasi beberapa persoalan hukum telah **mengesampingkan** slogan Hukum Sebagai Panglima.

Dalam bidang ekonomi, penegakan hukum di Indonesia belum dapat dikatakan berhasil.

Dari kasus terkenal, yaitu setelah tujuh bulan memeriksa kasus BLBI yang melibatkan Sjamsul Nursalim dan Anthony Salim (pengemplang utang trilyunan rupiah) Tim Kejagung tidak menemukan perbuatan yang mengarah pada tindak pidana korupsi. Keputusan Jaksa Agung tentang hal ini sangat menyinggung rasa keadilan masyarakat.

Apalagi setelah ditetapkan tidak ditemukannya unsur tindak pidana korupsi, utusan Sjamsul menyuap Ketua Tim Penyelesaian Kasus BLBI, yaitu Jaksa Urip Tri Gunawan tertangkap tangan KPK ketika sedang menerima uang sebanyak Rp. 6 Milyar dari Artalyta Suryani.

Kasus tersebut sampai saat ini masih ramai, terutama saat rekaman telpon (hand phone) hasil sadapan KPK diperdengarkan disidang pengadilan, baik rekaman antara Artalyta Suryani dengan Urip Tri Gunawan ataupun dengan para petinggi Kejaksaan Agung lainnya. Yang belakangan para petinggi tersebut telah di Non Job-kan, bahkan antara Urip dan Artalyta pada 10 Juni 2008 telah berhasil ber HP -ria saat mereka berada dalam tahanan kepolisian. Selanjutnya, pada tahap penuntutan, Jaksa Urip dituntut pidana 15 tahun penjara dan pidana denda Rp. 250.000.000,- dan kemudian Pengadilan Tipikor menjatuhkan pidana penjara lebih berat, yaitu 20 tahun penjara serta pidana denda Rp. 500.000.000,-

Dari kasus yang mengejutkan ini, dapat ditarik dugaan bahwa beberapa aparat penegak hukum telah mencederai hukum dengan perbuatan melawan hukum, sedangkan dari dia sangat diharapkan bahwa supremasi hukum lahir dan dimulai dari kebersihan diri dan keseriusan para penegak hukum, maka jika demikian halnya, publik akan sangat sulit untuk mengembalikan rasa kepercayaannya terhadap keberhasilan pemerintah untuk segera mewujudkan Good Governance &

Good Corporate Governance.

Bidang good corporate governance, antara lain adalah persoalan ekonomi mendasar yang dapat diketahui telah menandakan bahwa kebijakan dibidang hukum ekonomi kurang berhasil, yaitu kenaikan harga BBM, listrik, sembako, harga kedelai yang sempat melonjak dan beberapa barang konsumsi hilang dari pasaran, semata-mata karena pemerintah menganut sistem perekonomian pasar.

II. PENYELENGGARAAN NEGARA

UUD 1945 mengamanatkan bahwa pelaksanaan penyelenggaraan negara dilakukan oleh lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Sejak Proklamasi Kemerdekaan sampai kini, amanat UUD 1945 kepada ketiga lembaga tersebut telah dilaksanakan dalam nuansa yang berubah-ubah dalam wujud perubahan nama serta luasan kewenangan, tanggung jawab dan pembagian kekuasaan antar lembaga yang disesuaikan dengan zamannya.

Dalam bidang eksekutif, telah berkali-kali kabinet berubah, baik dalam satu masa pemerintahan maupun setelah pergantian jabatan presiden.

Dalam sejarah tata pemerintahan di Indonesia pernah dikenal Kabinet Sjahrir, Kabinet

Seratus Menteri, Kabinet Pembangunan, Kabinet Reformasi dan saat ini adalah Kabinet Indonesia Bersatu, yang sebentar lagi habis masa pemerintahannya.

Dalam bidang **legislatif**, kita masih ingat bahwa, dulu ada MPRS, DPRS, (S) pada akhir singkatan tersebut berarti Sementara, kemudian MPR, DPR, DPRD dalam makna yang berbeda-beda sesuai dengan zamannya, dan pernah dikenal DPR-GR (GR = Gotong Royong).

Dalam bidang **eksekutif**, telah berkali-kali kabinet berubah, baik dalam satu masa pemerintahan maupun setelah pergantian jabatan presiden.

Dalam sejarah tata pemerintahan di Indonesia pernah dikenal Kabinet Sjahrir, Kabinet Seratus Menteri, Kabinet Pembangunan, Kabinet Reformasi dan saat ini adalah Kabinet Indonesia Bersatu, yang sebentar lagi habis masa pemerintahannya.

Dalam bidang **legislatif**, kita masih ingat bahwa, dulu ada MPRS, DPRS, (S) pada akhir singkatan tersebut berarti Sementara, kemudian MPR, DPR, DPRD dalam makna yang berbeda-beda sesuai dengan zamannya, dan pernah dikenal DPR-GR (GR = Gotong Royong).

Setelah mengalami masa yang panjang dalam genggamannya kekuasaan Orde Baru sejak tahun 1967 sampai dengan lahirnya Orde Reformasi, bangsa Indonesia seakan-akan baru sadar dari tidurnya, bahwa dalam penyelenggaraan negara telah terjadi pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab Presiden/Mandataris

MPR yang berakibat tidak berfungsi dengan baik Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara serta tidak berkembangnya partisipasi masyarakat dalam memberikan kontrol sosial dalam kehidupan ber masyarakat, berbangsa dan bernegara.

Berangkat dari fakta ini, baik sebagaimana telah diuraikan dalam Sub Judul ini maupun dalam Sub Judul Gambaran Umum, saat ini **penyelenggara negara** di Indonesia dalam suasana **menerima musibah** dibidang kredibilitasnya dan sedang menjadi fokus **sorotan negatif dari publik**.

Betapa tidak, dalam kondisi administratif yang berubah-ubah serta perilaku para / beberapa penyelenggara negara yang melanggar sumpah jabatannya dalam wujud korupsi, kolusi dan nepotisme, maka dengan tegas Pemerintah bersama-sama dengan DPR menetapkan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, sebagai pelaksanaan amanat Tap. MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang hal yang sama.

Dalam undang-undang ini, yang dimaksud dengan **Penyelenggara Negara** adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan **Korupsi** adalah perbuatan melawan hukum dengan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dengan cara penyalahgunaan kewenangan, kesempatan yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya. (j.o UU Nomor 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20/2001).

Kemudian, **Kolusi** adalah permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat, dan atau negara.

Dan, **Nepotisme** adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarga dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

Mulai saat itu, istilah KKN menjadi terkenal sebagai singkatan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

KKN, sebagai istilah sebagaimana yang diharapkan oleh MPR dalam ketetapannya sekaligus dijadikan landasan hukum bagi UU Nomor 28 Tahun 1999, maka tidak sesederhana tiga kata K-K-N yang sering kita ucapkan.

Yang terkandung dalam Tap MPR dan undang-undang tersebut, adalah harapan suci dan idealisme status akan kewenangan dan kiprah penyelenggara negara pasca reformasi dalam berbangsa dan bernegara.

Harapan MPR dalam ketetapannya tersebut, adalah:

- Penyelenggara Negara dalam hal ini Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi lainnya telah menjadikan lembaganya terjadi pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab kepada Presiden/Mandataris MPR sehingga lembaga-lembaga itu tidak berfungsi dengan baik, juga tidak berkembangnya partisipasi masyarakat dalam kontrol sosial kemasyarakatannya.
- Penyelenggara negara telah melakukan praktik-praktik usaha yang lebih menguntungkan sekelompok tertentu (penulis: tentunya kelompoknya sendiri) yang menyuburkan korupsi, kolusi dan nepotisme, yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan nasional.
- Bahwa Tap MPR menghendaki, dalam rangka rehabilitasi seluruh aspek kehidupan nasional yang berkeadilan, dibutuhkan penyelenggara negara, baik pada lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif harus menghindari praktik-praktik KKN, maka penyelenggara negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat dan mereka harus jujur, adil, terbuka dan dapat dipercaya.

- Bahkan dalam Pasal 4 Tap MPR tersebut, dinyatakan bahwa dalam upaya pemberantasan KKN harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk Mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak azasi manusia.

Dengan mengacu pada Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 jo. UU Nomor 28 Tahun 1999, para penyelenggara negara termasuk didalamnya para petinggi negara, dengan segala tingkat akademik, intelektual serta latar belakang keluarganya yang terhormat, maka sudah seharusnya dan selayaknya kadar benaknya mengerti, memahami dan mengartikulasikan TAP MPR dan Undang-Undang tadi menjadi rambu-rambu sekaligus koridor untuk menuntun jalan hidupnya di jalan yang benar sebagaimana ucapan sumpah sebelumnya menurut agamanya kepada Tuhannya.

III. DASAR HUKUM

Dalam upaya memperoleh kepastian hukum pada aspek penegakan hukum sebagaimana dimaksudkan oleh Tap MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN, baik Pemerintah bersama-sama dengan DPR dalam menelorkan Undang-Undang maupun pemerintah dalam

upaya sendiri, telah serius dan berketetapan hati untuk menindaklanjuti secara formal dengan mengeluarkan berbagai terbitan produk hukum.

Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut, antara lain adalah:

1. **UU Nomor 28 Tahun 1999** tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
2. **UU Nomor 31 Tahun 1999** tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
3. **UU Nomor 20 Tahun 2001** tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi
4. **UU Nomor 30 Tahun 2002** tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
5. **PP Nomor 65 Tahun 1999** tentang Tata Cara Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara
6. **PP Nomor 66 Tahun 1999** Persyaratan Tata Cara Pengangkatan Serta Pemberhentian Anggota Komisi Pemeriksa
7. **PP Nomor 67 Tahun 1999** Tentang Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Komisi Pemeriksa
8. **PP Nomor 68 Tahun 1999** tentang tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara

9. Keppres Nomor 127 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara dan Sekretaris Jenderal Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara

10. Keppres Nomor 73 tahun 2003 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Calon Pimpinan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

IV. PEMAHAMAN SEDERHANA PNS DAN PARTISIPASINYA TERHADAP PENEGAKAN HUKUM

Upaya serius pembentuk Undang-Undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya dalam wujud 4 (empat) buah Undang-Undang, 4 (empat) buah Peraturan Pemerintah dan 2 (dua) buah Keputusan Presiden dibidang pemberantasan korupsi oleh penyelenggara negara, rupanya masih belum di-amin-i oleh beberapa penyelenggara negara pelaku korupsi, atau disebut saja **penyelenggara negara koruptor**.

Bahkan satu Undang-Undang diantaranya, yaitu UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan undang-undang yang mengatur tentang keberadaan **super body** dalam upaya pemberantasan korupsi oleh penyelenggara negara.

Betapa tidak, dalam undang-undang tersebut telah dinyatakan bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi, sehingga:

Perlu dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat **independen** dan **bebas** dari pengaruh kekuasaan manapun.

Diantara pasal-pasal yang mengatur tentang tugas dan kewenangan, KPK mempunyai **ciri khas** yang menunjukkan **keluasan jangkauan** tugas dan kewenangan yang lebih luas daripada instansi penegak hukum sebelumnya, yaitu Kepolisian dan Kejaksaan, antara lain:

- KPK bertugas melakukan **supervisi** terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, juga melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.
- KPK berwenang **mengambil alih** penyidikan dan penyelidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan.
- KPK berwenang melakukan penyidikan, penyelidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang melibatkan **aparatus penegak hukum, penyelenggara negara dan orang lain** yang terkait.

- KPK berwenang melakukan penyidikan, penyelidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang mendapat perhatian dan meresahkan masyarakat dan/atau menyangkut kerugian negara paling sedikit 1 (satu) Milyar Rupiah.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagaimana telah diatur tentang pengertian, tugas serta kewajibannya terhadap pelayanan publik oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, adalah:

Setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 huruf 1).

Pegawai negeri terdiri dari PNS, Anggota TNI dan Anggota Polri (Pasal 2 Ayat 1).

Kemudian, tugas PNS yang berkedudukan sebagai aparatur negara adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan (Pasal 3 Ayat 1).

Sedangkan kewajibannya, adalah setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan NKRI (Pasal 4).

Sehubungan dengan penegakan hukum dalam kerangka bebas KKN, pada umumnya PNS yang terkena kasus pidana adalah PNS yang melaksanakan tugas yang berhubungan dengan anggaran negara yang dituntut oleh sistem pelaksanaan anggaran yang berbasis kinerja yang terukur akuntabilitas keuangan serta fisiknya, baik dari sisi output, outcome, benefit maupun impactnya.

Sebagai aparatur pemerintah atau penyelenggara negara, PNS, dengan ditetapkannya UU tentang KPK, tentunya mereka sangat berterima kasih, karena mereka telah diberi **petunjuk / jalan penerang** bagai **lampu penerang** disetiap sisi **run way** sebagai penunjuk pesawat terbang untuk mendarat dimalam hari agar tidak mengalami kecelakaan. Berkaitan dengan hal yang telah diuraikan di atas, (sebenarnya) para PNS dapat **dengan sederhana memahami** bagaimana **ikut berpartisipasi** dalam penegakan hukum, yaitu:

- Berulang-ulang membaca peraturan kepegawaian, peraturan perundang-undangan bidang pemberantasan korupsi, terutama pasal sanksi pidananya.
- Selalu ingat saat dilantik, bahwa mereka telah bersumpah atas jabatannya terhadap Tuhan menurut agamanya untuk tidak melakukan perbuatan yang dilarang walau sekali atau sedikit.

- Serta ingat waktu kapan mereka akan pensiun, dalam pensiun tentunya mereka berkeyakinan akan menikmati hari tuanya dengan bahagia bersama keluarga tanpa meninggalkan jejak kotor sebagai koruptor.

- Tidak lupa selalu berdo'a kepada Tuhan dan melakukan ibadah menurut agamanya.

V. MASA MENDATANG

Pendapat penulis terhadap penerapan hukum di Indonesia saat ini, yang terkait dengan penegakan hukum bidang pemberantasan korupsi oleh aparat penegak hukum (termasuk PNS), dari segi pembentukan peraturan perundangannya sudah cukup.

Namun dalam pelaksanaannya, masih perlu diingatkan kembali kepada para penegak hukum (untuk tidak mengatakan sangat memprihatinkan), bahwa mengerti, memahami dan melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak harus melakukan KKN.

Tetapi ada kendala, yaitu dari aspek kepemimpinan belum semua pemimpin secara efektif menjadi penggerak untuk tindakan-tindakan penegakan hukum.

Sementara pemimpin belum menjadi teladan bagi lingkungan yang dipimpinnya masing-masing sebagai pribadi yang berintegritas dan selalu taat aturan.

Untuk hal ini, dengan merebaknya kasus korupsi yang dapat dilihat ditayangkan televisi dan berita media cetak setiap hari dengan melibatkan penegak hukum terpilih dan senior serta menyangkut uang negara milyaran rupiah, seakan-akan kita pesimis bahwa penegakan hukum di Indonesia akan segera terwujud.

Namun demikian, kita harus yakin dan berjanji kepada diri sendiri bahwa kita harus berani (bermimpi) bahwa sikap pesimisme harus dikikis dan dibuang jauh-jauh, dan dengan penegakan hukum, rakyat Indonesia akan segera menemukan kehidupan yang sejahtera.