



**PROBLEM, KRITIK DAN  
PERDEBATAN PENEGAKAN HUKUM**

**Bambang Widjojanto**

# **KATALOG DALAM TERBITAN**

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Yang pertama dan utama, semua dan segala puji dihaturkan kehadirat Illahi Robby karena hanya dengan pekenaan NYA sajalah, buku ini dapat sampai pada tangan sahabat, kolega dan pembaca yang di Rahmati Allah.

Sebagian besar tulisan yang ada di dalam buku *Problem, Kritik dan Perdebatan Penegakan Hukum* ini adalah tulisan yang pernah dimuat pada berbagai media, dan diskusi dengan tema reformasi Hukum. Tulisan dimaksud juga hanya sebagian dari tulisan dan tema yang menjadi fokus perhatian dan minat penulis, selain tema anti korupsi, *good governance* dan kepemiluan.

Penerbitan kumpulan tulisan ini disengaja pembuatannya untuk mengkompilasi berbagai pikiran penulis untuk merespon dinamika dan diskursus publik berkaitan dengan isu dan problem korupsi yang memuat, posisi, gagasan dan advokasi atas isu dan masalah korupsi yang sedang terjadi. Semoga saja ada gunanya dan dapat menjadi inspirasi bagi siapapun kendati hanya sebesar *peanut* atau debu sekalipun.

Buku ini adalah salah satu 9 (sembilan) buku yang sengaja diterbitkan Penulis di tahun 2009 dan tulisan ini tidak mungkin dapat dibukukan serta disajikan seperti yang ada di tangan hadirin pembaca tanpa dedikasi dan kehormatan yang diberikan sahabat penulis. Untuk itu, izinkan penulis menghaturkan terima kasih pada kolega penulis Iskandar Sonhaji dari WSA *Lawfirm* dan rekan Ashep Ramadhan atas segenap bantuannya.

Sidang pembaca yang terhormat, atas Rahman dan Rahim serta Rahmat Allah, kami persilahkan untuk “menikmati” tulisan yang ada dalam buku ini. Maafkan bilamana ada berbagai tutur dan tindak yang tersebut dalam tulisan yang dianggap tidak pantas dan kurang berkenaan.

Salam Takzim dan selamat membaca,

Bambang Widjojanto

## DAFTAR ISI

<b>KATALOG DALAM TERBITAN .....</b>	<b>1</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>2</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>3</b>
<b>MEMBACA PESIMISME UPAYA PEMBERANTASAN KORUPSI .....</b>	<b>5</b>
<b>MELACAK ARAH PENEGAKAN HUKUM &amp; PEMBERANTASAN KORUPSI SBY-JK? .....</b>	<b>11</b>
<b>EVALUASI GERAKAN ANTI KORUPSI: PERSPEKTIF PENEGAKAN DAN POLITIK HUKUM.....</b>	<b>16</b>
I.    PENDAHULUAN .....	16
II.   JANJI KABINET INDONESIA BERSATU MELAWAN KORUPSI.....	17
III.  KETIDAKMAMPUAN MERUMUSKAN DAMPAK KORUPSI.....	17
IV.  DAMPAK KORUPSI PADA PERSPEKTIF EKONOMI .....	18
V.   FAKTOR PENGHAMBAT PEMBERANTASAN KORUPSI SEKTOR HUKUM .....	18
VI.  AKAR DAN DAMPAK KORUPSI .....	20
VII. PROMOSI KORUPSI BUKAN ANTI KORUPSI.....	20
VIII.PELIBATAN PARTISIPASI PUBLIK .....	20
IX.  USULAN UNTUK MEMBANGUN KEBIJAKAN ANTI KORUPSI.....	21
X.   IDENTIFIKASI PRIORITAS PEMANTAUAN KEBIJAKAN PUBLIK.....	21
<b>LAPINDO BRANTAS: LUMPUR DAN PERTANGGUNGANJAWAB.....</b>	<b>22</b>
<b>BEBERAPA GAGASAN UNTUK MENJAMIN TERWUJUDANYA KEPASTIAN HUKUM .....</b>	<b>27</b>
I.    PENDAHULUAN .....	27
II.   FORMALITAS KEPASTIAN HUKUM.....	27
III.  KONSOLIDASI RESOURCES.....	28
IV.  MENGUBAH HAMBATAN MENJADI DAN TANTANGAN DAN MENGELOLANYA .....	29
V.   PROMOSI DALAM MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM.....	31
VI.  PELIBATAN PARTISIPASI PUBLIK .....	32
VII. USULAN UNTUK MEMBANGUN KEBIJAKAN ANTI KORUPSI.....	32
VIII.IDENTIFIKASI PRIORITAS PEMANTAUAN DI KEBIJAKAN PUBLIK.....	33
<b>PENGELOLAAN DAN PENYELESAIAN SENGKETA ASET NEGARA.....</b>	<b>33</b>
Aset Negara Belum Dikelola Secara Transparan.....	34
Pengelolaan Aset Negara yang Baik.....	35
Prosedur Beracara Di Pengadilan Dalam Rangka Penyelesaian Aset Negara.....	36
Kasus Pidana.....	36
Kasus Perdata.....	36
<b>TINJAUAN DAMPAK HUKUM UPAYA PEMBERANTASAN PUNGLI DI PELABUHAN .....</b>	<b>42</b>
Latar Belakang .....	42
Tinjauan Filosofis dan Yuridis.....	44
Dampak Positif dan Upaya Hukum Pemberantasan Pungli.....	47
Dampak Negatif terhadap Upaya Hukum Pemberantasan Pungli .....	50

Kesimpulan .....	51
<b>CAPITA KOMENTAR ATAS RANCANGAN KUHAP (BAB XI – BAB XIX) .....</b>	<b>53</b>
Pendahuluan .....	53
Asas Rancangan UU KUHAP .....	54
Catatan Umum atas RUU KUHAP .....	56
Kritik dan Komentar atas Beberapa Pasal Rancangan .....	57
Penutup .....	62
<b>BEBERAPA CATATAN PENTING PUTUSAN KASASI AKBAR TANJUNG .....</b>	<b>63</b>
<b>PENYITAAAN DAN PELELANGAN GULA IMPOR ILEGAL .....</b>	<b>69</b>

## **MEMBACA PESIMISME UPAYA PEMBERANTASAN KORUPSI**

Tiada hari tanpa berita korupsi adalah fakta yang tak terbantahkan. Itu sebabnya, hiruk pikuk “pemberantasan” korupsi akan terus membahana di seantero negeri. Pendeknya, berita mengenai isu, kasus dan wacana korupsi nyaris tak pernah lepas dari liputan media. Fakta ini tidak serta merta dapat dimaknai, pemberantasan korupsi telah berhasil dilakukan hingga mampu menekan sikap dan perilaku korupsi secara signifikan.

Sebagian besar masyarakat masih sangat percaya korupsi masih bekerja secara sistematis dan terstruktur di kalangan birokrasi pemerintahan, lembaga penegakan hukum maupun lingkungan parlemen. Suatu hasil jajak pendapat yang dilakukan pada pertengahan Februari 2007 oleh sebuah media menegaskan hal tersebut. Jajak pendapat itu menyatakan, sekitar 65% masyarakat di kota-kota besar masih tetap tidak percaya, pemerintah telah serius melakukan pemberantasan korupsi. Bahkan, di provinsi yang kepala daerahnya pernah dinobatkan menjadi *championship* di bidang anti korupsi oleh ICW, prosentase ketidakpercayaan masyarakat keseriusan pemerintah daerah dalam pemberantasan justru sangat tinggi karena mencapai angka diatas 80%. Fakta ini hendak menegaskan, pesimisme kian meluas di kalangan masyarakat akan kesungguhan pemerintah melakukan upaya pemberantasan korupsi secara serius.

Perluasan pesimisme dan ketidakpercayaan masyarakat pada keseriusan pemberantasan korupsi bisa jadi disebabkan oleh beberapa fakta yang terjadi belakangan ini. Delegitimasi lembaga KPK terus menerus terjadi seolah ada skenario yang dilakukan secara “terencana dan sistematis” dengan merekayasa suatu proses yang pada akhirnya ditujukan untuk “melumpuhkan” kewenangan dan otoritas lembaga tersebut. Lepas dari beberapa kekurangan yang masih melekat di KPK pada kinerjanya sehingga harus terus menerus ditingkatkan, tetapi juga tidak dapat diingkari, KPK telah menjadi suatu lembaga yang mampu mengukir “*success story*”, dipercaya serta punya integritas dan kredibilitas di dalam percepatan pemberantasan korupsi.

Yang lebih menguatirkan, revisi UU Pemberantasan korupsi yang seharusnya mampu menyusun politik hukum dan politik penegakan hukum secara lebih kongkrit dan tegas serta

kompatibel dengan tuntutan publik dan merumuskan pola pengendalian tindak korupsi secara lebih komprehensif, efisien dan efektif tidak terjadi. Padahal, perkembangan modus korupsi kian canggih, karena tindak korupsi tidak hanya suatu tindakan melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan sehingga merugikan keuangan negara secara langsung saja, tetapi juga telah menjelajah dan merasuk makin dalam pada ruang-ruang pembuat kebijakan publik sehingga dapat terjadi impunitas, kekebalan hukum pada orang tertentu dan kecenderungan legalisasi tindak korupsi.

Wacana yang paling mutakhir, adanya gagasan untuk melakukan penghapusan atas eksistensi Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi. Wacana dimaksud bahkan sudah bermetamorphose menjadi suatu draf kebijakan karena ditempatkan di dalam Revisi UU Tindak Pidana Korupsi yang dalam salah satu pasalnya menegaskan “...*perkara tindak pidana korupsi yang diterima jaksa ...dilimpahkan pada pengadilan negeri setempat untuk diperiksa dan diputus oleh majelis hakim khusus tipikor*”. Usulan pasal dalam revisi UU Tindak Pidana Korupsi yang berkaitan dengan Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi tersebut adalah salah satu kata kunci utama yang dapat memperlihatkan secara tegas adanya suatu upaya yang ditujukan untuk mendekonstruksi dan sekaligus mendelegitimasi keberadaan Pengadilan Khusus Tipikor.

Jika dikaji secara lebih cermat, ada beberapa hal penting yang telah dirumuskan oleh revisi UU Tindak Pidana korupsi, yaitu sebagai berikut: kesatu, usulan revisi UU Tindak Pidana Korupsi, semula ditujukan agar UU tersebut senantiasa memiliki kemampuan untuk mengantisipasi modus kejahatan korupsi yang terus makin berkembang. Lebih dari itu, dampak dari korupsi juga tidak hanya berkenaan dengan kerugian keuangan Negara saja tetapi juga telah melemahkan lembaga dan nilai-nilai demokrasi, etika dan keadilan serta membahayakan pembangunan berkelanjutan dan supremasi hukum, selain mengancam stabilitas dan keamanan masyarakat; kedua, revisi juga dimaksudkan agar UU tersebut diharmonisasi agar sesuai dengan *United Nation Convention Against Corruption (UNCAC) 2003* yang telah diratifikasi menjadi UU No. 7 Tahun 2006 sehingga dapat digunakan sebagai akses untuk melakukan kerjasama internasional dengan berbagai Negara lainnya, karena tindak korupsi sudah berkembang menjadi kejahatan transnasional;

Namun de facto, usulan revisi UU Tindak Pidana Korupsi memiliki beberapa kelemahan mendasar. Kelemahan dimaksud dapat dirumuskan sebagai berikut: kesatu, usulan revisi UU

dimaksud belum sepenuhnya mengakomodasi hal-hal penting yang tersebut di dalam UNCAC 2003 atau UU No. 7 Tahun 2006. Salah satu indikasinya, revisi UU tersebut tidak mengatur secara komprehensif hal-hal yang berkaitan dengan *assets recovery*, padahal aturan pengembalian aset ini merupakan salah satu pilar dan terobosan utama yang dirumuskan di dalam konvensi anti korupsi dimaksud;

kedua, usulan revisi UU Tipikor justru mengatur hal sebaliknya atas rumusan pasal yang sudah diatur secara lebih tegas pada UNCAC 2003 atau UU No. 7 Tahun 2007, seperti antara lain mengenai: aturan daluarsa yang seharusnya lebih panjang untuk memulai proses peradilan bukan *malah* dibatasi hanya 18 (delapan belas) tahun sejak terjadinya tindak pidana. Begitupun dengan perlindungan atas para saksi, saksi ahli, saksi korban dan saksi pelapor kendati sebagiannya sudah diatur di dalam UU Perlindungan Saksi tidak cukup diatur di dalam revisi. Revisi UU justru mengatur pasal mengenai orang yang membuat laporan palsu padahal hal tersebut sudah diatur di dalam KUHP; dan pengaturan itu justru dapat menyurutkan keterlibatan public untuk melaporkan kejahatan korupsi;

ketiga, revisi UU mempunyai judul tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pemberantasan Tipikor didefinisikan sebagai rangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi sesuai Pasal 1 angka 3 UU No. 30 Tahun 2002. Di dalam revisi UU Tipikor tersebut justru tidak dirumuskan sama sekali hal ihwal mengenai tindakan-tindakan pencegahan tipikor yang didalam UNCAC 2003 justru dirumuskan secara lebih utuh.

Hal penting lain yang seharusnya dikemukakan sebagai pijakan utama revisi UU tentang Pemberantasan Korupsi tidak terlihat jelas dan tegas, yaitu: apa yang menjadi dasar dan tujuan keadilan yang hendak diletakkan dan dicapai oleh revisi UU dimaksud. UU No. 20 Tahun 2001 *juncto* UU 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi?. Apakah revisi UU akan tetap berpijak pada teori keadilan retributive yang berakar pada mazhab Kantianisme, seperti yang dapat dilihat pada rumusan pasal 4 UU No. 20 Tahun 2001 *juncto* UU No. 31 Tahun 1999 yang menyatakan “*pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan tindak pidana...*”;

Padaahal, politik penegakkan hukum *in concreto*, pemerintah juga telah menerapkan kebijakan *release and discharge* bagi debitor yang mau mengembalikan pinjamannya pada batas waktu

tertentu, khususnya pada kasus BLBI pada periode mantan Presiden Megawati. Begitupun dengan sinyalemen diberikannya kebijakan “karpet merah” bagi debitor nakal yang ingin mengembalikan uang hasil curiannya juga pernah terjadi pada periode Presiden SBY. Perumusan pasal mengenai assets recovery berpijak pada teori keadilan pada mazhab utilitarian yang lebih menekankan manfaat dari suatu tujuan pemidanaan bukan sekedar pembalasan sebagai suatu hukuman. Pendeknya dapat dikatakan, revisi UU Pemberantasan Tipikor telah gagal merumuskan pijakan dasar keadilan yang hendak digunakan sebagai politik penegakan hukum pemberantasan korupsi.

Pada konteks, penghapusan eksistensi Pengadilan Tindak Pidana Korupsi ada beberapa hal penting yang perlu diajukan dan dikaji. Gagasan ini mengemuka pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 012-016-019/PUU-IV/2006 tanggal 12 Desember 2006 yang menyatakan “...pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan Undang Undang dasar 1945...”. Pertimbangan Putusan MK dimaksud juga menyatakan bahwa Pasal 53 tersebut masih mempunyai kekuatan mengikat sampai diadakan perubahan paling lambat tiga tahun sejak putusan dibacakan. Hal penting di dalam pertimbangan putusan dimaksud menyatakan “...Pasal 53 menimbulkan standar ganda peradilan korupsi yang berbeda antara pengadilan umum dan pengadilan tipikor...”.

Putusan tersebut tidak menyatakan bahwa eksistensi Pengadilan Tipikor bertentangan dengan UUD. Lebih dari itu, MK justru menyarankan agar dasar hukum pengadilan tipikor diperkuat sehingga perlu segera dibuat undang-undang baru mengenai Pengadilan Tipikor. Uraian tersebut dapat diartikan, pertimbangan Putusan MK hanya melarang adanya dualisme peradilan korupsi karena dapat menyebabkan terjadinya ketidakpastian dan bukan menghilangkan eksistensi dari Pengadilan Tipikor. Pada interpretasi yang luas dapatlah ditafsirkan, seharusnya tidak ada lagi persidangan kasus korupsi di pengadilan umum karena semua kasus korupsi seharusnya hanya disidangkan pada Pengadilan Khusus Korupsi. Berdasarkan alasan ini maka pernyataan atau wacana yang menghendaki likuidasi eksistensi Pengadilan Khusus Tipikor adalah inkonstitusional karena bertentangan dengan *living constitution* yang telah dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi di dalam pertimbangannya pada Putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006 tanggal 12 Desember 2006.

Yang mungkin menarik untuk di diskusikan, apa dan bagaimana jenis Pengadilan Khusus Tipikor yang hendak dirumuskan. Setidaknya dikenal 3 (tiga) jenis pengadilan khusus yang

diatur pada beberapa peraturan perundangan di Indonesia, yaitu: kesatu, pengadilan Mahkamah Syariah yang diatur di dalam UU tentang NAD yang menyatakan bahwa semua pengadilan agama di Aceh adalah sebagai bagian dari Mahkamah Syariah; kedua, pengadilan yang berdiri sendiri seperti Pengadilan Pajak yang memiliki independensi dari Pengadilan Tata Usaha Negara kendati kepaniteraannya masih berinduk pada Mahkamah Agung; atau yang ketiga, pengadilan khusus yang seperti: Pengadilan Ad Hoc HAM, Pengadilan Anak, Pengadilan Hubungan Industrial dan lainnya. Di dalam konteks apa jenis pengadilan khusus maka juga akan berkaitan erat dengan pengaturan mengenai kewenangan dan kedudukan dari pengadilan khusus tipikor tersebut.

Wacana mengenai sertifikasi hakim tipikor menjadi sangat relevan dikemukakan karena hakim tipikor memang harus memiliki kualifikasi dan kompetensi yang terus menerus ditingkatkan agar mempunyai pemahaman dan keterampilan yang paripurna di dalam memahami dan menangani kasus tindak pidana korupsi. Isu sertifikasi ini juga harus diletakan pada konteks, tetap diperlukannya prasyarat integritas dan kredibilitas di dalam suatu pengadilan khusus tipikor. Kompetensi tanpa integritas akan menyebabkan terjadinya potensi penyalahgunaan kewenangan sehingga potensial mendistorsi tujuan pembentukan pengadilan khusus tipikor. Yang juga menarik, jajak pendapat yang dilakukan suatu media mengenai eksistensi Pengadilan Khusus Tipikor, lebih dari 65% responden lebih mempercayai Pengadilan Khusus Tipikor di dalam menangani kasus tindak korupsi. Fakta ini menegaskan bahwa Pengadilan Khusus Tipikor lebih dipercaya rakyat.

Berkenaan dengan kecendrungan diatas yang meliputi tiga isu penting, yaitu: deligitimasi kewenangan KPK, politik hukum yang tidak jelas pada revisi UU Tindak Pidana Korupsi serta upaya mendekonstruksi eksistensi Pengadilan Khusus Tipikor telah menyebabkan meningkatnya kecemasan dan ketidakjelasan politik penegakan hukum pada tindak pidana korupsi. Keadaan dimaksud berbanding terbalik dengan spritualitas serta upaya dan langkah kongkrit pemberantasan korupsi di awal reformasi dan berbagai janji kampanye Presiden SBY. Jika tidak ada upaya kongkrit membendung kecendrungan tersebut maka sinyalemen *corruptor fight back* menjadi fakta yang tak dapat diingkari, tetapi juga dampak korupsi yang kian mengabsolutkan kemiskinan, meruntuhkan lembaga dan nilai-nilai demokrasi, etika dan keadilan serta meruntuhkan supremasi hukum dan menyebabkan terjadinya instabilitas, ketidakamanan masyarakat dan membahayakan pembangunan berkelanjutan ,menjadi suatu keniscayaan.

Semoga segala problem pesimisme tersebut dapat kita ubah menjadi tantangan karena ladang amal terbentang begitu luas untuk berjihad dan mewakafkan sebagian hidup kita di bidang pemberantasan korupsi bagi kemaslahatan rakyat banyak.

## **MELACAK ARAH PENEGAKAN HUKUM & PEMBERANTASAN KORUPSI SBY-JK?**

Nyaris genap 100 hari masa usia pemerintahan SBJ-JK. Banyak kalangan, kini, mulai bersiap untuk meneropong, apa saja yang sudah dilakukan oleh mereka?. Sementara itu, sebagian kalangan lainnya mempertanyakan, apakah sudah tepat untuk mempersoalkan suatu masa pemerintahan yang baru seumur jagung. Tapi, lepas dari segenap perdebatan itu, tidaklah salah untuk melihat, bahkan, harus dengan teliti, apa betul ada signal yang signifikan yang telah diberikan oleh SBY-JK di dalam 100 hari pertama pemerintahannya.

Penegakan hukum dan korupsi merupakan dua isu penting yang menjadi sorotan publik. Hal ini bisa dimengerti karena di kedua isu itulah titik terlemah pemerintahan terdahulu. Sudah cukup banyak fakta yang mengindikasikan bahwa pemerintahan terdahulu telah gagal melakukan penegakan hukum secara paripurna dan konsisten. Bahkan, korupsi ditengarai justru makin meluas di berbagai struktur pemerintahan dan menyentuh berbagai sendi kehidupan masyarakat.

Laporan akhir tahun yang dibuat oleh ICW untuk memotret situasi penegakan hukum dan korupsi di sepanjang tahun 2004 telah secara tegas memperlihatkan problem penegakan hukum, khususnya pada kasus korupsi. Untuk kasus BLBI, ada sekitar 60 orang yang potensial menjadi tersangka, baru 16 orang yang diajukan dan diperiksa di pengadilan, 26 orang masih diperiksa pada tahap penyelidikan, 6 orang tersangka lainnya ada di dalam tahap penyidikan dan 12 tersangka sudah dihentikan proses penyidikannya..

Sementara itu, laporan ICW tersebut juga menyatakan bahwa di kejaksaan ada sekitar 14 kasus korupsi yang masih mengendap atau bisa juga disebut posisi perkara dimaksud tidak begitu jelas serta ada sekitar 40 tersangka korupsi yang mendapatkan SP3. Yang juga mengerikan di tahun 2004 ada sekitar 56 terdakwa korupsi yang divonis bebas oleh pengadilan yang terdiri dari : 23 kasus korupsi DPRD, 12 kasus korupsi daerah non-DPRD, 12 kasus perbankan, 2 kasus Bulog dan 7 kasus korupsi lainnya. Selain itu, ada juga soal lain, ada sekitar 28 tersangka korupsi kabur disepanjang tahun 2004.

Berpijak pada fakta diatas dan dikaitkan dengan pemerintahan SBY-JK, sejujurnya harus diakui, SBY-JK diwarisi suatu keadaan yang sangat kritis dan rawan. Persoalannya bukan sekedar gagalnya pemerintahan terdahulu mengatasi problem penegakan hukum dan korupsi tapi lebih jauh dari itu, persepsi publik terhadap lembaga penegakan hukum terus merosot dan masyarakat makin meyakini bahwa korupsi memang sulit untuk diberantas sehingga timbul sikap permisif serta lembaga penegakan hukum menjadi kian imun untuk menerima berbagai gagasan perubahan yang bersifat mendasar dan progresif. Belum lagi, pemerintahan sekarang dihadapkan pada posisi yang dilematis atas berbagai kebijakan masa lalu yang cenderung diskriminatif, karena terlalu membela kepentingan para debitor kakap sehingga membuat kebijakan seperti antar lain *release and discharge*.

Namun demikian, apapun kondisinya, situasi diatas tidak bisa dijadikan alasan pemaaf bagi SBY-JK untuk tidak bekerja keras guna menetapkan prioritas percepatan penegakan hukum dan pemberantasan korupsi. Di dalam kampanye pemilu pemilihan presiden lalu, SBY-JK selalu mengedepankan isu pemberantasan korupsi dan membangun persepsi bahwa mereka adalah pihak yang konsisten di dalam menegakan hukum. Di dalam visi, misi dan program strategis yang dirumuskannya, jelas memperlihatkan bahwa hukum, penegakan hukum, dan perwujudan supremasi hukum menjadi salah satu prioritas yang mendapatkan perhatian khusus. SBY-JK telah secara sadar meletakkan program penegakan hukum dan pemberantasan korupsi sebagai bagian dari tantangan pemerintahan yang akan ditanganinya secara serius.

Di dalam 100 hari pemerintahan SBY-JK dapat dilihat beberapa fakta yang bisa dijadikan ukuran untuk menilai seberapa kuat signal telah diberikan mereka di dalam mewujudkan penegakan hukum yang konsisten dan percepatan pemberantasan korupsi. Yang pasti, paska pengumuman kabinet, sebagian kalangan merasa heran dan perspesi publik juga merosot melihat komposisi kabinet. Di dalam konteks hukum, ternyata, "*the legal team of cabinet*" bukanlah "*the dream team*" yang diharapkan masyarakat. Karena itu, untuk mengatasi penilaian sepihak itu, SBY-JK melakukan "politik gebrakan" dengan memperkenalkan program "Shock Therapy" untuk bisa menghasilkan signal yang kuat atas persepsi kinerja pemerintahannya. Janganlah heran bila kemudian semua departemen "diperintahkan" membuat terapi kejut pada 100 hari pertama pemerintahan di masing-masing departemen.

Pada konteks ini, tuntutan masyarakat sangatlah sederhana, buktikanlah satunya janji dengan perbuatan, buatlah Tim Hukum Kabinet yang kuat dan solid serta perlihatkanlah adanya upaya penindakan tegas pada para koruptor serta adanya percepatan tindakan yang dilakukan lembaga penegakan hukum untuk melakukan penindakan dimaksud. Dengan begitu, terapi kejut haruslah diletakan dalam perspektif, bukti penindakan tegas atas para pelaku tindak pidana korupsi dan segera membawa kasus mereka ke pengadilan. Tentu saja, berbagai kebijakan strategis juga harus dilakukan untuk bisa menjamin dilakukannya percepatan penegakan hukum pemberantasan korupsi. Kebijakan di dalam konteks terapi kejut adalah segenap tindakan dan kebijakan yang mendukung penindakan dan tidak memberikan lagi berbagai fasilitas pada koruptor dan tersangkanya selama proses dan paska pemeriksaan.

Bila melacak program penindakan yang telah dilakukan maka haruslah dilihat apa saja yang pernah dikemukakan dan tengah dilakukan Tim Hukum dari Kabinet Indonesia Bersatu. Jaksa Agung sedari awal sudah menegaskan bahwa kasus Adrian Woworuntu dan Nurdin Khalid menjadi kasus yang diprioritaskan untuk ditangani. Selain itu, Jaksa Agung juga menyatakan: kesatu, mempercepat pemeriksaan kasus-kasus korupsi di setiap kejaksaan tinggi dan setidaknya dua kasus korupsi disetiap kejaksaan akan segera dibawa ke pengadilan; kedua, kejaksaan akan mereview kembali SP3 yang mendapatkan perhatian publik; ketiga, membuat tim untuk memburu para koruptor yang melarikan diri dan mengembalikan harta kekayaan negara yang dikorupsi para koruptor. Sementara itu, Menteri Kehakiman kerap melakukan sidak ke berbagai tempat dan membuat kebijakan untuk secara khusus menempatkan koruptor di lembaga pemasyarakatan tertentu serta akan memberikan prioritas perhatian pada masalah keimigrasian. Sementara itu, tidak jelas betul, apa yang akan dan sedang dilakukan serta prioritas dari Kapolri berkaitan dengan tindak korupsi karena tidak cukup banyak informasi mengenai hal ini.

Dari uraian diatas ada beberapa hal yang bisa dikemukakan, yaitu :

**kesatu**, ada upaya kongkrit yang dilakukan untuk menjawab tuntutan yang didesakan oleh masyarakat kendati tidak ada penjelasan resmi yang memberikan alasan, mengapa kasus-kasus tertentu itu yang menjadi pilihan prioritas;

**kedua**, tidak adanya laporan kemajuan atas berbagai prioritas yang pernah dikemukakan oleh para penegak hukum. Menurut beberapa informasi informal, misalnya, kasus korupsi tertentu, review atas SP3 dan penyelesaian kasus korupsi di daerah sudah dilakukan, tetapi publik hingga kini belum pernah mendapatkan informasi atas proses itu. Penanganan kesenjangan informasi antara apa yang sudah dilakukan dan pengetahuan publik atas informasi itu harus menjadi salah satu perhatian utama dari lembaga penegakan hukum.

**ketiga**, beberapa informasi yang mengemukakan adanya pertemuan yang lebih rutin diantara para petinggi penegak hukum di kabinet, tetapi, ada soal lain yang perlu dijelaskan, sejauhmana ada kesepakatan untuk memberikan perhatian pada isu prioritas tertentu diantara penegak hukum di dalam perspektif penindakan dan membangun mekanisme koordinasi dengan melibatkan pejabat pada eselon dibawahnya sehingga komunikasi dan koordinasi bisa juga terjadi proses pemeriksaan atas kasus-kasus yang diprioritaskan, sehingga tak perlu terjadi lagi kasus seperti Adrian Woworuntu;

**keempat**, soal penindakan bukanlah urusan dari penegak hukum saja tetapi juga perlu koordinasi dengan lembaga lainnya seperti : BPK, BPKP, KPK, PPATK dan lainnya. Pertanyaannya adalah, sejauhmana pememrintah dan Tim Hukum Kabinet mengambil prakarsa untuk mendorong dan membangun mekanisme koordinasi diantara penegak hukum dan lembaga lainnya itu agar kesemuanya bisa dirumuskan dan dilakukan secara lebih efektif;

**kelima**, hingga kini belum ada penjelasan resmi, apa saja yang dilakukan oleh departemen untuk mendukung program penindakan yang dilakukan oleh Tim Hukum Kabinet. Laporan tahunan ICW dan laporan audit BPK secara tegas menyelaskan terjadinya “tindak korupsi” di berbagai departemen dan problem penegakan hukum. Nampaknya, belum ada mekanisme penindakan yang secara cepat bisa menangani penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian negara pada berbagai departemen yang diduga kerap melakukan penyalahgunaan kewenangan serta upaya strategis lainnya agar kejadian pada tahun 2004 bisa ditangani lebih baik pada tahun 2005;

**keenam**, fakta juga menunjukkan, pengadilan mempunyai andil besar di dalam membebaskan para koruptor, tapi, hingga kini belum ada upaya yang lebih sistematis untuk melakukan kajian dan membangun “kesefahaman” di dalam menangani kasus-kasus korupsi. Laporan ICW

secara jelas menginformasikan bahwa problem penegakan hukum tidak hanya ada pada lembaga kejaksaan dan kepolisian tetapi juga pengadilan;

**ketujuh**, ditengah keinginan kuat untuk membangun integritas lembaga penegakan hukum, ada soal pelelangan gula yang potensial mencoreng kredibilitas proses penegakan hukum. Yang menarik untuk dikaji, tidak ada mekanisme yang memungkinkan dilakukannya legal audit independen untuk memeriksa sejauhmana prosedur pelelangan telah dilakukan sehingga masalah tidak menjadi berlarut-larut; dan, apakah mungkin sidang dewan kehormatan dilakukan secara terbuka seperti di lembaga kepolisian bila ada aparat yang melanggar *code of ethihs and conduct*

Pendeknya, masih ada cukup banyak tantangan yang perlu ditaklukan di dalam proses penindakan agar penindakan menjadi kian efektif. Selain itu, sudah saatnya aparat penegak hukum mampu mengelola dan membangun mekanisme kontrol yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga komplain publik dapat direspon dan dikelola secara profesional dan persepsi publik pada aparat dapat dikendalikan.

Di dalam konteks kebijakan, ada beberapa hal penting yang telah dilakukannya, yaitu : kesatu, di penghujung tahun 2004, SBY-JK mengeluarkan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2004; kedua, sesuai Inpres diatas, Bapenas tengah menyelesaikan rumusan Rencana Agenda Nasional Anti Korupsi yang melibatkan berbagai elemen di masyarakat maupun lembaga pemerintahan; ketiga, pemerintah telah mempercepat proses pemberian izin bagi pejabat pemerintah dan negara yang dijadikan tersangka di dalam kasus tindak pidana korupsi; keempat, pemerintah dan KPK tengah merumuskan Perpu Percepatan Pemberantasan Korupsi untuk mengatasi hambatan prosedural pemberantasan korupsi.

Yang menarik dari berbagai kebijakan diatas adalah adanya kesadaran bahwa upaya percepatan pemberantasan korupsi memerlukan dukungan kebijakan yang terintegrasi dan sistematis. Karena itu selain eliminasi atas berbagai hambatan prosedural di dalam pemberantasan korupsi juga harus memperlihatkan adanya keinginan kuat untuk melakukan pemberantasan korupsi. Kebijakan diatas mempunyai arti penting untuk menghadapi berbagai problem penindakan, karenanya pembangunan zona anti korupsi dikalangan penegakan hukum juga harus disertai dengan upaya taktis untuk segera membawa kasus korupsi ke pengadilan. Rakyat memerlukan contoh kongkrit penindakan yang targetnya bisa diarahkan

pada koruptor yang bisa dipakai simbol bahwa proses penegakan hukum tidaklah pilih bulu dan tidak hanya menyangkut pejabat publik eselon rendah saja.

Selain itu, upaya penindakan harus disertai dengan upaya pencegahan serta membangun mekanisme untuk melakukan kontrol atas segala program yang telah dicanangkan pemerintah. Penindakan tanpa pencegahan, tidak hanya akan menguras energi sosial aparat dan masyarakat tetapi juga pemberantasan korupsi bisa tidak menyentuh akar problematik yang bersumber dari sistem dan kewenangan yang justru memproduksi suatu tindak korupsi.

Berbagai uraian diatas menegaskan, tak bisa disangkal lagi memang ada upaya untuk melakukan pemberantasan korupsi. Berbagai usaha itu sudah bisa memberikan signal, tetapi upaya yang kini tengah dilakukan masih bisa untuk lebih ditingkatkan intensitas dan kualitasnya dengan membuat skala prioritas yang jelas, khususnya pada satu tahun pertama, diarahkan pada program penindakan. Upaya ini dimaksudkan untuk memperkuat signal yang ada dan sekaligus membangun kepercayaan publik bahwa pemerintah sungguh serius di dalam melakukan pemberantasan korupsi. Jadi, pilihannya hanya satu, lakukanlah berbagai upaya kongkrit lain yang bisa memperlihatkan bahwa ada usaha percepatan di dalam pemberantasan korupsi. Selain itu, juga tidak boleh dilupakan, pemberantasan korupsi tidak hanya bisa dilakukan hanya menggunakan pendekatan dan perspektif hukum semata, upaya untuk mendorong gerakan sosial anti korupsi secara sistematis menjadi sesuatu yang tak terelakkan lagi.

## **EVALUASI GERAKAN ANTI KORUPSI: PERSPEKTIF PENEGAKAN DAN POLITIK HUKUM<sup>1</sup>**

### **I. PENDAHULUAN**

- Penguasa baru acapkali berjanji untuk memprioritaskan pemberantasan korupsi dalam pemerintahannya.
- Presiden *Shagari*, penguasa baru di Nigeria pada tahun 1982 mencanangkan “revolusi etis” melawan korupsi;

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada Lokakarya Maintreaming Pendidikan Anti Korupsi di Perguruan Tinggi Islam, 29 November 2005 di UIN Syarif Hidayatullah;

- *Andropov*, mendiang presiden Uni Sovyet dan *Dukakis*, Gubernur Massachusetts mendeklarasikan strategi baru pemberantasan korupsi;
- Presiden Meksiko, *Miguel de la Madrid* pada tahun 80-an membangun kampanye dan membuat lembaga baru untuk melawan korupsi.
- Hal serupa juga terjadi di Indonesia, hampir seluruh Presiden di Indonesia telah membuat pernyataan untuk memberantas korupsi dan sebagiannya mengemukakan itu di dalam pidato politiknya pasca pelantikannya sebagai kepala pemerintahan

## II. JANJI KABINET INDONESIA BERSATU MELAWAN KORUPSI

- Pemberantasan korupsi menjadi salah satu isu penting yang dijanjikan akan secara serius ditangani.
- Ada beberapa janji SBY-JK yang dipercaya dapat membuat perubahan yang berarti bila serius dilaksanakan.
- “...semua *pejabat harus mau diaudit kekayaannya* sebelum dia diangkat menjadi pejabat sehingga bisa diketahui apakah kekayaan yang ia dapatkan betul-betul milik pribadi atau hasil dari KKN...”;
- “pemberantasan korupsi...diperlukan faktor kepemimpinan dan pelibatan pemimpin dimulai dari Presiden, Wakil Presiden, Menteri...betul-betul menjadi bagian dari pemberantasan korupsi sehingga *tidak ada uang Negara satu rupiahpun yang tidak dapat dipertanggungjawabkan...*”;
- “...*jauh lebih penting menegakan hukum* daripada hanya sekedar mengutamakan pembangunan ekonomi...akan menjadi indikator keseriusan pemerintah dalam *menciptakan akuntabilitas aparat negara demi tegaknya hukum...*”.

## III. KETIDAKMAMPUAN MERUMUSKAN DAMPAK KORUPSI

- Dampak korupsi dimaknai sama seperti yang dirumuskan dalam unsur pasal korupsi, yaitu merugikan keuangan negara atau perekonomian nasional;
- Benar, korupsi menyebabkan *high cost economic* di sektor produksi. Perusahaan “manufaktur” dan lainnya, lebih suka membayar komisi dan “memelihara” pejabat kekuasaan *ketimbang* meningkatkan produktifitas dan mengefisienkan perusahaan;

- Sangat jarang dijelaskan relasi korupsi dengan kemiskinan dan korupsi tidak secara signifikan dituding sebagai salah satu faktor penting meluasnya kemiskinan.
- Korupsi juga menjadi penyebab utama hancurnya *human* dan *social capital* sehingga menyebabkan terjadinya proses dehumanisasi.
- Masyarakat harus membayar tunai dan menanggung beban biaya para koruptor.

#### **IV. DAMPAK KORUPSI PADA PERSPEKTIF EKONOMI**

- Korupsi menimbulkan inefisiensi hingga menyebabkan biaya tinggi ekonomi yang beban keseluruhannya biasanya harus ditanggung oleh konsumen;
- Juga menyebabkan tidak adanya pemerataan distribusi sumber daya dan dana, karena hanya elit kekuasaan dan para pemilik uang yang saja bisa mengakses berbagai sumber daya dan dana;
- Menyebabkan birokrasi pemerintahan tidak efektif karena mereka yang punya kewajiban melayani kepentingan publik selalu mencari rente bagi kepentingan sendiri atas kewajiban yang seharusnya dilakukan.
- Rente yang didapat dari penyupaamn tidak hanya menyebabkan inefisiensi tetapi juga merubah watak pelayanan birokrasi;
- Menurunkan tingkat investasi modal sehingga pada akhirnya mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan mengurangi pemasukan negara.

#### **V. FAKTOR PENGHAMBAT PEMBERANTASAN KORUPSI SEKTOR HUKUM**

- Korupsi kerap dimaknai hanya dalam perspektif hukum dan pendekatan penanganannya lebih bersifat represif sehingga lebih banyak diarahkan pada usaha untuk menyebloskan koruptor ke penjara saja.
- Upaya yang bersifat preventif dan pre-emptif untuk mempersoalkan sistem yang memproduksi korupsi atau sistem yan mengeliminasi potensi korupsi belum dilaksanakan secara maksimal; dan atau belum dikombinasikan ketiga pendekatan itu secara baik.
- Belum maksimalnya koordinasi penanganan korupsi diantara segenap elemen penegak hukum sehingga menimbulkan rivalitas yang tidak perlu.

- Tidak transparannya strategi pemberantasan korupsi (*quick wins dan atau big bang cases*) sehingga menimbulkan sinyalemen terjadinya diskriminasi dalam penanganan kasus tertentu;
- Prioritas percepatan pemberantasan korupsi harus jelas, diarahkan pada lembaga-lembaga pelayanan publik, lembaga yang menghasilkan *income* bagi negara dan lembaga yang mengeluarkan biaya pembangunan yang besar.
- Kebijakan hukum dan penegakan hukum ini tidak diintegrasikan dengan paket kebijakan lainnya, misalnya, menjamin media agar tetap menjadi instrumen penting di dalam mewujudkan pengawasan dan sosial kontrol;
- Selain itu, tidak adanya komitmen dan konsistensi yang utuh dan implementatif diantara birokrasi pemerintahan dan parlemen untuk secara serius menangani pemberantasan korupsi;
- Mekanisme dan koordinasi pengawasan diantara lembaga penegak hukum terhadap aparaturnya yang korupsinya belum maksimal dilakukan;

## **VI. AKAR DAN DAMPAK KORUPSI**

- Ketidakmampuan mendiskripsikan akar persoalan korupsi secara komprehensif sesuai dengan konteks masyarakat dan karakter kelembagaan dari suatu institusi;
- Akar masalah dan dampak korupsi itu juga tidak dijabarkan dengan bahasa populer sesuai konteks masyarakat untuk menghindari kesenjangan antara persepsi dan fakta empiris dan membangun kesadaran kritis masyarakat;
- Di sebagian masyarakat mempunyai banyak istilah, perbahasa, praktik dan kebiasaan yang digunakan sehari-hari oleh masyarakat yang ternyata punya konotasi korupsi, seperti: hepeng parkopi, amplopane rek, sopoi dan lain sebagainya;

## **VII. PROMOSI KORUPSI BUKAN ANTI KORUPSI**

- Banyak pihak hanya mempersoalkan, korupsi telah terjadi secara massif, sistematis dan terstruktur;
- Kemampuan merumuskan problem korupsi justru membuat masyarakat menjadi makin pesimis dan kian frustrasi menghadapi kejahatan korupsi karena korupsi dipersepsi sulit dan tidak mungkin diberantas;
- Belum maksimalnya usaha untuk mulai mengajukan berbagai langkah, upaya dan alternatif serta terlibat dalam mencegah dan memberantas korupsi bukan sekedar memperbanyak list problematika korupsi saja.
- Masih minimalnya upaya kongkrit untuk membangun *success story* pemberantasan korupsi dan mengkomunikasinya kepada publik;
- tidak ada upaya yang serius untuk membentuk pilot proyek zona-zona anti korupsi sebagai bagian untuk mewujudkan *the island of integrity*.

## **VIII. PELIBATAN PARTISIPASI PUBLIK**

- Publik tidak dilibatkan secara maksimal dalam proses pre-emptif, preventif dan percepatan pemberantasan korupsi;
- Pengawasan terhadap kinerja lembaga dan aparatur pengadilan tidak melibatkan dan berbasis pada komunitas.
- Persoalan korupsi juga dapat terjadi pada tahap hilir, yaitu pada proses pembentukan perundangan yang punya potensi memperluas otoritas kekuasaan namun tanpa disertai mekanisme pengawasan yang memadai.

- Koordinasi diantara lembaga swadaya dan ormas untuk membuat prioritas program dan membangun tekanan publik yang kuat harus senantiasa dilakukan.
- Pemberantasan korupsi berhenti hanya pada penanganan kasus-kasus hukum semata tetapi tidak di transformasikan dan di dorong bersama upaya lainnya dengan melibatkan organisasi kemasyarakatan, kalangan bisnis dan kekuatan masyarakat sipil sehingga terintegrasi menjadi suatu gerakan sosial anti korupsi;
- Gerakan sosial ini dapat diarahkan untuk membangun metode cara mendapatkan informasi tentang korupsi, membangun sanksi sosial, membangun partisipasi dan dukungan rakyat pada pemberantasan korupsi.

## **IX. USULAN UNTUK MEMBANGUN KEBIJAKAN ANTI KORUPSI**

- Pada setiap perundangan harus dibatasi kebijakan yang membuka ruang terjadinya monopoli dan diskresi yang berlebihan;
- Proses Rekrutmen Pejabat Publik harus mampu menghasilkan orang yang profesional dan punya integritas melalui proses rekam jejak;
- Memperjelas kewenangan dari pejabat publik di setiap sektor dan meniadakan potensi penggunaan kepentingan yang bersifat privat pada otoritas publik, khususnya sektor prioritas;
- Meningkatkan renumerasi dan promosi pejabat sesuai dengan kapasitas kerjanya;
- Memperberat pemberian sanksi terhadap pejabat yang korup untuk menimbulkan efek penjeratan.

## **X. IDENTIFIKASI PRIORITAS PEMANTAUAN KEBIJAKAN PUBLIK**

- Kebijakan di sektor penentuan APBD;
- Kebijakan publik di sektor yang menghasilkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah 3 (tiga) terbesar;
- Kebijakan di sektor pembangunan yang berkaitan dengan pendidikan, kesehatan, pembangunan infrastruktur dan pengembangan ekonomi rakyat;
- Kebijakan di lembaga pelayanan publik; Kebijakan yang menjangkut rekrutmen pejabat publik; dan Kebijakan di bidang pengadaan barang dan jasa;

## **LAPINDO BRANTAS: LUMPUR DAN PERTANGGUNGANJAWABAN**

Di akhir Mei 2006, ada “heboh” di Kabupaten Sidoarjo-Jawa Timur, nama Lapindo tiba-tiba mencuat dan diletakan bersamaan dengan semburan lumpur yang volumenya begitu besar. Sejak saat itulah tragedi Lumpur Lapindo menjadi diskursus utama. Kini, bisa jadi, tragedi lumpur lapindo tidak lagi menjadi perhatian utama publik dan liputan media juga kian menurun, tapi itu tidak berarti bencana Lumpur lapindo tidak makin meluas dan tak kian memburuk.

Semburan Lumpur yang volume semulanya hanya sekitar 60.000 meter kubik kini telah meningkat dua kali lipat hingga menjadi sekitar 125.000 meter kubik. Akibatnya, lebih 25.000 jiwa mengungsi, lebih dari 10.000 rumah, 70 an unit rumah ibadah, 30 an unit pabrik, 4 kantor pemerintahan dan 33 gedung sekolah telah ditenggelamkan Lumpur Lapindo. Tidak hanya itu, ada berbagai fasilitas umum menjadi tidak berfungsi, seperti antara lain: jalan tol Gempol-Surabaya, jembatan Jalan Raya Porong, jaringan telepon dan listrik di 4 desa, 1 SUTET milik PLN serta terendamnya lebih dari 600 hektar lahan dan 2,5 kilometer pipa gas pertamina.

Berbagai upaya sudah dilakukan tapi belum ada jaminan, semburan volume lumpur tak akan meningkat lagi. Dengan begitu, tidak ada yang dapat memastikan, korban dan barang yang terendam Lumpur serta fasilitas umum yang tak berfungsi, tidak akan bertambah meluas dan makin meningkat. Keseluruhan kerugian itu belum termasuk jumlah kerugian berupa *economic and social capital* yang hingga kini belum dapat dipastikan jumlahnya.

Berdasarkan uraian diatas, tidaklah salah jika pemerintah membentuk Tim Nasional Penanganan Semburan Lumpur (TNPSL) melalui Perpres No. 13 Tahun 2006. Ada beberapa alasan yang dapat diajukan untuk menjustifikasi urgensi dari pembentukan TNPSL, yaitu: kesatu, perlu penanggulangan yang bersifat segera, khususnya pada mereka yang harus kehilangan rumah tinggal, pekerjaan dan harta benda lainnya; kedua, diperlukan upaya kongkrit untuk menghentikan semburan Lumpur; ketiga, ada kecendrungan dampak semburan Lumpur kian meluas dan meningkat serta pada masa mendatang belum dapat dipastikan secara tepat besaran dampaknya.

Persoalannya, TNPSL ini akan selesai masa tugasnya pada tanggal 8 Maret mendatang sehingga perlu dipikirkan, siapa atau apa lembaga yang kelak harus diberi tugas untuk menghentikan semburan Lumpur. Isu utama yang kelak ada pada lembaga ini, sejauhmana lingkup tugasnya di dalam mengelola dampak yang muncul, apa kewenangannya guna mengambil langkah-langkah strategis untuk meminimalisasi kerusakan yang lebih massif, baik di berbagai sektor kehidupan masyarakat maupun lingkungan hidup dan seberapa besar memiliki sumber-sumber pembiayaan untuk mengoptimalkan tugas dan kewenangannya. Belum lagi, tuntutan publik untuk segera mendapatkan ganti, khususnya, warga yang baru saja menjadi korban lumpur juga kian menguat dan jika tidak akomodasi dapat membuat instabilitas keadaan di daerah.

Salah satu isu yang paling krusial dan sensitif berkaitan dengan bencana lumpur lapindo ini adalah siapa yang harus bertanggung jawab serta seberapa besar dia harus bertanggung jawab dalam mengelola keseluruhan dampak yang muncul dari Lumpur lapindo. Jika mendekati masalah ini melalui pendekatan pidana maka ada prinsip dasar yang harus ditegakan “tiada pertanggung jawaban tanpa kesalahan serta tiada pidana tanpa kesalahan”.

Berpijak pada kaidah ini, tidaklah mungkin Lapindo Brantas dapat dimintakan pertanggungjawab menyeluruh untuk memikul segenap akibat yang muncul dari semburan Lumpur, jika tidak pernah dibuktikan, apakah ada kesalahan atau tindakan melawan hukum yang secara nyata telah dilakukannya sehingga menyebabkan terjadinya semburan Lumpur. De facto hingga kini, Lapindo Brantas bekum dapat dinyatakan telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan kesalahan.

Untuk itu tidaklah berlebihan jika harus dikaji, bahkan dilakukan penyelidikan dan penyidikan untuk menentukan, apakah ada elemen-elemen yang dapat bersifat *deceit* (kecurangan), *concealment of facts* (penyembunyian kenyataan), *illegal circumvention* (pengelakan peraturan), *subterfuge* (akal-akalan) di dalam proses operasi pengeboran untuk menentukan sifat melawan hukum guna mengkualifikasi ada-tidaknya kesalahan yang telah dilakukan oleh Lapindo Brantas.

Jikapun hari ini, setidaknya per akhir Januari lalu, telah dikeluarkan dana sebesar US \$ 85,9 juta atau setara dengan 773 miliar rupiah sebagai bagian dari rasa itikad baik Lapindo Brantas

untuk mengatasi dampak yang muncul perlu diapresiasi, itu tidak dapat diartikan sebagai bentuk tanggungjawab hukum dari korporasi. Karena itu, tidaklah mengherankan bila kemudian Lapindo Brantas Inc. pernah membuat pernyataan yang menegaskan “total dana yang dianggarkan perusahaan juga sesuai dengan kesepakatan dengan pemerintah hanya sebesar US\$ 170-180 juta untuk penanggulangan Lumpur” dan akhir-akhir menolak ganti kerugian dari masyarakat yang baru saja menerima akibat Lumpur.

Salah satu media mengutip pendapat UBS AG, lembaga itu menaksir biaya yang harus dikeluarkan untuk penanggulangan bencana Lumpur sebesar US\$ 750 juta atau sekitar 6,8 triliun rupiah. Bandingkan juga dengan jumlah kerugian yang dituntut Walhi di dalam gugatannya yang mencapai angka 33 triliun rupiah. Ada beberapa taksiran lembaga lain yang mencoba merumuskan nilai kerugian yang muncul akibat semburan Lumpur.

Uraian mengenai besarnya kerugian ini hendak menegaskan; kesatu, belum ada yang dapat memastikan jumlah kerugian yang pasti; dan kedua, apa mungkin Lapindo Brantas dapat dimintai pertanggungjawabannya atau mau bertanggung jawab atas seluruh biaya dan kerugian yang muncul untuk menanggulangi semburan lumpur jika tidak dapat dibuktikan adanya kesalahan.

Itu sebabnya, tidaklah mengherankan bila ada sinyalemen yang menyatakan, adanya suatu usaha yang kian sistematis untuk mengkualifikasi semburan lumpur lapindo adalah bencana alam semata bukan karena kesalahan prosedur pengeboran. Sinyalemen ini berhimpitan dengan kecendrungan yang memperlihatkan adanya satu upaya untuk menutupi kesalahan dari pihak yang bertanggungjawab atau setidaknya-tidaknya meminimalisir derajat kesalahannya. Indikasinya bisa didapatkan dari ketidakjelasan dan akuntabilitas dari proses penyidikan atas dugaan kelalaian dalam proses pengeboran yang menjadi penyebab utama munculnya bencana semburan Lumpur.

Untuk sekedar mengingatkan, jika melacak modus kejahatan bisnis yang dilakukan, misalnya Enron Corp. tanpa bermaksud menyamakan kasus lumpur lapindo dengan modus kejahatan yang dilakukan Enron, ternyata, kejahatan itu ditopang oleh perusahaan auditor Arthur Andersen yang mengaudit laporan keuangan Enron Corp. Hal serupa juga terjadi pada kasus WorldCom Inc. yang melakukan *accounting scandal*.

Pada kasus ini, *controller* WorldCom mengakui kesalahannya karena memalsu laporan keuangan; dan yang mengejutkan dia juga membuat pernyataan bahwa tindakan yang dilakukannya, diperintahkan atasannya untuk membuat *mark up* pendapatan perusahaan hingga mencapai US\$ 5 miliar selama 18 bulan. Fakta ini hendak menegaskan, pada kejahatan bisnis, otoritas asosiasi dan para atasan mempunyai potensi dan peran penting untuk melegalkan suatu kejahatan dan sekaligus pelaku intelektual kejahatan.

Hal lain yang juga terjadi, ada upaya sistematis lainnya untuk mengalihkan pemilikan Lapindo Brantas Inc. yang semula berinduk pada PT Energi Mega Persada Tbk. pada pihak lainnya. Di satu sisi, penjualan Lapindo Brantas dapat saja dilakukan agar tidak mengganggu keseluruhan perusahaan bisnis dari *holding company* yang membawahi Lapindo Brantas; tetapi, penjualan itu juga dapat dimaksudkan untuk mengingkari tanggungjawab.

Belum jelas betul, apakah Bapepam tetap menolak penjualan Lapindo kepada Freehold Group Ltd karena tetap belum mendapatkan persetujuan. Ada silang sengketa mengenai persetujuan itu, tapi Bapepam memang harus memeriksa agar pengalihan ini tidak sekedar modus untuk mengingkari tanggungjawab yang seharusnya dipikul bila kelak terbukti ada kesalahan yang dilakukan oleh Lapindo Brantas.

Perdebatan diatas juga dapat diimbui dengan diskursus mengenai batas tanggung jawab dari perseroan sesuai ketentuan korporasi yang dirumuskan di dalam UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Sesuai Pasal 3 ayat (1) UU PT yang menegaskan bahwa pemegang saham hanya bertanggungjawab sebatas nilai saham yang dimilikinya.

Pendeknya, persero tidak dapat dituntut untuk bertanggungjawab atas kerugian yang melebihi nilai saham atau kekayaan dari korporasi, kendati UU dimaksud juga mengenal doktrin *piercing the corporate veil* yang memberi peluang untuk juga menuntut pertanggungjawaban dari pemegang saham.

Bahkan, harta kekayaan direktur dan komisaris dapat ditanggungkan bila terbukti terjadi suatu tindakan yang dilakukan direktur dan komisaris melebihi batas kewenangan yang dimilikinya. Selain itu, bukan tidak mungkin, Lapindo Brantas juga akan mengambil tindakan untuk mempailitkan dirinya sendiri atau *voluntary bankruptcy* atau pihak lain yang

mempailtkannya sehingga dia tidak bisa dituntut lagi untuk menanggung kerugian yang muncul.

Keseluruhan tindakan seperti diuraikan diatas dapat berpucuk pada suatu maksud yang ditujukan untuk meminimalisir, mengalihkan, dan atau mengingkari tanggung jawab yang harus dipikul atas semburan lumpur lampido. Itu sebabnya tidaklah mengherankan bila Lapindo menolak untuk memberikan ganti rugi pada warga Perumahan Tanggulangin Anggun Sejahtera (TAS) yang baru-baru ini juga mulai terendam Lumpur. Kondisi ini akan dapat menyebabkan potensi konflik yang cukup serius dan sangat menguatirkan karena semburan lumpur dengan volume yang begitu besar belum dapat dikendalikan.

Berdasarkan uraian tersebut maka akan terjadi suatu keadaan, potensi kerugian akibat semburan lumpur akan kian meluas dan meningkat tetapi Lapindo Brantas akan menolak bertanggung jawab untuk memberikan ganti kerugian. Sementara itu, alasan dan dasar hukum yang dapat memaksa Lapindo Brantas belum ada karena proses hukumnya tidak jelas kecuali gugatan yang diajukan Walhi. Jika tidak ada kesalahan maka tidaklah mungkin dituntut suatu pertanggungan jawab secara penuh.

Berdasarkan seluruh uraian diatas, keberadaan Tim Nasional Penanganan Semburan Lumpur (TNPSL) haruslah diperpanjang atau bisa saja dibentuk lembaga semacam Badan Otoritas Pengendalian Lumpur. Yang paling penting diatur pada lembaga ini adalah seberapa luas lingkup tugas dan kewenangannya dan dari mana atau seberapa besar sumber dana serta daya yang disediakan dapat membiayai seluruh tugas dan kewenangan yang akan dilakukan oleh Tim dimaksud.

Pada tim atau badan tersebut sebaiknya duduk juga wakil dari korban yang akan merepresentasikan kepentingan korban lumpur. Yang juga sangat penting adalah *share* tanggungjawab dari Lapindo Brantas untuk membiayai keseluruhan kerugian yang muncul. Pemerintah memang juga harus turut bertanggung jawab untuk turut menanggulangi kerugian tetapi tidaklah fair bila pemerintah “dipaksa” harus membiayai sebagian besar kerugian tersebut.

# **BEBERAPA GAGASAN UNTUK MENJAMIN TERWUJUDANYA KEPASTIAN HUKUM<sup>2</sup>**

## **I. PENDAHULUAN**

- Pilihan temanya menarik karena terkesan lebih realistis, mempersoalkan kepastian hukum bukan soal keadilan. Kepastian hukum dapat dipakai sebagai pintu masuk untuk mewujudkan keadilan; serta sesungguhnya kepastian hukum dan keadilan adalah seperti koin bersisi dua;
- Momentumnya juga cukup tepat karena dilakukan pada suatu periode dimana ada indikasi, ekspektasi pada pemerintahan yang semula tinggi kini tengah terus merosot sebanding dengan kinerja pemerintahan yang tak kunjung membaik sehingga perlu dilakukan suatu evaluasi kritis untuk meninjau kembali dan memperjelas visi, arah, tujuan dan sasaran penegakkan hukum;
- Berbagai pertanyaan kritis yang diajukan juga sangat mendasar karena proses reformasi yang tengah dilakukan seharusnya tidak menimbulkan ketidakpastian. Reformasi harus didorong agar tidak hanya mewujudkan perbaikan tetapi juga segera menciptakan kemaslahatan dengan menggunakan berbagai modalitas yang masih dimiliki bangsa ini.
- Makalah yang berbentuk pointers ini akan mencoba mengidentifikasi masalah mendasar dalam proses penegakan hukum serta mencoba mengajukan langkah prioritas yang mendesak untuk dilakukan.

## **II. FORMALITAS KEPASTIAN HUKUM**

- Secara umum, beberapa prasyarat dasar dan berbagai perbaikan untuk mewujudkan kepastian hukum telah tersedia dan sudah dilakukan;
- Ada cukup banyak perundangan telah dibuat untuk dapat menjamin agar penyelesaian berbagai soal penting didasarkan atas legitimasi hukum yang jelas. Tentu saja ada beberapa perundangan penting yang harus segera diprioritaskan pembuatannya, seperti: UU Perlindungan Saksi dan UU Informasi Publik serta revisi KUHAP;

---

<sup>2</sup> Disampaikan dalam Simposium Nasional "Mewujudkan Cita-Cita Bangsa: Mengatasi Transisi yang Tak Kunjung Pasti, di Universitas Muhamdyah Malang, Malang 30 November - 1 Desember 2005;

- Amandemen Konstitusi dan UU Organik telah memberikan justifikasi untuk membuat berbagai lembaga baru yang bersifat *new auxiliary agencies*, mulai dari: Mahkamah Konstitusi, KPU, Komisi Judisial, KPK, Komnas, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, PPAT. Ada cukup banyak komisi telah dibentuk hingga saat ini. Yang menarik, para komisioner pada komisi itu terdiri dari berbagai latarbelakang;
- Pada setiap lembaga penegakan hukum telah memiliki *blueprint* pembaruan hukum (MA, MK, Kejaksaan Agung dan Kepolisian) dan bahkan ada Tim Pembaruan yang dibentuk untuk mengakselerasi proses pembaruan pada lembaga dimaksud. Juga telah dibentuk komisi yang bertugas mengawasi lembaga penegakan hukum tertentu, seperti: Komisi Yudisial, Komisi Kejaksaan dan Komisi Kepolisian;
- Masing-masing lembaga juga telah merumuskan visinya kendati agak terlalu luas dan umum. Sebagai contoh, Mahkamah Agung merumuskan visinya sebagai berikut “mewujudkan supremasi hukum melalui kekuasaan kehakiman yang mandiri, efektif, efisien serta mendapatkan kepercayaan publik, profesional dalam memberikan pelayanan hukum yang berkualitas, etis, terjangkau dan biaya rendah bagi masyarakat serta mampu menjawab panggilan pelayanan publik”;
- Pada formalitas kepastian hukum ini, ada cukup banyak peraturan dan lembaga dibentuk tetapi tetap menimbulkan:
  1. kesenjangan antara ekspektasi dan realitas faktual;
  2. problem pada tingkat penerapan berkaitan dengan kualitas pelayanan yang dihasilkan oleh perundangan dan lembaga yang ada

Kesemua hal diatas menyebabkan kualitas transisi menjadi bermasalah, prosesnya menjadi begitu lambat, transisi menjadi tidak pasti serta seolah tak menghasilkan signifikansi perubahan yang diperlukan bagi kemaslahatan rakyat banyak.

### **III. KONSOLIDASI RESOURCES**

- Identifikasi modalitas yang dimiliki dan melakukan konsolidasi atas modalitas yang telah dimiliki diatas (KPK, Timtastipikor, LSM Anti Korupsi,

Donor yang concern pada isu Anti Korupsi serta berbagai perundangan yang telah ada);

- Merumuskan program yang bersifat *quick wins* untuk menangani kasus-kasus di sektor pelayanan publik dan perizinan untuk memperlihatkan bahwa kepastian hukum dapat ditegakkan dan punya pengaruh pada peningkatan pelayanan hukum. Pada proses ini, sebaiknya dikombinasikan pola represif dan preventif (membangun sistem pencegahan);
- Membuat *task force team* dan zona integritas di lembaga penegakan hukum untuk dapat memastikan bahwa ada kelompok orang yang punya integritas dengan kompetensi tinggi yang berada di lembaga penegakan hukum yang akan menjadi *lead agencies* untuk memimpin proses penegakkan hukum. Tim dimaksud dibentuk melalui proses rekrutmen yang ketat, diberikan fasilitas yang memadai dengan target yang jelas;
- Mentransformasikan spirit “perang” melawan terorisme menjadi bagian dari jihad untuk memperjuangkan kepastian hukum. Merumuskan sasaran pada tempat pelayanan publik untuk menimbulkan efek domino berupa peningkatan kepercayaan publik dan peningkatan kualitas pelayanan pada publik;
- Meningkatkan koordinasi diantara lembaga dan aparaturnya penegakan hukum sehingga dapat mengeliminasi rivalitas dan arogansi kelembagaan yang tidak perlu yang justru potensial melemahkan usaha untuk mewujudkan kepastian hukum;
- Uraian diatas dapat juga dikualifikasi sebagai program jangka pendek yang diarahkan pada konsolidasi aparaturnya dan lembaga penegakan hukum dengan memberikan fokus perhatian pada cakupan yang sarannya spesifik. Stragei intervensi dilakukan dengan cara represif kendati juga mulai diletakan strategi preventif.

#### **IV. MENGUBAH HAMBATAN MENJADI DAN TANTANGAN DAN MENGELOLANYA**

Persoalan Substance of law

- Ada persoalan paradigma hukum yang harus segera diselesaikan yang meliputi:

1. Konstitusi masih menganut demokrasi ekonomi yang menitik beratkan pada paham sosialisme sedangkan kecenderungan politik pembangunan kearah liberalisme;
  2. Ada fakta yang tak dapat diingkari, sistem hukum di Indonesia tidak lagi berpijak pada *civil law* saja tetapi juga *common law*.
- Berbagai perundangan penting yang dapat menjamin percepatan perwujudan kepastian hukum sesuai dinamika kebutuhan masyarakat perlu diprioritaskan untuk diundangkan, yaitu antara alain:
    1. Dalam konteks “perang” terhadap korupsi maka diperlukan UU Perlindungan saksi dan UU Kebebasan untuk memperoleh informasi;
    2. Sedangkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan investasi diperlukan beberapa perundangan lainnya, seperti: UU PMA, Transaksi Perdagangan dan Perpajakan serta Hak Kekayaan Intelektual dan *Cyber Law*;
    3. Perundangan yang dapat merealisasikan jaminan *access to justice* dan perlindungan terhadap warga negara.
  - Ada kekuatan eskternal yang mempunyai daya penetrasi cukup kuat untuk mendorong suatu rezim hukum tertentu, seperti antara lain: *Washington concensus* telah mendorong percepatan liberalisasi, privatisasi dan deregulasi perdagangan internasional, globalisasi pengendalian terroris dan kebijakan lingkungan.
  - Dalam konteks *content* perundangan penting diperhatikan, bagaimana mengontrol adanya kecenderungan perluasan otoritas pejabat publik pada bidang tertentu yang tidak disertai dengan mekanisme mengontrol penggunaan kewenangan dimaksud. Perundangan seperti ini akan potensial menciptakan penyalahgunaan kewenangan;

#### Peningkatan kapasitas dan integritas lembaga hukum

- Membangun dan meningkatkan kualitas mekanisme *check and balances* diantara lembaga penegakan hukum (KY-MA-KPK atau DPR-MK-KY);
- Meningkatkan kapasitas akuntabilitas yang main pointnya “*to ensure the primary institutions of government perform, their function poperly according to legal and other relevant standards*”;

- Akuntabilitas itu meliputi: *improve quality of administration, protect the rights of citizens, increase the quality of decisions (Article Denis Galligan: Principal Institutions and Mechanism Accountability; 2000).*
- Memastikan agar independensi dapat dilakukan secara konsisten sembari mendorong penegakan prinsip akuntabilitas dari lembaga penegakan hukum. Dengan demikian mereka tidak dapat berlindung dibalik dibalik independensi untuk menutupi tindakan yang tidak profesional dan bersifat koruptif;
- Meningkatkan integritas lembaga penegakkan hukum, khususnya pada pada sektor prioritas dan jabatan kunci;
- meningkatkan kualitas pengawasan dengan berbagai mekanisme, seperti antara lain mengembangkan: *judicial supervision, internal mechanism: appeals and complaints, atau independence complaints*; dan melibatkan publik dalam proses pengawasan;
- Mendorong dan meningkatkan terus perluasan zona-zona integritas di dalam lembaga penegakan hukum disertai dengan pengembangan pola rekrutmen yang memungkinkan terpilihnya calon yang punya integritas dan profesionalitas tinggi;
- Melaksanakan dan meningkatkan mekanisme koordinasi melalui forum penegak hukum yang ditujukan untuk mengeliminasi hambatan prosedural beracara dan menjadi problem shooter untuk mengatasi hambatan prosedural beracara serta membangun komunikasi untuk memperkuat koordinasi;
- Mendorong akselerasi penerapan program *blueprint* yang telah dimiliki oleh lembaga penegakan hukum agar kinerja dari peradilan segera meningkat (manajemen perkara, spesialisasi teknis aparat, penggunaan IT);

## **V. PROMOSI DALAM MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM**

- Banyak pihak hanya mempersoalkan masalah kepastian hukum telah terjadi secara massif, sistematis dan terstruktur;
- “Promosi” adanya ketidakpastian hukum yang berlebihan justru membuat masyarakat menjadi makin pesimis dan kian frustrasi menghadapi problem yang ada dipersepsi sulit dan tidak mungkin dilakukan;
- Belum maksimalnya usaha untuk mulai mengajukan berbagai langkah, upaya dan alternatif serta terlibat dalam menegakkan kepastian hukum bukan sekedar memperbanyak list problematika korupsi saja.

- Masih minimalnya upaya kongkrit untuk membangun *success story* dalam menegakkan kepastian hukum dan mengkomunikasinya kepada publik;
- Tidak ada upaya yang serius untuk membentuk pilot proyek untuk membangun zona-zona anti korupsi sebagai bagian untuk mewujudkan *the island of integrity* sebagai prasyarat untuk mewujudkan kepastian hukum.

## **VI. PELIBATAN PARTISIPASI PUBLIK**

- Publik belum dilibatkan secara maksimal dalam proses pre-emptif, preventif dan percepatan dalam mewujudkan kepastian hukum;
- Pengawasan terhadap kinerja lembaga dan aparaturnya pengadilan tidak melibatkan dan berbasis pada komunitas;
- Persoalan korupsi juga dapat terjadi pada tahap hilir, yaitu pada proses pembentukan perundangan yang punya potensi memperluas otoritas kekuasaan namun tanpa disertai mekanisme pengawasan yang memadai;
- Koordinasi diantara lembaga swadaya dan ormas untuk membuat prioritas program dalam 2 (dua) *track*, yaitu: kesatu, membantu kapasitas kelembagaan (*empowering from within*) dan membangun tekanan publik (*pressure from outside*) yang kuat harus senantiasa dilakukan secara paralel;
- Upaya mewujudkan kepastian hukum tidak dapat berhenti hanya pada penanganan kasus-kasus hukum melalui program *quick wins* tetapi harus di transformasikan dan di dorong bersama upaya lainnya dengan melibatkan organisasi kemasyarakatan, kalangan bisnis dan kekuatan masyarakat sipil sehingga terintegrasi menjadi suatu gerakan sosial;
- Gerakan sosial ini dapat diarahkan untuk membangun metode cara mendapatkan informasi tentang problem pelaksanaan kepastian hukum, membangun sanksi sosial, membangun partisipasi dan dukungan rakyat pada upaya mewujudkan kepastian hukum.

## **VII. USULAN UNTUK MEMBANGUN KEBIJAKAN ANTI KORUPSI**

- a. Pada setiap perundangan harus dibatasi kebijakan yang membuka ruang terjadinya monopoli dan diskresi yang berlebihan;
- b. Proses Rekrutmen Pejabat Publik harus mampu menghasilkan orang yang profesional dan punya integritas melalui proses rekam jejak;

- c. Memperjelas kewenangan dari pejabat publik di setiap sektor dan meniadakan potensi penggunaan kepentingan yang bersifat privat pada otoritas publik;
- d. Mendorong peran media sebagai kontrol sosial atas pandangan, sikap, perilaku apaatur dan lembaga penegakan hukum yang mengingkari fungsi utamanya dan merugikan kepentingan masyarakat;
- e. Meningkatkan renumerasi dan promosi pejabat sesuai dengan kapasitas kerjanya;
- f. Memperberat pemberian sanksi terhadap pejabat yang korup untuk menimbulkan efek penjeratan.

## **VIII. IDENTIFIKASI PRIORITAS PEMANTAUAN DI KEBIJAKAN PUBLIK**

- a. Kebijakan di sektor penentuan APBD;
- b. Kebijakan publik di sektor yang menghasilkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah 3 (tiga) terbesar;
- c. Kebijakan di sektor pembangunan yang berkaitan dengan pendidikan, kesehatan, pembangunan infrastruktur dan pengembangan ekonomi rakyat;
- d. Kebijakan di lembaga pelayanan publik dan lembaga perizinan;
- e. Kebijakan yang menjangkut rekrutmen pejabat publik;
- f. Kebijakan di bidang pengadaan barang dan jasa;

## **PENGELOLAAN DAN PENYELESAIAN SENGKETA ASET NEGARA<sup>3</sup>**

Bambang Widjojanto dan Iskandar Sonhadji<sup>4</sup>

Ruang lingkup kekayaan negara di Indonesia secara umum meliputi dua hal yaitu: barang yang “*dimiliki*” negara dan barang yang “*dikuasai*” negara. Kedua domein tersebut bersumber dari UUD 1945. Untuk domein milik bersumber dari pasal 23 UUD 1945 sedangkan domein publik dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

---

<sup>3</sup> Diskusi Penyelamatan Aset Negara, diselenggarakan oleh Departemen Agama, di Provinsi Jawa Tengah dan Yogyakarta, tanggal 15-16 Mei 2009.

<sup>4</sup> Bambang Widjojanto, Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti dan bersama Iskandar Sonhadji adalah Senior Partner di WSA LAW FIRM

Yang dimaksud dengan barang “milik” negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau perolehan lain yang sah (pasal 1 PP nomor 6 tahun 2006) sedangkan barang “dikuasai” negara adalah bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (pasal 33 ayat (3) UUD 1945).

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia Memandang cakupan dari kekayaan negara yang begitu luas, dapat dipahami bahwa pengelolaan kekayaan negara Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia tidaklah mudah. Namun, hal ini tidak bisa dijadikan sebagai alasan gagalnya pengelolaan kekayaan negara di masa lalu.

Upaya yang telah dilakukan sebelum terbitnya PP nomor 6 tahun 2006 dirasakan masih belum berhasil menyelesaikan masalah-masalah yang terkait dengan pengelolaan barang “milik” negara. Apalagi kalau bicara mengenai barang “ dikuasai” negara yang belum dikelola dengan baik sehingga negara Indonesia yang kaya dengan sumber daya alam tapi sebagian besar rakyatnya masih miskin.

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia mempunyai kekayaan sangat besar dan beragam yang kaya dengan sumber daya alam sehingga menjadikan Indonesia sebagai negara yang sangat berpotensi untuk memimpin Asia di bidang ekonomi seandainya saja seluruh kekayaan negara tersebut dikelola dengan baik. Namun, akibat salah kelola maka sebagian besar rakyatnya masih hidup miskin dan Indonesia mengalami keterpurukan ekonomi dan kesulitan untuk bangkit kembali.

## **Aset Negara Belum Dikelola Secara Transparan**

Indonesia yang dilimpahi dengan kekayaan yang melimpah ruah, terutama kekayaan sumber daya alamnya namun belum secara maksimal dinikmati rakyatnya terutama masyarakat lapisan bawah. Jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga seperti Malaysia, Thailand, dan Singapura yang sumber daya alamnya lebih sedikit dibandingkan Indonesia. Namun kenapa mereka bisa lebih maju daripada Indonesia.

Banyak faktor yang menyebabkan Indonesia ketinggalan. Salah satu hal yang kerap dituding sebagai penyebabnya adalah kacaunya pengelolaan Kekayaan Negara di Indonesia. Lemahnya pengawasan, kurangnya perhatian dari pemerintah & lemahnya posisi tawar pemerintah dalam pemberian konsesi pertambangan juga sering kali terjadi, sehingga kekayaan alam kita lambat laun hancur dan dikeruk habis oleh negara lain sementara kompensasi yang diterima Indonesia tidaklah sebanding dengan kerusakan yang terjadi. Belum lagi kasus dimana kekayaan negara yang tidak jelas status hukumnya seperti kasus klaim dari pemerintah Cina atas sejumlah aset di Indonesia. Semua masalah-masalah tersebut jika disimpulkan disebabkan karena, antara lain sebagai berikut: 1. belum adanya upaya inventarisasi seluruh aset Negara, 2. inefisiensi pemanfaatan aset Negara, 3. belum adanya landasan hukum yang menyeluruh dan terpadu, 4. lokasi yang tersebar dan hak penguasaan yang tidak jelas, 5. koordinasi yang lemah, 6. pengawasan yang lemah, 7. adanya konflik kepentingan, dan, 8. mudahnya penjarahan aset Negara.

Masalah-masalah tersebut sebagian besar merupakan akibat yang ditimbulkan oleh pengelolaan kekayaan Negara yang di masa yang lalu pengelolaan atas aset Negara bersifat tertutup dan tidak transparan. Sehingga menimbulkan ketidakjelasan mengenai siapa pengelola aset Negara dan tidak jelasnya pemanfaatan atau pelepasan aset Negara, sehingga aspek kepentingan publik terabaikan.

### **Pengelolaan Aset Negara yang Baik**

Secara umum, pengelolaan/manajemen aset Negara yang baik meliputi aktivitas: perencanaan (*planning*), perolehan (*acquisition*), pemanfaatan (*utilization*), dan penghapusan (*disposal*), keempat aktivitas tersebut dilaksanakan dengan berpegang pada tiga pilar utama. Keputusan yang menyangkut manajemen aset harus didasarkan pada evaluasi atas alternatif-alternatif yang ada dengan mempertimbangkan total biaya yang dikeluarkan, manfaat, dan risiko dari aset tersebut.

Kepemilikan, pengendalian/pengawasan, pertanggungjawaban, dan pelaporan suatu asset harus ditata dengan jelas, dikomunikasikan kepada pengguna (*stakeholders*), dan diimplementasikan dengan baik. Jika pilar ini kokoh maka tidak akan ada lagi kasus lepasnya aset Negara kepada pihak-pihak yang sebenarnya tidak berhak maupun kasus kerugian yang dialami Negara akibat pelaporan nilai yang tidak wajar dalam neraca pemerintah.

Aktivitas manajemen aset harus berada di bawah kerangka kebijakan manajemen aset yang terintegrasi. Tanpa adanya kebijakan yang terintegrasi maka yang terjadi adalah upaya tambal-sulam kebijakan dari penguasa baru yang menggantikan kebijakan penguasa lama. Keberhasilan pengelolaan aset akan tercapai jika memenuhi kriteria, antara lain adalah:

- Pengelola mengetahui barang atau aset **apa** saja yang dimiliki / dikuasainya.
- Pengelola mengetahui berada **di mana** saja barang atau aset tersebut.
- Pengelola mengetahui **siapa** yang bertanggung jawab dan kemanfaatan suatu aset tertentu.
- Pengelola mengetahui **bagaimana** pemanfaatan dari setiap aset yang dimiliki / dikuasainya.
- Pengelola mengetahui berapa **nilai** dari aset yang dimiliki / dikuasainya.
- Pengelola melakukan **review** secara reguler atas semua aset yang dimiliki / dikuasainya apakah masih sesuai dengan kebutuhan organisasi.

### **Prosedur Beracara Di Pengadilan Dalam Rangka Penyelesaian Aset Negara.**

Departemen Agama sebagai kuasa pengelola aset negara mempunyai kewajiban menjaga keberadaannya dalam pelaksanaannya jika menghadapi masalah hukum maka sebagaimana layaknya kasus hukum harus diselesaikan sesuai dengan hukum apa yang melingkupi kasus tersebut, bisa hukum publik atau hukum privat, sifatnya sangat kasuistis.

#### **Kasus Pidana.**

Dalam hal terjadinya dugaan pelanggaran pidana baik itu korupsi, penggelapan, pemalsuan, penipuan, penyerobotan dan pengrusakan, maka kedudukan hanya sebagai Saksi Pelapor yang melaporkan kepada Penegak Hukum untuk dilakukan penyidikan, penuntutan dan persidangan. Karena kedudukannya sebagai saksi Pelapor maka kepentingannya dalam persidangan diwakili oleh Jaksa Penuntut Umum.

#### **Kasus Perdata.**

Terjadinya sengketa hak kedudukan pengelola aset bisa sebagai Penggugat, Tergugat, Turut Tergugat baik Kompensi maupun Rekompensi, dan atau Intervensi. Dalam perkara perdata proses di Pengadilan dapat maju sendiri atau diwakili oleh kuasa hukum.

Untuk bersidang di pengadilan jika maju sendiri sebagai pihak harus faham hukum acara persidangan, yang secara garis besarnya sebagai berikut;

Dalam proses persidangan beberapa hal yang harus diperhatikan antara lain , yaitu ;

- **Kompetensi** :  
118 HIR “ yang berwenang adalah pengadilan tempat tinggal tergugat (distributie van rech).
- **Para pihak yang berperkara** :  
Putusan MA tanggal 8 Januari 1958 No.23 K/Sip/1957 dan staatsblad No.522 yang berhak mewakili negara disuatu pengadilan adalah jaksa atau pegawai lain yang ditunjuk oleh Menteri, atau Kepala Intransi Pemerintah yang bersangkutan.
- **Pemberian surat kuasa khusus** pasal 123 (1) HIR SEMA no.2/1959 tanggal 19 Januari 1959 menyebutkan obyek gugatan, no perkara (banding) rekonsensi. SK dapat dibuat akta atau dibawah tangan dan dapat dilimpahkan dibagian akhir surat kuasa ini diberikan dengan hak substitusi.
- **Jawaban Tergugat**
  - a. Jawaban yang tidak langsung mengenai pokok perkara 134 HIR/ Eksepsi /tangkisan.
  - b. Jawaban yang langsung mengenai pokok perkara (verweerten principle)
    1. Eksepsi kompetensi absolut/relatif (125 (2), 133, 136 HIR)
    2. Eksepsi prosesuil
    3. Eksepsi berdasarkan hak meterial
      - Eksepsi dilatoir → gugatan yang belum dapat dikabulkan
      - Eksepsi premtoir → gugatan telah lewat waktu.
- **Gugatan Balasan / Rekonsensi 132a HIR**

Gugatan balasan bisa dilakukan kecuali dalam 4 hal :

  1. Jika penggugat dalam gugatan asal mengenai sifat, sedangkan gugatan balasan mengenai dirinya sendiri dan sebaliknya. ( mis perwalian )
  2. Jika pengadilan negeri kepada siapa gugatan asal itu dimasukkan, tidak berhak, oleh karena berhubung dengan pokok perselisihan, menerima gugatan balasan. ( kompetensi )

3. Dalam perkara perselisihan tentang menjalankan putusan.
4. Jika dalam pemeriksaan tingkat pertama tidak dimasukkan gugatan balasan, maka dalam tingkat banding tidak boleh mengajukan gugatan balasan.

- **Menambah / Merubah surat gugatan**

Putusan MA no 209 K/Sip/1970 perubahan surat gugatan diperbolehkan asal tidak merubah atau menyimpang dari kejadian materiil walaupun tidak ada tuntutan subsidair untuk peradilan yang adil. Perubahan gugatan dilarang apabila berdasarkan atas keadaan hukum yang sama dimohon pelaksanaan suatu hak yang lain atau penggugat mengemukakan keadaan baru sehingga dengan demikian maka putusan hakim tentang suatu hubungan hukum antara kedua belah pihak yang lain dari pada yang semula telah dikemukakan.

Putusan MA tanggal 20 Oktober 1976 No 477 K/Sip/1976 perubahan gugatan tidak dapat dilakukan setelah jawaban.

Pencabutan gugatan diijinkan sebelum ada jawaban, MA 7 Maret 1981 No.1780 K/Sip/1978.

- **Mengikut Sertakan Pihak Ke-3**

Vrijwaring atau penjamin pihak ke-3 yang ditarik masuk dalam perkara untuk menjamin/membebasikan.

Tussenkom/ intervensi/ pencampuran atas kemauan sendiri yang ikut dalam proses, pihak ke-3 tidak memikul memperjuangkan hak sendiri.

Voeging penggabungan dengan pihak ke-3 yang merasa berkepentingan, dengan menggabungkan diri pada salah satu pihak (Voeging van partijen).

- **Pembuktian**

Dalam pembuktian harus bisa dibuktikan adanya hubungan hukum yang menjadi dasar gugatan, tidak selalu harus berdasarkan bukti tetapi ada yang secara umum diketahui / notair feit.

163 HIR 5 macam bukti : bukti surat, saksi, persangkaan, pengakuan dan sumpah. Dalam praktek ditambah “pengetahuan Hakim”.

Putusan MA “pengetahuan Hakim” tanggal 10 April 1957 No.213 K/Sip/1955 “Hakim-hakim berdasarkan pasal 138 ayat 1 bersambung dengan pasal 164 HIR tidak ada keharusan mendengar penerangan seorang ahli, sedangkan pengetahuan hakim pada

suatu tanda tangan didalam sidang boleh dipakai hakim itu sebagai pengetahuan sendiri didalam suatu pembuktian” artinya pengetahuan hakim merupakan alat bukti.

#### 1. Bukti Surat.

Pasal 137 HIR, kedua belah pihak boleh timbal balik menuntut, melihat surat keterangan lawannya yang di yang dimaksud itu diserahkan kepada hakim.

- a. surat biasa
- b. akte autentik, dan
- c. akte dibawah tangan.

Akte autentik mempunyai kekuatan pembuktian (mengikat keluar) :

- formil : menerangkan apa yang tertulis oleh para pihak dalam akta.
- Materill : membuktikan benar-benar apa yang tertulis betul-betul terjadi.
- Mengikat : membuktikan kedua belah pihak telah menghadap di depan pejabat umum.

Akte autentik masalah tanda tangan bukan yang utama sedangkan akte dibawah tangan merupakan yang essensial.

Surat biasa merupakan bukti bebas biasanya digunakan untuk mengenai persangkaan.

#### 2. Bukti Saksi.

Pasal 171 HIR, Saksi menerangkan apa yang dilihat, didengar dan dirasakan, kesaksian harus suatu alasan-alasan apa sebabnya, bagaimana sampai ia mengalami hal yang diterangkan olehnya.

Perasaan atau sangkaan yang istimewa, yang terjadi karena akal, tidak dipandang sebagai persaksian.

Pasal 172 HIR, dalam menimbang harga kesaksian haruslah hakim memperhatikan benar kecocokan saksi-saksi yang satu dengan yang lain, persetujuan dengan saksi-saksi apa yang dilakukan dari tempat lain tentang perkara yang diselisihkan.

Segala sebab yang berkaitan dengan cara hidup, adat istiadat, martabat saksi yang dapat mempengaruhi keterangan saksi untuk dipercaya atau tidak.

Pasal 145 HIR yang tidak dapat diperiksa sebagai saksi :

- a. keluarga sedarah, semenda menurut keturunan lurus dari salah satu pihak.
- b. Suami / istri salah satu pihak, meskipun telah cerai.
- c. Anak dibawah umur.

- d. Gila.
- e. Tidak dapat ditolak keluarga sedarah dalam perkara status hukum dan perjanjian pekerjaan.
- f. 146 HIR
- g. PN berkuasa menetapkan, meneliti keterangan terhadap pengecualian tersebut sebagai keterangan.

### 3. Persangkaan

Persangkaan adalah kesimpulan yang ditarik dari suatu peristiwa yang telah dianggap terbukti atau peristiwa yang dikenal, kearah suatu peristiwa yang belum terbukti, yang menarik kesimpulan tersebut adalah hakim atau Undang-undang.

Persangkaan hakim sebagai alat bukti mempunyai kekuatan bukti bebas, pada umumnya persangkaan tidak hanya satu sehingga berhubungan dengan persangkaan hakim lain yang berkaitan dalam perkara itu.

Pasal 1916 BW – persangkaan UU hanya sebagai pedoman.

### 4. Pengakuan

Pengakuan tidak boleh dipisah-pisah yang harus dibuktikan adalah dalil-dalil yang disangkal pihak lawan, pengakuan ada 2 macam:

- 1. pengakuan yang dilakukan didepan sidang.
- 2. pengakuan yang dilakukan diluar sidang.

174 HIR, pengakuan yang diucapkan dihadapan hakim menjadi bukti yang cukup untuk memberatkan orang yang mengaku itu, baik diucapkan sendiri atau kuasanya.

175 HIR, pengakuan diluar sidang diserahkan pada hakim yang memintanya.

Dalam putusan pengadilan diuraikan dalam bukti-bukti yang diakui pihak lawan/tidak disangkal, dalam proses perdata yang dicari bukan kebenaran hakiki tetapi kebenaran formal.

- a. pengakuan dengan klausula → benar saya hutang tetapi sudah dibayar.
- b. Pengakuan dengan kwalifikasi → hubungan hukum antara kedua belah pihak lain dari pada yang menjadi dasar gugatan (adu syarat tangguh).

Pengakuan tidak dapat dipisah-pisah azas (anspraktsbaar ....) merupakan perlindungan pada pihak yang jujur.

Putusan MA 14 Mei 1951 No.29 K/Sip/1950

176 HIR, pengakuan yang tidak dipisah-pisahkan tidak ber laku jika ternyata pengakuan mengemukakan peristiwa palsu.

## 5. Bukti Sumpah

Yang menjadi bukti sumpah adalah keterangan yang dikuatkan dengan sumpah, jadi bukan sumpahnya itu sendiri.

Pasal 177 HIR, apabila sumpah sudah diucapkan hakim tidak diperkenankan lagi untuk meminta bukti tambahan dari orang yang disumpah

Pasal 155 HIR, sumpah penambah terlebih dahulu harus sudah ada bukti, akan tetapi bukti tersebut belum lengkap, belum sempurna dan karenanya perlu ditambah dengan bukti yang lain. Sedangkan untuk mendapatkan bukti yang lain sudah tidak mungkin lagi (MA tanggal 17 Oktober 1962 No.213 K/Sip/1962). Sumpah penambah dibebankan oleh hakim karena jabatannya (dengan putusan sela dan pertimbangan).

Pasal 155 HIR ayat (2) sumpah penaksir Penggugat yang dibebankan untuk bersumpah, untuk menentukan jumlah uang yang akan dikabulkan.

Sumpah pemutus (decisoir) 156 HIR

Sumpah pemutus menentukan siapa yang harus kalah dan siapa yang harus dimenangkan :

- atas perbuatan yang dilakukan sendiri
- pekerjaan yang dilakukan oleh dua pihak, salah satunya bisa minta pada lawan untuk angkat sumpah.
- Sumpah yang dipertanggungkan pada lawan tetapi enggan dan dikembalikan maka dikalahkan

Keadaan tersebut diatas dapat terjadi jika tidak ada satupun bukti yang diajukan.

# TINJAUAN DAMPAK HUKUM UPAYA PEMBERANTASAN PUNGLI DI PELABUHAN

## Latar Belakang

Pungutan Liar (pungli) sebagai sebuah perbuatan yang menyimpang dari hukum mendapatkan sorotan tajam dari berbagai kalangan masyarakat. Sebagian besar masyarakat sangat resah melihat perkembangan pungli yang tiada habisnya. Pungli jika dipandang dari sudut hukum adalah perbuatan yang dapat dikategorikan perbuatan pidana, maka perbuatan pungli ini dimasukkan kedalam pasal 418 dan 419 KUHP.

Didalam pasal 418 dapatlah disimpulkan bahwa petugas yang menjabat sesuatu jabatan dilarang menerima hadiah ataupun janji dari seseorang karena jabatannya, Pasal 418 tersebut menyatakan:

*“ seorang pejabat yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau sepatutnya harus diduga, bahwa itu diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau yang menurut pikiran orang yang memberi hadiah atau janji-janji itu ada hubungannya dengan jabatannya.....dst.<sup>5</sup>”*

Ada cukup banyak contoh dari pungli dan hal itu dapat dilihat dari berbagai kehidupan keseharian kita, seperti antara lain: oknum petugas Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya (DLLAJR) yang meminta uang kepada supir-supir truk barang yang lewat di jalan, Oknum pegawai pelabuhan yang menarik pungli untuk barang yang masuk kedalam pelabuhan, Oknum petugas jembatan timbang yang menarik pungli setiap kendaraan yang ditimbang.

Pungli dapat juga diartikan sebagai biaya administrasi yang tidak resmi biasanya dikaitkan dengan perizinan untuk kepentingan pribadi pelaku, terutama kalangan PNS (birokrat). Karena itu, sebagian ahli mengkatagorisir pungutan liar sebagai perbuatan Korupsi atau Kolusi. Menurut Dadang Solihin pungutan liar dimasukkan kedalam perbuatan korupsi<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> Pasal 418 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

<sup>6</sup> Dadang Solihin, Anti Corruption and Good Governance, [http://goodgovernance.bappenas.go.id/kom\\_bahan\\_dis\\_2-1.htm](http://goodgovernance.bappenas.go.id/kom_bahan_dis_2-1.htm)

“ Menurut Scheifer dan Vishny (1993) korupsi adalah penjualan barang-barang milik pemerintah oleh pegawai negeri untuk keuntungan pribadi. Sebagai contoh; pegawai negeri sering menarik pungutan liar dari perizinan, lisensi, bea cukai, atau pelanggaran masuk bagi pesaing. Para Pegawai Negeri itu memungut bayaran untuk tugas pokoknya atau untuk pemakaian barang-barang milik pemerintah untuk kepentingan pribadinya. Untuk kasus seperti ini, karena korupsi menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan korupsi memiliki pengaruh yang negatif terhadap pertumbuhan.”

Pendeknya, jika ditinjau dari segi hukum, dari perspektif dan sudut hukum manapun (pidana, perdata, administrasi negara), pungutan liar dikualifikasi sebagai tindakan melanggar hukum dan tidak dapat dibenarkan.

Secara umum ada asumsi dasar, Negara yang mempunyai tingkat pungutan liar, suap menyuap dan korupsinya tinggi maka akan bermasalah di bidang ekonominya karena biaya ekonominya menjadi tinggi. Dampak lainnya di sektor ini menyebabkan: daya saing ekonominya bermasalah dan juga menyebabkan tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi stagnan. Selain itu, secara keseluruhannya dapat memberatkan konsumen karena harus menanggung harga produk dan komoditas yang tinggi.

Di dalam perspektif yang lainnya, selain berpengaruh di sektor ekonomi, dampak dari pungli dan korupsi juga mempunyai pengaruh yang besar pada *human* dan *social capital*. Misalnya saja, profesionalitas dan integritas mengalami proses distorsi akibat mentalitas dan sikap koruptif. Nilai-nilai *competitiveness* dan *fairness* sebagai salah satu prasyarat untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan harga diri bangsa menjadi hilang dan malah meningkat sikap permisif. Rakyat tidak lagi percaya hukum dapat menciptakan kepastian apalagi keadilan sehingga potensial menciptakan dan mendorong anarkisme.

Bila mengkaji pungutan liar di dalam perspektif pelaku pungli, maka kesalahan atas tindakan tersebut tidaklah dapat dibebankan kesalahannya hanya pada petugas, akan tetapi kepada pihak yang memberi pungli yang kemudian dapat dikualifikasi juga sebagai korban karena korban biasanya secara sadar melakukan pelanggaran, misalnya : membawa beban muatan yang melebihi dari ketentuan, mengirim barang tidak sesuai dengan ketentuan, ataupun jika di pelabuhan maka ada praktek yang sangat merugikan negara dan masyarakat dengan mengimport B3 (Barang/Bahan berbahaya dan beracun). Fakta ini hendak menegaskan, ada

tindak pelanggaran yang kemudian dikompensasikan di dalam bentuk pungli sehingga pelanggaran seolah menjadi tidak ada. “Keuntungan” yang didapat dari kedua pihak itulah yang semakin membuat pungutan liar semakin menjamur.

Bila melihat proses dan pola pungli yang terjadi di pelabuhan, ada indikasi polanya sudah terstruktur dan bekerja secara sistematis sehingga banyak kalangan menganggap dan bersikap permisif. Sebagai kalangan sudah pada sampai pada sikap, pungli adalah sesuatu yang biasa dan lazim terjadi sejak dulu kala sehingga bagaikan “oli” yang meng-energisir proses pelayanan di pelabuhan. Permasalahan pungutan liar membuat “pusing” kalangan pemerintahan dan hal ini bisa dilihat dari pernyataan Menteri Perhubungan Hatta Rajasa yang mengemukakan:

*“ Pelabuhan yang seharusnya melayani justru harus dilayani” kata Menteri Perhubungan Hatta Rajasa. Pernyataan itu dikemukakan sebab melihat Pelabuhan Tanjung Priok yang jauh dari gambaran sebuah pelabuhan yang efisien, sarat biaya dan carut marut.<sup>7</sup>*

Masalah pungutan liar di Pelabuhan membuat masyarakat pengguna dan negara dirugikan oleh sikap dan praktek koruptif ini. Setidaknya ada beberapa jenis pungutan liar yang terjadi di pelabuhan antara lain, yaitu; pertama biaya yang dikeluarkan mulai dari kapal memasuki pelabuhan hingga meninggalkan pelabuhan; kedua, pos biaya ekspor menjadi lebih sebesar; ketiga biaya import juga menjadi kian membengkak. Jadi bayangkan saja bila rata-rata kontainer yang masuk dan keluar melalui Tanjung Priok sekitar 36 juta<sup>8</sup>, betapa besar dana yang masuk ke kantong pihak-pihak yang melakukan pungli.

## **Tinjauan Filosofis dan Yuridis**

Seperti diungkapkan diatas, jika ditinjau dari segi hukum maka perbuatan pungutan liar dapat dikategorikan sebagai perbuatan pidana karena secara nyata mengambil keuntungan pribadi dengan menggunakan jabatan. Secara administrasi negara melanggar Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Baik. Secara pidana perbuatan ini bisa dimasukkan ke dalam pasal 418 dan 419 KUHP.

---

<sup>7</sup> <http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/industri/2005/0511/ind1.html>

<sup>8</sup> ibid.

Di dalam perkembangannya, tindak pidana suap kemudian ditarik masuk dan dikualifikasi sebagai tindak korupsi dan dikemukakan secara limitatif di dalam beberapa pasal di UU No. 31 Tahun 1999 juncto UU No. 20 Tahun 2001. Dengan demikian, pungutan liar adalah merupakan salah satu bentuk KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) karena jelas adanya pengambilan keuntungan secara pribadi diluar aturan yang berlaku. Ancaman atas tindakan ini menjadi lebih keras.

Di dalam praktek dilapangan bahwa pungli terjadi karena beberapa hal lainnya, yaitu antara lain: keinginan cepat selesai dalam prosedur administrasi serta tidak ingin dipersulit. Karena itu dalam prakteknya pungli akan ditemui melalui 2 (dua) hal, yaitu; pertama, uang pelancar yang sering timbul akibat tata cara kerja dan kebiasaan dalam kantor-kantor pemerintah sangat berbelit-belit dan berlambat-lambat, sehingga keinginan untuk menghindari kelambatan ini merangsang pertumbuhan kebiasaan-kebiasaan tidak jujur; kedua, uang pelicin merupakan bentuk korupsi yang sudah umum terutama dalam hubungan dengan hal-hal pemberian surat keterangan, surat izin dan sebagainya.

Biasanya juga terjadi, orang-orang yang menyogok dalam hal ini tidak menghendaki agar peraturan-peraturan yang ada dilanggar. Yang mereka inginkan adalah supaya berkas-berkas surat dan komunikasi cepat jalannya, sehingga keputusan dapat diambil dengan cepat pula.<sup>9</sup>

Pungutan liar kalau dilihat dari kategori diatas maka termasuk kedalam kategori uang pelicin, hal ini dikarenakan pengguna pelabuhan tidak ingin proses masuk dan keluarnya barang dipersulit oleh petugas pelabuhan. Dan oleh sebab itu pungutan liar dapat dimasukkan kedalam kategori korupsi, dan jika ditelaah lebih lanjut maka bisa digolongkan kedalam *Transactive corruption, exortive corruption, investive corruption* dan *defensive corruption*.

Menurut Syed Hussain Alatas<sup>10</sup>, seorang ahli sosiologi korupsi, menggolongkan beberapa tipe-tipe/jenis-jenis korupsi menurut tipologinya sebagai berikut:

1. *Transactive corruption*

Adanya kesepakatan timbal balik antara pihak pemberi dan pihak penerima demi keuntungan kedua belah pihak dan dengan aktif diusahakan tercapainya keuntungan ini oleh kedua-duanya. Korupsi jenis ini biasanya melibatkan dunia usaha dan pemerintah atau masyarakat dan pemerintah.

---

<sup>9</sup> Dadang Solihin, [http://goodgovernance.bappenas.go.id/kom\\_bahan\\_dis\\_2-1.htm](http://goodgovernance.bappenas.go.id/kom_bahan_dis_2-1.htm)

<sup>10</sup> Syed Hussain Alatas, Korupsi Sifat, Sebab dan Fungsi. LP3S, Jakarta, 1987

2. *Exortive corruption*

Jenis korupsi dimana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap guna mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya, atau orang-orang dan hal-hal yang diharganya .

3. *Investive corruption*

Pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu, selain keuntungan yang dibayangkan akan diperoleh di masa yang akan datang

4. *Nepotistic corruption*

Penunjukan yang tidak sah terhadap teman atau sanak saudara untuk mengenang jabatan dalam pemerintahan, atau tindakan yang memberikan perlakuan yang mengutamakan, dalam bentuk uang atau bentuk-bentuk lain, kepada mereka, secara bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku.

5. *Defensive corruption*

Perilaku korban korupsi dengan pemerasan. Korupsinya adalah dalam rangka mempertahankan diri.

6. *Autogenic corruption*

Korupsi yang tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya seorang diri. Misalnya pembuatan laporan keuangan yang tidak benar.

## 7. Supportive corruption

Tindakan-tindakan yang dilakukan untuk melindungi atau memperkuat korupsi yang sudah ada. Misalnya menyewa preman untuk berbuat jahat, menghambat pejabat yang jujur dan cakap agar tidak menduduki jabatan tertentu, dsb. <sup>11</sup>

## **Dampak Positif dan Upaya Hukum Pemberantasan Pungli**

Pemberantasan pungli secara hukum akan berdampak positif bagi perkembangan ketertiban dan ketaatan administrasi bagi pengguna jasa angkutan dan pelabuhan. Jika hal ini dilakukan maka ketertiban di Pelabuhan dapat terwujud, semua masyarakat sudah mahfum bahwa Pelabuhan dan Terminal adalah pusat ketidaktertiban karena carut marutnya penegakan aturan, dan ketidak tertiban ini dilatar belakangi oleh pungutan liar yang merajalela. Banyak pihak yang memanfaatkan banyaknya pengguna jasa pelabuhan dan angkutan yang ingin didahulukan atau proses cepat untuk memungut biaya di luar biaya resmi. Ketaatan administratif ini menjaid pintu mauk untuk mendorong pembentukn “the islands of integrity”

Ketertiban dan ketaatan administrasi secara prinsip harus mematuhi minimal 5 prinsip hukum administrasi yaitu:

1. Azas Kejujuran (*fair play*)
2. Azas kecermatan (*zorgvuldigheid*)
3. Azas kemurnian dalam tujuan (*zuiverheid van oogmerk*)
4. Azas keseimbangan (*evenwichtigheid*)
5. Azas kepastian hukum (*rechts zekerheid*)<sup>12</sup>

Ad.1. azas kejujuran ini mengandung 2 unsur yaitu kejujuran dan keadilan, yaitu dimana proses dilaksanakan secara terbuka dan tidak ditutup-tutupi juga sesuai dengan prosedur yang ada.

Ad.2. Azas kecermatan mengandung arti bahwa tiap proses telah dilakukan secara seksama dan diteliti sesuai dengan aturan yang ada.

Ad. 3. Azas kemurnian dalam tujuan mengandung arti bahwa kewajiban untuk mengusahakan proses dengan tujuan yang ada sesuai dengan aturan. Biasanya dalam

---

<sup>11</sup> Dadang Solihin, Op.cit. h.4

<sup>12</sup> Prof. H. Amrah Muslimin S.H. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Bandung, Alumni, 1985.

penyalahgunaan azas ini banyak para petugas yang menyalahkan tujuan dengan memalsu surat-surat yang diperlukan.

Ad. 4. Azas keseimbangan mengandung arti bahwa dalam keadaan yang diliputi hal-hal yang sama, hendaknya diberikan perlakuan yang sama oleh petugas yang berwenang.

Ad.5. Azas kepastian hukum mengandung arti bahwa proses yang dilaksanakan sesuai dengan syarat-syarat formil dan materiil.

Jika tertib administrasi dan ketaatan terhadap aturan dilaksanakan maka praktek-praktek pungutan liar dapat ditekan seminimal mungkin, karena praktek-praktek punli biasanya bermula dari ketidaktaatan dan ketidaktertiban administrasi.

Usaha yang kedua adalah memperkuat pengawasan terhadap petugas-petugas dilapangan, karena walaupun sudah tertib administrasi akan tetapi karena didorong oleh nafsu dan keserakahan manusia yang tidak terkendali maka praktek-praktek pungutan liar menjadi menjamur. Perlawanan atas pungli harus diubah menjadi gerakan yang bersifat masif sehingga gerakan sosial anti pungli. Gerakan-gerakan anti korupsi dan pungutan liar wajib di sosialisasikan secara intensif dengan melibatkan partisipasi publik secara luas. Deengan demikian pengawasan atas tindakan korupsi dan pungli menjadi salah satu bentuk pengawasan yang melibatkan masyarakat terhadap proses-proses yang tidak benar dalam kehidupan pelabuhan.

Gerakan antipungli yang dilakukan oleh IPWA (Indonesia Port Workers Alliance) adalah gerakan yang harus didukung untuk mewujudkan pengawasan masyarakat terhadap petugas pelabuhan<sup>13</sup>. Setelah itu dapat diusahakan lebih jauh dengan dibentuknya komunikasi antar departemen yang terkait, misalnya dengan Kementrian BUMN dan Departemen Perhubungan juga Departemen Perdagangan dan masyarakat pekerja dan pengguna jasa pelabuhan. Kesemunay itu sebagai bagian dari strategi untuk memperluas zona menjadi region dengan menggunakan berbagai program strategis. Tentu saja, satu hal yang diperhatikan juga pungli yang dilakukan oleh oknum petugas POLRI dan TNI yang mengatasnamakan uang keamanan, sehingga perlu juga dibuat komunikasi dengan POLRI dan TNI untuk menindak oknum aparatnya yang melakukan praktek pungutan liar.

---

<sup>13</sup> <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0505/20/eko01.html>

Pungutan liar sampai saat ini menjadi momok yang mengerikan bagi para pengusaha sampai-sampai Kamar Dagang dan Industri (KADIN) Indonesia meminta Presiden langsung turun tangan menangani masalah berbagai pungutan liar (pungli) di pelabuhan. Persoalan tersebut menurut Kamar Dagang dan Industri yang telah menyebabkan ekonomi biaya tinggi, namun hingga kini belum mampu teratasi walaupun pemerintahan silih berganti<sup>14</sup>. Jika saja Presiden dapat langsung turun tangan maka diharapkan kerjasama antar departemen dan kementerian juga aparat keamanan bisa terjadi, karena dengan dorongan dari atas dan desakan dari masyarakat praktek-praktek pungutan liar dapat direduksi secara optimal.

Usaha yang ketiga adalah meningkatkan kesejahteraan petugas pelabuhan, karena walau bagaimanapun tingkat kesejahteraan yang kurang akan mendorong manusia untuk melakukan apa saja, dan diharapkan peningkatan kesejahteraan dapat meredam terjadinya praktek pungutan liar, dan hal ini bukanlah suatu faktor penentu, karena masih banyak faktor-faktor lain yang dapat meredam praktek pungutan liar.

Usaha yang keempat adalah ancaman atau sanksi terhadap pelaku praktek pungutan liar yang perlu ditingkatkan, karena dari berbagai kasus yang telah diketahui publik jika pelaku pungli sampai diketahui atasan maka sanksi yang biasa ia terima adalah hanya pemutasian dan bahkan jika tidak diketahui media massa maka pelaku hanya mendapat teguran. Seharusnya sanksi yang dikenakan kepada petugas yang melakukan praktek pungutan liar adalah pemecatan karena dia telah melakukan perbuatan yang mencemarkan nama baik instansi ia bekerja, bila perlu dimasukkan saja kasusnya ke pengadilan. Sanksi inipun lebih baik berjenjang untuk mengatasi hanya petugas bawahan saja yang dihukum, maka jika petugas/atasan yang melakukan tindakan pungli dengan menyuruh petugas bawahannya untuk memungut pungli, dia harus dihukum lebih berat oleh instansinya.

Dampak-dampak positif yang diharapkan dalam upaya hukum pemberantasan pungutan liar adalah sebagai berikut:

1. Mencegah ketidaktertiban dan ketidaktaatan administrasi oleh pengguna jasa pelabuhan dan petugas pelabuhan sehingga menciptakan ketertiban Pelabuhan yang

---

<sup>14</sup> [www.balipost.co.id/balipostcetak/2005/4/4/e.3.htm](http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2005/4/4/e.3.htm)

diharapkan, karena seharusnya petugas pelabuhan melayani para pengguna jasa pelabuhan sesuai dengan aturan.

2. Mencegah praktek-praktek manipulasi pemalsuan dokumen oleh pengguna pelabuhan karena petugas telah melakukan kecermatan dalam pemasokan barang dan dokumen yang disampaikan oleh pengguna pelabuhan.
3. Pengawasan merupakan tindakan pencegahan terhadap abuse of power yang dilakukan oleh petugas pelabuhan, sehingga jika pengawasan ditingkatkan dengan bantuan masyarakat dan pembukaan informasi dan komunikasi antara masyarakat dan petugas pengawas maka praktek-praktek pungutan liar secara perlahan-lahan akan terhapus. Pengawasan terhadap para petugas juga akan disertai dengan sanksi yang berat jika petugas melakukan pungutan liar.
4. Sanksi yang berat akan menimbulkan efek jera terhadap petugas yang melakukan praktek pungli, sanksi ini juga bisa dibuat secara bertingkat dengan ancaman yang berat bagi atasan karena atasan merupakan aktor intelektual yang merupakan otak atau dalang dalam praktek korupsi/pungutan liar. Kultur birokrasi di Indonesia yang menganut paham “siap pak”, “laksanakan pak” dan “sesuai petunjuk bapak”, akan mendorong tumbuhnya praktek pungli, karena bohong jika ada banyak atasan yang mengatakan saya tidak tahu kalau ada pungli. Kekritisian para petugas pelabuhan terhadap atasan juga perlu ditumbuhkan agar para atasan yang mempunyai niat buruk bisa diminimalisir.
5. Kesemuanya usaha dan dampak positif pemberantasan pungli akan tergantung dari kehendak dan kemauan dari pemerintah dan masyarakat. Pemerintahlah yang akan memegang peranan untuk menegakkan aturan hukum dan menciptakan sistem di Pelabuhan untuk mencegah praktek-praktek pungutan liar sedangkan masyarakat juga akan membantu dengan mendorong gerakan moral untuk menentang praktek pungutan liar, dan membantu pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap praktek pungutan liar dengan melaporkan petugas pelabuhan yang melakukan pungutan liar. Dengan adanya sinergi antara pemerintah dan masyarakat maka niscaya pungutan liar akan hilang dari kehidupan pelabuhan di Indonesia.

### **Dampak Negatif terhadap Upaya Hukum Pemberantasan Pungli**

Penegakan hukum di Pelabuhan terhadap pemberantasan pungutan liar bukan tidak mungkin akan mengakibatkan perlawanan dari para pihak yang selama ini mendapatkan

keuntungan dari praktek-praktek kotor ini, bahkan mungkin melibatkan aksi massa yang besar, karena begitu banyak oknum-oknum yang terlibat dalam praktek-praktek pungutan liar. Usaha dari berbagai pihak yang tidak senang akan memancing pertikaian antara yang pro-pungli dan anti-pungli.

Upaya pemberantasan pungli secara hukum akan berlawanan dengan hukum rimba yang diciptakan oleh penikmat pungutan liar dan bukan tidak mungkin para pengguna jasa pelabuhanpun (yang salah dan tidak tertib administrasi) akan membantu petugas pelabuhan yang korup untuk menjegal aksi masyarakat yang anti pungli.

Jika pungli masih merajalela maka hal ini dikarenakan begitu banyaknya petugas dan elit pemerintah juga pengusaha hitam (yang entah mengeksport dan mengimpor apa?) yang terlibat dalam praktek pungutan liar. Dan jika keadaannya seperti ini maka hanya kehendak politik yang besar dan kemauan masyarakat yang besar dan terorganisir lah yang bisa melawan pungutan liar yang sudah membudaya.

## **Kesimpulan**

Pungutan liar yang terjadi di Pelabuhan di Indonesia yang sudah membudaya adalah merupakan Pekerjaan Rumah bagi pemerintah dan masyarakat, karena jika tindakan kejahatan ini sudah dianggap menjadi suatu kewajiban bagi sebuah kehidupan pelabuhan maka pasti ada yang salah dalam sistem kerja dan sistem penegakan hukum di pelabuhan. Bagi masyarakat maka gerakan moral dan desakan ke pemerintah merupakan upaya yang harus dilakukan sehingga bisa mencegah praktek-praktek pungutan liar yang terjadi dalam pelabuhan, Komunikasi antara pekerja pelabuhan, pengusaha pelabuhan dan pemerintah perlu dibentuk dan ditingkatkan, sehingga pekerjaan rumah ini bisa menjadi suatu kehendak bersama.

Sedangkan pekerjaan rumah bagi pemerintah adalah menciptakan sistem dan penegakan hukum yang benar untuk meredusir praktek pungutan liar sehingga praktek pungutan liar ini tidak menjadi budaya di pelabuhan. Banyaknya instansi pemerintah yang terlibat di pelabuhan akan meningkatkan praktek-praktek diluar prosedur walaupun pada prinsipnya pemerintah menghindari pungli, Tetapi, sekali lagi, pada praktik tidak ada yang sempurna dalam proses bongkar muat dan ekspor-impor di pelabuhan. Semisal terjadi kekurangan dokumen, lantas pemilik barang berusaha memberikan imbalan kepada petugas di lapangan.

Tentu kondisi ini sulit dihindari meski upaya pengamanan internal juga dilakukan oleh pemerintah. Salah satu cara menekan penyimpangan adalah mengurangi aktivitas tatap muka antara masyarakat dan petugas pelabuhan (antarperson) melalui sarana teknologi informasi. Sementara ada yang menyarankan adanya peningkatan otoritas Bea Cukai seperti di Thailand dan Malaysia yang langsung berada di bawah otoritas kerajaan, ataupun di Singapura yang di bawah perdana menteri. Itu penting untuk menghindari intervensi dari lembaga atau pihak lain terhadap upaya pemberantasan penyelundupan dan pembenahan pelabuhan. Tidak kalah penting adalah peningkatan kesejahteraan, seperti dilakukan Pemerintah Amerika Serikat yang memberikan insentif kepada pegawai US Custom (Pabean AS)<sup>15</sup>.

Diharapkan praktek pungutan liar ini dapat diminimalkan dan sambil menunggu hasil usaha gerakan moral kita dan keinginan pemerintah maka nampaknya kita harus terus mensosialisasikan tentang kerugian pungutan liar ini bagi sistem hukum dan ekonomi negara kita.

---

<sup>15</sup> <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0504/16/Fokus/1688976.htm>

# CAPITA KOMENTAR ATAS RANCANGAN KUHAP (BAB XI – BAB XIX)<sup>16</sup>

## Pendahuluan

Diskusi seperti ini haruslah diapresiasi dan dijadikan tradisi agar setiap Rancangan Undang-Undang disosialisasikan kepada publik sehingga akan terjadi proses pengayaan atas substansi dan terjadinya “ownership” atas perundangan dimaksud. Lebih dari itu, undang-undang hukum acara yang secara sengaja dikonsultasikan kepada publik akan lebih mampu menangkap dinamika praktik penegakan hukum yang tengah berkembang dan semoga saja akan senantiasa berpihak pada fungsi dan prinsip penting penciptaan perundangan, yaitu untuk: menciptakan rasa keadilan dan kepastian hukum.

Penjelasan RUU KUHAP secara tegas menyatakan, kendati UU KUHAP No. 8 Tahun 1981 merupakan karya agung namun pada kenyataannya haruslah senantiasa disesuaikan agar tetap kompatibel dan memenuhi kebutuhan hukum di dalam masyarakat dengan tetap mengacu pada asas-asas yang telah terkandung sebelumnya.

Ada beberapa prinsip penting yang secara tegas dikemukakan di dalam penjelasan, yaitu antara lain: *kesatu*, asas legalitas lebih dikedepankan dari pada ketentuan hukum tak tertulis; *kedua*, lingkup berlakunya KUHAP ini, termasuk juga pengadilan khusus yang berada dalam lingkungan peradilan umum; *ketiga*, perluasan kewenangan pejabat yang dapat melakukan penyelidikan dan penyidikan, tidak hanya anggota Kepolisian dan PNSP tetapi juga pejabat Komando HAM untuk penyelidikan dan pejabat Bea Cukai dan Imigrasi untuk penyidikan; *keempat*, pencabutan beberapa kewenangan seperti: kewenangan pra penuntutan, penahanan dalam tahap penyelidikan, penahanan rumah dan kota, perpanjangan masa tahanan dengan alasan tertentu serta rumah penyimpanan benda sitaan negara; *kelima*, perubahan penggunaan upaya paksa berupa: jangka waktu penangkapan dan penahanan serta syarat penangguhan penahanan; *keenam* menghilangkan dikotomi pengadilan militer dan umum dengan menempatkan “penundukan” militer kedalam KUHAP. Selain itu, RUU KUHAP juga mengajukan alternatif baru yang mengatur mengenai perlindungan hukum bagi pelapor,

---

<sup>16</sup> Disampaikan pada acara Sosialisasi Rancangan UU tentang KUHAP yang diselenggarakan oleh Dirjen Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI pada tanggal 15 Juni 2004.

pengadu, saksi dan korban, diperkenalkannya lembaga “Hakim Komisaris”, juga persyaratan untuk banding terhadap putusan pertama kecuali putusan bebas.

Di dalam makalah ini akan dibahas perubahan pada Bab XI sampai dengan Bab XIX yang dimulai dari Bab mengenai Penyidikan hingga Bab tentang Ketentuan Peralihan dan Penutup. Di dalam pembahasannya, persoalan yang diajukan tidak hanya berkaitan dengan gagasan perubahan yang diajukan oleh Tim Perumus Perubahan tetapi juga mempersoalkan beberapa hal lainnya yang justru “seharusnya” dirubah tetapi tidak dilakukan perubahan. Pendekatan penulisan dilakukan sesuai dengan urutan rumusan Bab sesuai Rancangan Undang-undang.

## **Asas Rancangan UU KUHAP**

Penulis tidak mendapatkan Naskah Akademis yang biasanya dijadikan dasar justifikasi perlunya suatu perubahan undang-undang tertentu sehingga tidak dapat melacak secara lebih leluasa, apakah ada perubahan atau pembaruan pada asas-asas dari rancangan ini. Kendati demikian, penjelasan RUU telah memperlihatkan beberapa hal penting mengenai asas. Secara umum, diajukan alasan empirikal sebagai dasar kebutuhan diperlukannya suatu perubahan dan dikemukakan juga asas-asas penting yang sudah tersebut di dalam KUHAP yang harus tetap dijadikan dasar rujukan. Setidaknya ada sekitar 10 (sepuluh) asas yang tersebut pada KUHAP terdahulu, mulai dari: perlakuan yang sama di muka hukum, praduga tidak bersalah, peradilan dilakukan secara cepat, sederhana, murah, bebas, jujur, tidak memihak, *due process of law* dan sidang yang terbuka untuk umum.

Tidak ada yang salah mengenai tetap diterapkan asas-asas penting hukum acara seperti tersebut diatas; namun di sisi lainnya, juga sesuai dengan alasan empirikal mengenai perlunya perubahan KUHAP, kini, ditengah masyarakat, tengah berkembang suatu kebutuhan baru dan dinamika baru yang mempersoalkan rasa keadilan. Ada gagasan mengenai *Transition of Justice*. Di dalam gagasan itu bukan rasa keadilannya yang mengalami masa transisi tetapi suatu kenyataan yang begitu konstektual tengah terjadi dari suatu rejim otoriter menuju demokratik sehingga keadilan yang distributif perlu diwacanakan kembali agar berpihak pada rakyat kebanyakan yang selalu menjadi korban dari kepentingan kekuasaan. Pada situasi

ini, keberpihakan haruslah diletakan lebih banyak pada kepentingan korban *ketimbang* pelaku tindak pidana.

Fakta menunjukkan, *trust* masyarakat pada proses penegakan hukum hilang karena mereka melihat prosedur hukum acara tidak sepenuhnya berpihak pada kepentingan mereka. Di dalam banyak kasus korupsi yang biasanya dilakukan secara konspiratif dan para penjahat kerah putih itu begitu “lihai” menggunakan kewenangannya sehingga seolah terlihat *justified* kendati penuh dengan praktek yang bersifat menipulatif. Karena itu, tidaklah heran muncul sebuah kecenderungan, para pelapor tindak korupsi justru dijerat tindak pencemaran nama baik<sup>17</sup> dan pihak yang justru menggunakan uang negara melebihi Batas Minimum Pemberian Kredit justru mendapatkan kebijakan *release and discharge*. Di dalam bagian ini juga kelak akan muncul perdebatan pro-kontra soal penting-tidaknya dilakukan penerapan asas retroaktif untuk menghindari potensi impunitas bagi para koruptor.

Soal lain yang juga menarik untuk dikaji 2 (dua) aras perkembangan hukum yang tengah terjadi. Pada dekade akhir tahun 1980 an berkembang begitu atraktif rezim *privat law* dibandingkan dengan *public law* sejak adanya kesepakatan “*Washington Consensus*” yang dilakukan oleh *Reagan* dan *Thatcher*. Karena itu tidaklah heran bila seluruh sistem perdagangan dunia menggunakan prinsip dasar hukum privat dan hukum publikpun mengalami proses “privatisasi” hukum. Disisi lainnya, paska tragedi “*Nine-Eleven*” di Amerika diawal tahun 2000 an, hukum publik memperoleh kembali peran autentiknya. Pada situasi ini diperkenalkanlah strategi pre-emptif untuk meminimalisir potensi problem yang lebih besar. Hukum Anti terorisme berkembang dan mendinamisasi seluruh perkembangan hukum di dunia. Itu sebabnya, rahasia bank tidak lagi menjadi domain privat ketika isu terorisme dan korupsi melekat pada soal perbankan.

Ditengah “pertarungan” dua rezim hukum dimana letak posisi hukum Indonesia. *Positioning* harus diletakan di dalam konteks situasi sosial politik yang kini masih bersifat transitional. Berpijak dari titik *positioning* itulah asas hukum di dalam terhadap berbagai perundangn yang kini tengah diubah diletakan.

---

<sup>17</sup> Lihat kasus Endin dan Veronica yang melaporkan Hakim Agung, kasus LBH jaklarta yang melaporkan dugaan korupsi di KPU dan kasus ICW yang mengindikasikan terjadinya tindak pidana korupsi yan diduga dilakukan pejabat tertentu.

Kendati asas-asas itu belum dikemukakan secara eksplisit tetapi penyusunan beberapa pasal dari Revisi UU KUHAP telah memperlihatkan penggunaan asas yang bersifat rezim privat, misalnya: pengaturan mengenai jaminan penahanan yang menggunakan uang sebagai syarat penjaminan. Pada pelaksanaannya, asas semua orang sama dihukum kian menjadi mitos karena hanya orang yang berkecukupan saja yang dapat “menukar” upaya paksa penahanan dengan kebebasan tetapi tidak bagi orang miskin. Di dalam pasal lainnya, ada pengaruh rezim hukum publik di dalam revisi KUHAP. Usulannyapun cukup maju dimana diajukan formulasi pasal yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi pelapor, pengadu, saksi dan korban. Formulasi dari pasal ini dapat disebut sebagai wujud dari keberpihakan pada kepentingan publik yang lebih besar karena mereka biasanya pelapor justru dilaporkan balik dan mereka lebih dulu diproses dari pada kasus yang dilaporkannya.

Uraian di atas menegaskan bahwa rumusan asas yang secara eksplisit perlu disebutkan di dalam Rancangan UU KUHP. Hal itu menjadi penting untuk dikemukakan agar kita dapat mengetahui keberpihakan revisi atas dinamika perkembangan hukum dan kepentingan sebagian besar masyarakat yang selalu menjadi korban dan tidak cukup mempunyai akses untuk turut serta mewujudkan keadilan dan kepastian hukum.

### **Catatan Umum atas RUU KUHAP**

Secara umum ada beberapa penyempurnaan yang dirumuskan secara baik pada revisi perubahan KUHAP, yaitu:

1. Sebagian teks pasal dirumuskan kembali sehingga rumusan pasal menjadi lebih jelas, terarah dan tegas;
2. Pengaturan mengenai limit waktu dilakukannya tindakan penyidikan dan penutupan hingga proses peninjauan kembali lebih tegas diatur. Ini adalah hal yang cukup baik. Lihat saja pengaturan atas tindakan yang bersifat penggunaan upaya paksa, misalnya *“dalam hal tersangka ditahan dalam waktu 1 hari setelah perintah penahanan itu dijalankan maka tersangka harus muali diperiksa oleh penyidik”* (lihat pasal 114) serta perbuatan yang lebih bersifat pengaturan administratif seperti *“penyelidik yang mengetahui...terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana paling lambat 2 (dua) hari wajib melakukan tindakan penyelidikan”* (lihat pasal 94).
3. Revisi KUHAP juga berkehendak menjawab beberapa problem pada proses penegakan hukum yang selama ini terjadi dan belum cukup diatur. Misalnya, cakupan

kualifikasi penyidik diatur sesuai dengan perkembangan yang ada. Begitupun dengan beberapa “persoalan” seputar masalah peninjauan kembali dicoba diselesaikan.

Kendati demikian, ada beberapa soal lainnya yang juga menimbulkan problematika hukum tetapi belum sepenuhnya “diselesaikan” melalui perubahan oleh revisi KUHAP.

### **Kritik dan Komentar atas Beberapa Pasal Rancangan**

Ada beberapa hal yang cukup menarik yang perlu dikemukakan pada Bab mengenai Penyidikan dan Penuntutan. Beberapa hal itu perlu diapresiasi karena lebih membuat jelas suatu proses dan kewenangan dan disebagian lainnya perlu dikomentari secara lugas. Adapun hal-hal dimaksud adalah sebagai berikut :

#### **1. Kualifikasi Penyidik**

Penyidik tidak hanya terdiri dari anggota kepolisian dan penyidik pegawai negeri sipil tetapi juga penyidik yang berasal dari lembaga negara lainnya seperti Komisi Pemberantasan Korupsi. Hubungan diantara penyidik dan penyerahan hasil penyidikan kepada penuntut umum beserta limit waktu penyerahan telah diatur secara lebih jelas dan tegas (lihat pasal 99 hingga 102 Revisi UU KUHAP dan bandingkan dengan pasal 110 KUHAP).

Kendati telah diatur secara cukup baik, ada 2 (dua) soal lainnya yang memerlukan aturan yang lebih jelas, yaitu: kesatu, bagaimana pelapor, saksi korban dan publik dapat mempunyai akses atas setiap proses dari tahapan ini; kedua, apakah pengaturan sesuai pasal 102 Revisi KUHAP adalah ketentuan yang secara limitatif mengatur proses “bolak-balik” berkas dari penyidik ke penuntut umum hanya sebanyak 2 (dua) kali saja.

Di dalam pasal lainnya disebutkan bahwa “apabila setelah 14 (empat belas) hari berkas perkara tidak dikembalikan kepada penuntut umum maka Penuntut Umum dapat melakukan penyidikan tambahan” (lihat pasal 131 ayat {3}). Pertanyaan yang perlu diajukan, seberapa luas suatu penyidikan tambahan dapat dilakukan dan sejauhmana substansi penyidikan dapat dipertahankan bila kemudian terdapat temuan baru yang belum cukup dielaborasi dengan cukup di dalam tahap penyidikan. Kosakata melengkapi mengindikasikan proses penyidikan yang dilakukan oleh penuntut umum hanya bersifat komplementer; tetapi kosakata menyempurnakan dapat lebih jauh dari sekedar melengkapi. Hal ini perlu diatur secara cukup sebab kalau

tidak ada mekanisme yang menentukan batasan itu maka potensi “penyimpangan” dapat terjadi.

## 2. Pendampingan pemeriksaan

Pasal yang berkaitan dengan pendampingan pada pemeriksaan atas tersangka lebih progresif dibandingkan dengan ketentuan terdahulu di dalam KUHAP {lihat dan bandingkan pasal 106 dan 107 Revisi KUHAP dan Pasal 115 KUHAP) karena penasihat hukum dapat mendampingi tersangka di dalam pemeriksaan dengan melihat dan mendengar pemeriksaan atas semua jenis tindak pidana.

## 3. Perlindungan terhadap Pelapor, Pengadu, Saksi dan Korban

Ketentuan yang mengatur perlindungan pelapor, pengadu, saksi dan korban merupakan gagasan yang harus mendapatkan apresiasi. Nampaknya, pasal 128 Revisi KUHAP hendak mengatur 2 (dua) jenis perlindungan yang umum dan khusus. Di dalam pasal dimaksud, perlindungan yang bersifat umum hanya mengatur: siapa yang dapat menjadi subyek perlindungan dan bentuk ancaman yang menjadi dasar diperlukannya perlindungan. Diusulkan, aturan soal perlindungan ini dapat diatur secara lebih lengkap di dalam pasal tersebut dan bersifat *applicable*, seperti misalnya: mekanisme untuk mendapatkan perlindungan dan bentuk perlindungan. Dengan demikian para pelapor, pengadu, saksi dan korban tidak ragu-ragu lagi untuk memberikan informasi atas dugaan tindak pidana yang diketahuinya. Tentu saja perlindungan yang bersifat khusus perlu diatur secara tertentu sesuai undang-undang yang mengaturnya.

#### 4. *Dissenting Opinion*

Di dalam revisi, khususnya pada pasal 176 dan 177 Revisi KUHAP dikemukakan hal-hal yang berkaitan dengan putusan, misalnya: musyawarah harus di dasarkan atas surat dakwaan dan segala sesuatu yang terbukti di dalam persidangan, putusan dalam musyawarah majelis merupakan hasil permufakatan bulat, bila permufakatan tidak tercapai maka putusan diambil dengan suara terbanyak [lihat pasal 176 ayat (2) dan 177 ayat (1)]. Fakta ini menegaskan bahwa isu *dissenting opinion* belum diakomodasi di dalam revisi KUHAP ini padahal hal ini sudah menjadi tuntutan dan kecenderungan<sup>18</sup> sebagai bagian dari perwujudan prinsip akuntabilitas. Untuk perbandingan, salah satu pasal di dalam UU Mahkamah Konstitusi dikemukakan “dalam hal putusan tidak tercapai mufakat bulat...pendapat anggota Majelis Hakim yang berbeda dimuat di dalam putusan”.<sup>19</sup>

#### 5. Keterangan Ahli

Ada kecenderungan yang menarik untuk dikaji di dalam praktik penegakan hukum di Indonesia. Peran saksi ahli menjadi kian menonjol dan ada cukup banyak perkara yang menggunakan keterangan ahli sebagai dasar justifikasi di dalam memutus. Di dalam konteks itu ada kebutuhan untuk mengatur ahli agar sesuai dengan kapasitas keahliannya dan si ahli tidak sedang menjadi Tim Advokasi atau Lawyer dari satu pihak sehingga dapat mempengaruhi kapasitas obyektifitas keahliannya.<sup>20</sup> Di dalam revisi KUHAP pasal 181 diatur juga mengenai keterangan ahli, namun pasal itu masih sumir karena hanya mengemukakan definisi apa itu keterangan adalah segala keterangan yang dinyatakan di sidang pengadilan tetapi belum cukup mengatur siapa yang disebut ahli dan sejauhmana keterangan ahli itu dapat dipakai bila si ahli ada di dalam posisi yang dapat menimbulkan situasi *conflik of interest*.

---

<sup>18</sup> Lihat Putusan di dalam kasus Puteh dan Akbar Tanjung dan Putusan dari Mahkamah Konstitusi.

<sup>19</sup> Lihat pasal 45 ayat (10) dari UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>20</sup> Salah satu kasus yang sangat menarik perhatian masyarakat dan putusan dari pengadilan menggunakan dasar justifikasi ahli adalah kasus Akbar Tanjung.

#### 6. Surat Putusan Pemidanaan

Salah satu hal penting yang harus dikemukakan di dalam surat putusan pemidanaan adalah “perintah supaya terdakwa ditahan atau tetap dalam tahanan atau dibebaskan”. Di dalam kenyataannya ada cukup banyak fakta yang dapat memperlihatkan bahwa para terdakwa yang perkaranya telah diputus, mereka dinyatakan bersalah tetapi pada diktum putusan tidak secara tegas memerintahkan supaya terdakwa ditahan, sebagian besar dari mereka justru malah melarikan diri. Sementara kelompok lainnya yang berasal dari pejabat publik juga tidak ditahan padahal mereka juga punya potensi cukup besar dengan segala kewenangan yang melekat pada dirinya untuk melakukan berbagai “upaya” yang potensial mengintervensi kekuasaan kehakiman. Apakah tidak sebaiknya terhadap kasus-kasus yang telah diputus oleh pengadilan dan terdakwa dinyatakan bersalah, khususnya kasus yang dikualifikasi sebagai ekstra judicial. Untuk mengatasi kecendrungan tersebut maka perlu adanya pengaturan yang bersifat eksplisit agar terhadap terdakwa perkara yang sifat kasusnya ekstra judicial dan kemudian dinyatakan bersalah pada pengadilan tingkat pertama maka pada diktum putusan ada perintah supaya terdakwa ditahan.

#### 7. Petikan Surat Putusan

Salah satu usulan yang juga cukup maju berkaitan dengan petika surat putusan. Di dalam revisi dinyaakan bahwa “*petikan surat putusan ditandatangani oleh hakim dan panitera seketika setelah putusan diucapkan*” (lihat pasal 195 Revisi KUHAP). Usulan pasal ini lebih realistis jika dibandingkan dengan ketentuan KUHAP terdahulu seperti tersebut di dalam pasal 200 yang menyatakan “*surat keputusan ditandatangani oleh hakim dan panitera seketika setelah putusan diucapkan*” karena de facto tidak banyak hakim yang melakukan hal itu. Tindakan ini dimaksudkan untuk melindungi terdakwa agar ia dapat menggunakan surat tersebut jika ingin melakukan upaya hukum. Apabila penjelasan pasal diatas ingin dapat dilakukan secara kongkrit, apakah tidak sebaiknya petikan surat dimaksud juga bisa langsung diberikan pada si terdakwa. Di dalam pasal 219 ayat (1) Revisi KUIHAP menyatakan “*petikan surat keputusan pengadilan diberikan kepada terdakwa, penyidik da penuntut umu sesaat setelah putusan diucapkan*”. Ketentuan ini merupakan langkah maju tetapi konstruksi kalimatnya tidak dikemukakan di dalam kalimat perinat yang tegas dan juga tidak ada mekanisme untuk menjamin bahwa aturan itu pasti dilakukan secara konsisten.

## 8. Peninjauan Kembali

Di dalam hal peninjauan kembali ada beberapa perubahan yang signifikan, yaitu: kesatu, peninjauan kembali dapat diajukan terhadap semua putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; kedua, subyek yang dapat mengajukan peninjauan kembali tidak hanya terpidana atau ahli warisnya tetapi juga Jaksa Agung demi kepentingan umum; ketiga, dasar alasan peninjauan kembali berupa “apabila putusan itudengan jelas memperlihatkan suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata” dihapuskan dan diganti dengan alasan lainnya yaitu: “apabila di dalam putusan suatu perbuatan yang didakwakan telah dinyatakan terbukti tetapi tidak diikuti suatu pemidanaan”

Perubahan pasal diatas nampaknya merupakan respon atas dinamika proses penegakan hukum yang berkembang. Selama ini selalau timbul diskursus mengenai: interpretasi putusan yang dijatuhkan pengadilan apakah termasuk bebas atau lepas dari segala tuntutan dan apakah lembaga kejaksaan dapat mengajukan peninjauan kembali. Perubahan pasal ini juga untuk mengubah inkonsistensi antar pasal di dalam peninjauan kembali pada ketentuan sebelumnya antara ayat (1) dan (2) dari pasal 263.<sup>21</sup>

Di dalam bagian lain yang mengatur pelaksanaan peninjauan kembali ada beberapa hal yang perlu dikaji, yaitu antara lain: kesatu, Ketua MA atau hakim agung ang ditunjukakan memeriksa permohonan peninjaun kembali dan menetapkan apakah permohoanan itu telah memenuhi ketentuan pasal tertentu dan selanjutnya dalam pemeriksaan tersebut mahkamah memutus di dalam sidang pleno yang dipimpin sendiri oleh ketua MA. Mekanisme ini sangat ideal dengan menempatkan peninjauan kembali sebagai masalah penting sehingga harus di putus di dalam pleno dan pada rapat yang dipimpin sendiri oleh Ketua MA. Ada alternatif lainnya, rapat pleno itu bisa saja tetap dipimpin oleh Ketua MA tetapi rapat itu adalah pleno terbatas yang anggota terdiri dari para Ketua Muda dan beberapa hakim agung yang memang menguasai masalah teknis atas permohonan itu;

---

<sup>21</sup> Inkonsistensi itu berupa: jika PK tidak dibolehkan pada putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum namun ternyata ditemukan adanya keadaan baru yang menimbulkan dugaan kuat adanya tindak pidana. Situasi ini dapat menimbulkan masalah.

kedua, jika pada ketentuan terdahulu peninjauan kembali tidak menanggukhan pelaksanaan dari putusan namun revisi KUHAP mengusulkan bahwa permintaan peninjauan kembali dapat ditanggukhan dengan alasan tertentu berupa: pelaksanaan pidana mati, pemusnahan dan perusakan barang bukti. Alasan tertentu yang jadi dasar penanggukhan ini haruslah dikaitkan dengan pasal 43 revisi KUHAP yang mengkalifikasi benda sitaan tertentu yang karena sifatnya dapat diamankan dan dilelang karena benda dimaksud lekas rusak atau membahayakan atau biaya penyimpanan benda itu terlalu tinggi..

## **Penutup**

Tidak ada gading yang tak retak. Upaya perubahan dan penyempurnaan KUHAP ini menjadi relevan dan penting sebagai usaha yang sistematis untuk terus menerus menjadikan hukum acara ini kompatibel dngan dinamika proses penegakan hukum dan menempatkannya sebagai bagian sistem hukum yang dapat memastikan pencapaian kepastian hukum demi mewujudkan keadilan. Proses revisi yang baik memerlukan analisis yang mendalam dan dirumuskan di dalam suatu naskah Akademis sehingga diketahui secara utuh tujuan dan pola perubahan yang dikehendaki sesuai dengan dinamika proses penegakan hukum yang berlaku. Bahkan perlu dirumuskan secara lebih mendalam agar revisi ini mampu menjawab tantangan dinamika penegakan hukum pada periode mendatang.

## **BEBERAPA CATATAN PENTING PUTUSAN KASASI AKBAR TANJUNG<sup>22</sup>**

- I. Fakta pro-kontra pasca putusan kasasi kasus Akbar Tanjung menjadi sesuatu yang tak terbantahkan. Berbagai pendapat dan pandangan serta analisis telah diajukan oleh berbagai kalangan. Lepas dari itu semua, nampaknya, MA menuai dampak. Kepercayaan publik terhadap lembaga ini serta lembaga penegakan hukum lainnya menjadi kian terus merosot. Di dalam konteks itu, keterlibatan lembaga pendidikan tinggi untuk membahas putusan kasasi Akbar Tanjung perlu diapresiasi.
  
- II. Kalau dilihat sepintas lalu, putusan MA kasus Akbar Tanjung seolah dibuat dengan sangat komprehensif. Kesimpulan ini diambil dari jumlah halaman dari putusan yang mencapai jumlah 220 halaman, diluar pendapat Hakim Agung yang melakukan dissenting opinion. Namun bila diperiksa agak teliti, pertimbangan hukum putusan itu untuk sampai pada kesimpulannya tidak lebih dari 18 saja [mulai halaman 198 hingga 216, 14 halaman untuk memberikan pertimbangan pada Terdakwa Akbar Tanjung dan sisanya untuk Terdakwa Dadang Sukandar dan Winfried Simatupang].
  
- III. Sebelum membahas lebih jauh dasar dan alasan dari pertimbangan hukum mahkamah mungkin baik melihat kelalaian mahkamah di dalam putusannya. Mahkamah melakukan kesalahan yang fatal, kendati, mungkin, hanya karena kelalaian saja. Di dalam pertimbangan hukum putusannya, mahkamah berulang kali menyatakan menyebutkan KEPRES No. 16 Tahun 1999 yang mengatur masalah pengadaan barang dan jasa atas dana yang berasal dari APBN [lihat halaman 205 hingga 208, dan 214]. Padahal, pengaturan mengenai pengadaan barang dan jasa diatur di dalam KEPRES No. 16 Tahun 1994.

Fakta ini menunjukkan bahwa hakim pada Mahkamah Agung kurang teliti dan tindakan itu bisa sangat fatal. Di dalam pernyataan lain dapat dikemukakan “mengutip dasar rujukan peraturan saja lalai, apalagi bila membuat pertimbangan hukum”.

---

<sup>22</sup> Makalah ini disampaikan pada Diskusi yang diselenggarakan oleh Universitas Pakuan, di Hotel Mirah pada tanggal 20 Maret 2004

IV. Ketua Majelis Hakim perkara Akbar Tanjung diawal pembacaan putusan menyatakan “*putusan kasasi didasarkan pada pemeriksaan berkas*”. Secara sepintas, tidak ada yang salah di dalam pernyataan itu, karena pasal 253 ayat [2] KUHAP juga menyatakan “*pemeriksaan...atas berkas perkara yang diterima dari pengadilan lain daripada MA yang terdiri dari BAP Penyidik, BAP di sidang, semua surat yang timbul di sidang beserta putusan PN dan PT*”.

Di dalam pasal 253 ayat [3] disebutkan “*jika dipandang perlu untuk kepentingan pemeriksaan...MA dapat mendengar sendiri keterangan terdakwa atau saksi atau penuntut umum...*”. Dari satu sisi, ayat ini bersifat fakultatif saja, namun dia bisa berubah imperative bila ada hal-hal yang mendesak yang bisa mempengaruhi putusan. Di dalam konteks kasus Akbar Tanjung, ada 2 [dua] fakta yang bisa diajukan, yaitu : *kesatu*, ada keterangan saksi Rahardi Ramelan yang belum cukup dipertimbangkan karena keterangan mengenai “skenario Grand Mahakam” tidak pernah dikemukakannya pada pemeriksaan di dalam kasus Akbar Tanjung. Keterangan bisa digunakan untuk mengkaji lebih jauh potensi konspirasi untuk “mengelabui” kasus ini; *kedua*, keterangan yang berkaitan dengan aliran dana 40 miliar rupiah yang disinyalir tidak hanya berhenti pada Terdakwa Dadang Sukandar dan Winfried Simatupang.

Pada kasus yang mendapatkan perhatian publik dan adanya keterangan di luar persidangan yang bisa punya pengaruh langsung pada penilaian hakim atas kasus yang diperiksa, maka selayaknyalah, pemeriksaan kasasi tidak hanya mengandalkan pada pemeriksaan berkas semata.

V. Dari jumlah halaman yang terbatas itu, pertimbangan hukum MA memberikan tekanan konsentrasi pada isu pokok, yaitu : unsur pidana yang berkaitan dengan menyalahgunakan kewenangan. Ada 2 [dua] pendekatan hukum yang dipakai untuk membuat pertimbangan hukum, yaitu meliputi hukum administrasi negara dan hukum pidana.

Adapun jalan pikiran yang dikembang oleh mahkamah dimulai dari mempersoalkan pertanggung jawaban jabatan berkaitan dengan perintah jabatan. Pada tahapan ini digunakan hukum administrasi negara untuk mengkaji, apakah Akbat dapat-tidak dapat dikenakan pertanggungjawaban hukum; dan kemudian mahkamah menganalisis posisi

hukum dan tindakan dari Terdakwa, khususnya di dalam proses penyerahan dan pengelolaan dana 40 miliar yang dilakukan Terdakwa Akbar Tanjung kepada Terdakwa lainnya. Pada proses ini mahkamah menggunakan Kepres No. 16 Tahun 1994 untuk mengkaji sejauhmana Akbar dapat dikualifikasi melakukan perbuatan penyalahgunaan kewenangan.

- VI. Ada 3 [tiga] hal penting yang akan dikaji di dalam kasus Akbar Tanjung dengan menggunakan putusan MA sebagai salah satu dasar kajiannya, yaitu : pertama, perintah Presiden Habibie pada Akbar Tanjung untuk menjalankan suatu kebijakan; kedua, tindakan Akbar Tanjung di dalam melakukan perintah yang dibebankan kepadanya; ketiga, kontrol dan pertanggung jawaban atas pelaksanaan kebijakan.
- VII. Fakta menunjukan bahwa Akbar Tanjung diperintahkan oleh Habibie untuk menjalankan penyaluran sembako bagi kepentingan masyarakat miskin. Pertimbangan hukum yang menggunakan perspektif hukum administrasi Negara bisa saja diletakan untuk mengkaji legalitas perintah jabatan, tetapi ada beberapa isu kunci yang tidak dibahas secara komprehensif di dalam konteks ini, yaitu sebagai berikut :
1. Presiden Habibie sendiri sudah mempunyai kebijakan khusus yang biasa disebut sebagai Jaring Pengaman Sosial dengan dasar hukum KEPRES yang tujuannya untuk mengatasi pengentasan kemiskinan dengan koordinasi Menko Ekuin, namun mengapa Habibie masih memerlukan kebijakan khusus lainnya.
  2. Situasi darurat dijadikan dasar justifikasi untuk melegalkan kewenangan diskresi yang memang dimiliki presiden. Tidak ada pembahasan yang lebih mendasar, apa betul ada situasi darurat yang memerlukan kebijakan yang bersifat diskresi; apa betul tidak ada dasar dan mekanisme hukum menjadi dasar legalitas untuk menyatakan situasi darurat [bandingkan dengan UU Keadaan Bahaya yang menjelaskan kualifikasi keadaan bahaya dan mekanisme prosedural di dalam pelaksanaan dan kontrol keadaan darurat]. Bukankah situasi darurat harus dideklarasikan sendiri oleh Presiden secara formal, kalau ingin menggunakan rujukan pasal 12 UUD 45 juncto UU Keadaan Bahaya; dan Presiden tidak pernah mendeklarasikan keadaan darurat sehingga diperlukan program sembako.

Catatan lain yang perlu diajukan, semua pihak yang hadir pada pertemuan terbatas tanggal 10 Februari 1999 yang dilakukan oleh Habibie, Akbar Tanjung, Rahardi

Ramelan dan Haryono Suyono untuk penyaluran sembako itu adalah fungsionaris Partai Golkar. Berkumpulnya fungsionaris partai tertentu dan membuat kebijakan yang lepas dari kontrol, potensial menciptakan abuse of power. Lebih jauh lagi, konteks politik saat itu menempatkan Partai Golkar di dalam tekanan politik yang kuat, apalagi pemilu sudah kian mendekat, pada titik itulah proyek sembako menjadi penting untuk mengurangi tekanan politik pada Partai Golkar.

Fakta diatas menunjukkan bahwa Mahkamah Agung kurang komprehensif melakukan pembahasan yang lebih teliti untuk mengkaji, apa betul dasar keperluan dan justifikasi untuk menerapkan situasi darurat sudah tepat atau tidak, bukan sekedar cover untuk melegalisasi penyalahgunaan kewenangan kekuasaan atau sekedar melihat perintah yang dilakukan dari Habibie kepada Akbar Tanjung.

VIII. Di dalam persidangan dan putusan mahkamah terlihat jelas bahwa Akbar Tanjung menjalankan perintah yang diberikan kepadanya, misalnya dengan melakukan penunjukan pelaksanaan proyek. Ada beberapa catatan penting yang bisa diajukan di dalam konteks itu, yaitu :

1. Habibie di dalam Berita Acara Pemeriksaanya sebagai saksi tanggal 25 Februari 2002 pada jawaban butir 13 secara tegas menyatakan “ya benar, peraturan perundang-undangan pengelolaan Negara maksudkan adalah antara lain Kepres No. 16 Tahun 1994...”. Ini untuk menegaskan bahwa perintah yang ditujukan kepada Akbar Tanjung harus mendasarkan pada Kepres aquo tersebut.
2. Fakta pada butir 1 diatas menegaskan, tidak relevan lagi mempersoalkan, apakah perlu atau tidak menggunakan Kepres 16 Tahun 1994, karena Habibie sudah menyatakan bahwa dasar rujukan perintahnya secara tegas. Mahkamah telah bertindak melampaui batas wewenangnya.
3. Ada proses yang begitu cepat dan agak mudah di dalam menyetujui dan menyalurkan dana sejak pertemuan terbatas tanggal 10 Februari 1999 hingga 20 April 1999. Begitupun dengan pemilihan rekanan yang akan menjalankan proyek. Sedari awal fakta ini seharusnya sudah bisa diduga, proses penunjukan yang tidak kompetitif potensial menyebabkan penyimpangan, apalagi, bila tidak disertai mekanisme untuk mengontrol pelaksanaan proyek ini.

4. Akbar Tanjung secara cerdas, tidak pernah memberikan tanda terima uang sebesar 40 miliar yang diberikan di dalam beberapa termin dan beberapa cek. Padahal dialah yang mendapatkan perintah dari Habibie untuk melakukan kebijakan itu. Ada apa ?
5. Akbar Tanjung sendiri tidak secara aktif melakukan kontrol atas pelaksanaan proyek yang bersifat khusus dan darurat itu serta tidak pernah membuat laporan pertanggung jawaban. Kegagalan proyek bukan hanya terjadinya pelanggaran penunjukan yang tidak sesuai dengan Kepres 16 Tahun 1994, tapi juga bagian langsung dari tanggung-jawabnya karena Akbar tidak menjalankan fungsi kontrol yang maksimal atas pelaksanaan proyek dimaksud.

IX. Mahkamah Agung di dalam salah satu pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa Akbar Tanjung tidak dapat dipidana berdasarkan perbuatan yang dilakukannya sesuai ketentuan di dalam pasal 51 ayat [1] KUHP. Karena perbuatan yang dilakukannya itu untuk melaksanakan suatu perintah jabatan yang diberikan oleh kekuasaan yang berwenang. Berdasarkan pertimbangan itu, Akbar Tanjung dinyatakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana seperti di dakwakan kepadanya.

Mahkamah melakukan kesalahan yang sangat fatal di dalam menginterpretasi penggunaan pasal 51 ayat [1] KUHP. Memang benar, pasal dimaksud harus didasarkan pada dua syarat penting yaitu : kesatu, perbuatan dilakukan atas suatu perintah jabatan; dan kedua, diberikan oleh pihak yang mempunyai kewenangan memberikan perintah. Namun, perintah itu haruslah merupakan suatu perbuatan yang dikualifikasi sebagai melawan hukum. Karena merupakan perintah yang melawan hukum, maka Akbar Tanjung harus dinyatakan telah terbukti melakukan tindakan melawan hukum terlebih dulu, tetapi tindakan itu bisa dimaafkan karena merupakan perintah jabatan yang diberikan oleh pihak yang punya kewenangan. Dengan begitu, petitum putusan mahkamah haruslah berupa pelepasan dari tuntutan hukum bukan pembebasan karena tidak terbukti bersalah.

X. Semoga beberapa hal yang dikemukakan diatas bisa diperdebatkan secara cerdas di dalam di kalangan intelektual yang berasal dari komunitas akademis. Lebih jauh dari

itu, semoga saja dapat bermanfaat bagi kepentingan penegakan dan supremasi hukum yang mengabdikan secara original pada keadilan dan kepastian hukum.

## **PENYITAAN DAN PELELANGAN GULA IMPOR ILEGAL**

Tulisan ini merupakan respon atas masalah penyitaan gula impor ilegal yang kemudian akan dilelang untuk meminimalisasi potensi kerugian yang lebih besar. Di media ada sejumlah pernyataan mengenai penanganan gula impor pasca penyitaan yang satu dan lainnya terkesan berlawanan<sup>23</sup>. Berkenaan dengan hal tersebut akan dikemukakan berbagai hal sesuai pokok masalah di atas.

Ada beberapa pernyataan yang tersebut di dalam berbagai media yang menyatakan sebagai berikut:

“pelelangan 73.000 ton gula illegal yang kasusnya ditangani pihak Bea Cukai dan kepolisian tidak perlu menunggu putusan pengadilan...Pemerintah akan melelang secepat mungkin”.

“...pelelangan tidak bisa menggunakan landasan hukum Kepres... Pelelangan harus menunggu keputusan pengadilan”.

“Penetapan 73 ribu ton gula sebagai barang ilegal disita negara dan harus dilelang...tidak bisa memakai dasar hukum Kepres. Pemerintah harus kembali kepada UU Kepabeanan dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Di dalam KUHAP dan Kepabeanan ada pasal dapat dilelang apabila pasal tersebut biaya penyimpanan yang mahal serta mudah busuk”.

Berdasarkan pernyataan di atas perlu dirumuskan sejauhmana pelelangan dapat dilakukan dan apa dasar hukum untuk melakukan itu. Berkenaan dengan hal itu ada beberapa pertanyaan bisa diajukan, yaitu hal-hal sebagai berikut :

1. Apakah gula yang disita dapat dilelang ?
2. Apakah pelelangan harus menunggu sampai adanya putusan pengadilan?
3. Apa dasar hukum yang bisa digunakan untuk bisa melakukan pelelangan itu?

Ada suatu fakta hukum yang menegaskan mengenai masalah import gula yang disita karena diduga dilakukan secara illegal, yaitu::

1. Ada gula impor ilegal sejumlah sekitar 70.000 ton. Gula impor itu dapat disita karena *gula tersebut seluruh atau sebagiannya diduga diperoleh dari tindak pidana atau sebagai hasil dari tindak pidana* (vide pasal 39 ayat {1} huruf a) dan atau gula

---

<sup>23</sup> Lihat Media Indonesia, Minggu tanggal 8 Agustus 2004, halaman 1

dimaksud *mempunyai hubungan langsung dengan tindak pidana yang dilakukan* (pasal 39 ayat {1} huruf e).

2. Penyidik dari kepolisian telah melakukan penyitaan terhadap gula ilegal itu dan penyitaan itu sudah mendapatkan izin dari Ketua Pengadilan Negeri. Dasar hukum dari Penyitaan tersebut ada di dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana pada pasal 38 hingga pasal 46.
3. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 11/PidPrap/ 2004/PN.Jak.Sel. menyatakan “yang berwenang melakukan penyidikan dalam perkara kepabeanan ini adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai maka untuk itu memerintahkan Termoghon segera menyerahkan Penyidikan di dalam perkara ini kepada Penyidik Pegawai negeri Sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai”

Berpijak pada fakta hukum di atas maka dapat dikemukakan suatu Analisa Hukum, yaitu sebagai berikut:

A. Siapa yang punya kewenangan kontrol atas gula ilegal yang disita?

1. De facto, gula impor ilegal telah disita dan kepolisian telah mendapatkan Surat Izin dari Ketua Pengadilan Negeri setempat atas penyitaan dimaksud (informasi diberikan oleh Edy Wardoyo).
2. Harus ditelaah dahulu perpindahan kewenangan penyidikan dari Kepolisian ke Bea Cukai, apakah mempunyai implikasi pada penyitaan yang sudah dilakukan oleh kepolisian?
  - Penyidik dari Kepolisian mempunyai kewenangan untuk melakukan penyitaan sesuai ketentuan KUHAP yang tersebut di dalam pasal 38 hingga pasal 46.
  - Dasar hukum itu ditopang juga dengan dasar keperluan. De facto *gula tersebut seluruh atau sebagiannya diduga diperoleh dari tindak pidana atau sebagai hasil dari tindak pidana* dan atau gula dimaksud *mempunyai hubungan langsung dengan tindak pidana yang dilakukan*. Penyitaan juga diperlukan untuk mengamankan agar gula dimaksud tidak beredar di pasaran sehingga bisa merusak harga pasaran gula hingga dapat merugikan industri gula dan petani tebu yang sedang panen.
  - Penyidik Bea dan Cukai juga mempunyai kewenangan penyitaan seperti tersebut di dalam pasal 112 ayat (2) huruf k pada UU No. 10 tahun 1995.

Lebih lanjut pasal dimaksud menyatakan “Penyidik ...karena kewajibannya berwenang : k. menyita benda-benda yang diduga keras merupakan barang yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang kepabeanan” .

- Ketentuan lebih lanjut mengenai penyitaan tidak dijelaskan di dalam UU Kepabeanan namun di dalam segenap kewenangan penyidikan, juga termasuk penyitaan merujuk pada KUHAP. Berkenaan dengan ini maka dapatlah dikemukakan bahwa rincian lebih lanjut penggunaan kewenangan penyitaan dari penyidik Bea Cukai akan merujuk pada aturan yang tersebut di dalam KUHAP.
- De facto, penyitaan sudah dilakukan sebelum adanya Putusan Praperadilan dan Putusan itu belum tetap menurut hukum karena sedang dilakukan upaya banding.
- Tindakan penyitaan yang sudah dilakukan secara sah menurut hukum oleh Penyidik Kepolisian. Problem hukumnya adalah, apakah kewenangan atas kontrol barang yang disita dan implikasi hukum yang timbul atau yang akan timbul harus berpindah dari Penyidik Kepolisian kepada Penyidik Bea Cukai?
- Ada 3 (tiga) posisi hukum yang bisa dilakukan dengan berbagai alasan hukum, yaitu :
  - kontrol barang sitaan tetap masih berada di Penyidik Kepolisian karena Putusan Praperadilan belum tetap menurut hukum dan masih dilakukan upaya banding.
  - Kontrol kewenangan berpindah kepada Penyidik Bea Cukai dari Kepolisian seiringnya berpindahnya kewenangan penyidikan. Untuk itu harus dibuat suatu berita acara penyerahan atas kontrol atas barang sitaan.
  - Penyidik Kepolisian dan Bea Cukai sepakat melakukan kontrol bersama atas barang sitaan yang mekanismenya dibicarakan kemudian. Kesepakatan ini dapat dirumuskan di dalam suatu berita acara bersama.
- Diusulkan untuk mengambil posisi ketiga dengan alasan :
  - Mendorong proses penyidikan dan implikasi lain atas penyidikan dilakukan secara bersama antar 2 (dua) lembaga.

- Kontrol dan penggunaan kewenangan lain atas barang sitaan menjadi lebih “bertanggungjawab” bila dilakukan oleh kedua belah pihak.
3. Berdasarkan uraian diatas, perpindahan kewenangan penyidikan tidak mempunyai implikasi hukum atas penyitaan yang sudah dilakukan namun perlu diatur lebih lanjut kewenangan kontrol atas barang sitaan dimaksud dan kewenangan untuk menentukan tindakan pasca penyitaan.

B. Apa yang menjadi dasar hukum dapat-tidaknya dilakukan pelelangan?

Untuk menjawab pertanyaan di atas maka perlu dilakukan beberapa hal, yaitu sebagai berikut:

1. Perlu dikualifikasi dahulu bermacam benda sitaan seperti tersebut di dalam KUHAP dikaitkan juga dengan UU Kepabeanan.
2. Di dalam KUHAP benda sitaan dikualifikasi menjadi 2 (dua) buah, yaitu benda sitaan yang :
  - dapat lekas rusak atau membahayakan
  - bersifat terlarang atau dilarang untuk diedarkan(lihat pasal 45 ayat {1} dan {4} KUHAP)
3. Di dalam UU Kepabeanan disebutkan adanya kualifikasi barang yang dilarang atau dibatasi. Maksudnya, barang yang dilarang atau dibatasi untuk di impor dan di ekspor yang tidak diberitahukan atau diberitahukan secara tidak benar. (lihat pasal 68 ayat {1} dan pasal 53 ayat {4} UU Kepabeanan).
4. Berdasarkan kualifikasi barang diatas maka perlu dirumuskan lebih dahulu, apa kualifikasi barang dari gula impor ilegal ?
  1. Kalau gula impor dikualifikasi sebagai barang yang dapat lekas rusak maka gula dimaksud dapat segera di lelang. Ada beberapa hal yang perlu dilakukan :
    - ada alasan keperluan yang diajukan, yaitu : gula itu tidak mungkin disimpan sampai putusan pengadilan atas perkara berkekuatan hukum tetap atau jika biaya penyimpanan benda itu akan menjadi lebih tinggi.
    - sejauh mungkin dengan persetujuan tersangka atau kuasanya dapat diambil tindakan.
    - bila perkara masih ditangan penyidik atau penuntut umum →dapat dijual lelang atau diamankan penyidik atau penuntut umum → disaksikan tersangka atau kuasanya (vide pasal 45 ayat {1} huruf a).

- hasil pelelangan benda yang bersangkutan yang berupa uang dipakai sebagai barang bukti.

Kualifikasi ini menyulitkan pihak penyidik karena harus memenuhi beberapa persyaratan tertentu seperti diatas untuk bisa melakukan pelelangan. Uraian diatas juga menjelaskan, barang sitaan dapat dilakukan pelelangan tanpa harus menunggu adanya putusan pengadilan.

2. Apakah gula impor ilegal dapat dikualifikasi sebagai benda sitaan yang terlarang atau dilarang untuk diedarkan atau barang yang dilarang atau dibatasi untuk di impor?

- Di dalam buku yang membahas soal permasalahan dan penerapan KUHP dijelaskan, benda sitaan yang sifatnya terlarang ialah :
  - benda terlarang seperti : senjata api tanpa izin, bahan peledak, bahan kimia tertentu dan lain-lain
  - benda yang dilarang untuk diedarkan seperti narkotik, buku atau majalah dan film porno atau uang palsu dan lain-lain
- Secara substantif, interpretasi dilarang diedarkan juga mencakup berbagai barang yang peredarannya harus memerlukan izin tertentu atau persyaratan tertentu yang harus dipenuhi.
- Karena itu, gula impor yang dilakukan secara ilegal bisa dikualifikasi sebagai benda atau barang yang dilarang atau dibatasi untuk diedarkan karena belum terpenuhinya suatu syarat tertentu (tidak diberitahukan atau diberitahukan secara tidak benar). Dasar pijakan hukumnya adalah pasal 45 ayat (4) KUHP dan pasal 53 ayat (4) juncto pasal 68 ayat (1) UU Kepabebeanan.

C. Apakah gula impor yang dikualifikasi sebagai benda sitaan atau barang yang dilarang bisa dilakukan lelang?

- Benda sitaan yang bersifat *terlarang* atau *dilarang untuk diedarkan* dirampas untuk *dipergunakan bagi kepentingan negara* atau untuk dimusnahkan. (vide pasal 45 ayat {4}). *Barang yang dilarang* dimaksud dinyatakan sebagai *barang yang dikuasai oleh negara* (vide pasal 68 ayat {1} dan pasal 53 ayat {4} UU Kepabebeanan).

- Ada 2 (dua) hal penting atas benda sitaan yang dilarang yang perlu ditelaah secara baik. Barang atau benda terlarang itu *barang yang dipergunakan bagi kepentingan negara dan barang yang dikuasai oleh negara*.
- Di dalam penjelasan pasal 45 ayat (4) KUHAP disebutkan “*benda yang dirampas untuk kepentingan negara ialah benda yang harus diserahkan kepada departemen yang bersangkutan*”.
- Uraian lebih lanjut soal barang yang dikuasai negara merujuk pada pasal 68 UU Kepabeanan, kecuali terhadap barang dimaksud ditetapkan lain berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.
- Yang dimaksud dengan ditetapkan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah bahwa peraturan perundangan yang bersangkutan telah mengatur secara khusus barang impor yang dilarang atau dibatasi (lihat penjelasan pasal 53 ayat {4}).
- Ada Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 1962 yang mengatur tentang Perdagangan Barang-Barang Dalam Pengawasan yang sudah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2004. Di dalam peraturan itu, Menteri Perdagangan mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan.
- Bila peraturan ini dihubungkan dengan penjelasan pasal 45 ayat (4) KUHAP yang harus diserahkan ke departemen yang bersangkutan, maka Departemen Perdagangan bisa dikualifikasi sebagai departemen yang bersangkutan.
- Di dalam Peraturan Pemerintah dimaksud pada pasal II dinyatakan “penetapan barang-barang sebagai barang dalam pengawasan oleh Menteri yang bertanggungjawab di bidang perdagangan dan izin yang diperoleh pihak yang ditunjuk untuk melakukan perdagangan barang dalam pengawasan tersebut ...dinyatakan tetap berlaku sepanjang belum diganti dengan yang baru...”
- Menteri Perdagangan telah mengeluarkan Surat Keputusan No. 463/MPP/Kep/9/2002 yang mengatur tata niaga impor gula. Peraturan ini dimaksudkan untuk mengatur secara umum dan lebih lanjut tentang tata cara impor gula.
- Berkenaan untuk lebih mengefektifkan pengawasan gula impor maka SK Menperindag diperkuat dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden (kepres) No. 57 dan Kepres No. 58 Tahun 2004 yang mengatur penetapan gula sebagai barang dalam pengawasan serta penanganan gula yang diimpor secara tidak sah.

- Berdasarkan uraian tersebut diatas, mengingat bunyi pasal 53 (4) UU Kepabeanan juncto Keppres No. 57 dan Keppres No. 58 Tahun 2004 merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus barang impor gula yang dilarang atau dibatasi serta departemen yang bersangkutan adalah Departemen Perdagangan seperti tersebut di dalam penjelasan pasal 45 ayat (4) KUHAP.
- Persoalan mendasar lain yang perlu dikaji, apakah ketentuan perundangan yang mengatur soal pengawasan, penetapan gula sebagai barang dalam pengawasan serta penanganan gula yang diimpor secara tidak sah yang baru ditetapkan pada tanggal 26 Juli 2004 dapat diterapkan secara *retroactive* atas kasus sekitar 70.000 ton gula impor ilegal yang diungkapkan melalui proses sidak pada tanggal 12 Juni 2004 yang kemudian dilanjutkan dengan upaya paksa berupa penangkapan, penahanan dan penyitaan barang.
- Di dalam hukum material prinsip retroactive tidak bisa digunakan. Jadi seseorang tidak bisa disangka atau didakwa melakukan suatu tindak pidana jika belum ada ketentuan yang mengatur bahwa tindakan tersebut merupakan suatu tindak pidana.
- Persoalan penyitaan, penempatan barang sitaan sebagai barang yang dikuasai negara atau dirampas bagi kepentingan negara bukanlah masalah hukum material sehingga prinsip retroactive seharusnya bisa digunakan.
- Dengan demikian ketentuan yang tersebut didalam Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2004, Keputusan Presiden No. 57 Tahun 2004 dan Keputusan Presiden No. 58 Tahun 2004 bisa digunakan untuk melakukan pelelangan atas barang yang dikuasai negara atau dipergunakan untuk kepentingan negara untuk menindaklanjuti hal-hal seperti diuraikan ddi dalam butir 11 diatas.

Berdasarkan seluruh uraian di atas maka dapat dikemukakan suatu kesimpulan, yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa penyitaan atas gula impor ilegal telah dilakukan oleh Penyidik Kepolisian. Dengan dialihkannya sebagian kewenangan penyidikan kepada lembaga Bea dan Cukai maka sebaiknya Penyidik Kepolisian dan Bea Cukai sepakat melakukan kontrol bersama atas barang sitaan yang dirumuskan melalui suatu Berita Acara bersama.
2. Bahwa barang sitaan itu harus dikualifikasi sebagai *barang yang dipergunakan bagi kepentingan negara dan barang yang dikuasai oleh negara*. Di dalam penjelasan

pasal 45 ayat (4) KUHAP disebutkan “*benda yang dirampas untuk kepentingan negara* ialah benda yang *harus diserahkan kepada departemen* yang bersangkutan”.

3. Bahwa mengingat bunyi pasal 53 (4) UU Kepabeanan juncto Keppres No. 57 dan Keppres No. 58 Tahun 2004 merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus barang impor gula yang dilarang atau dibatasi serta departemen yang bersangkutan adalah Departemen Perdagangan seperti tersebut di dalam penjelasan pasal 45 ayat (4) KUHAP.
4. Bahwa dengan rekonstruksi hukum diatas maka barang sitaan sesungguhnya bisa dilelang berdasarkan uraian yang telah dikemukakan tanpa harus menunggu Putusan Pengadilan dengan menggunakan peraturan perundangan seperti tersebut di dalam butir 3 diatas.