

BAB 4

FENOMENA KORUPSI DI AWAL PEMERINTAHAN PRESIDEN MEGAWATI

Bab berikut menguraikan korupsi pada masa dimulainya pemerintahan Presiden Megawati dikaitkan dengan Ketetapan (Tap) MPR berdasarkan Amandemen UUD 1945 pada awal reformasi. Uraian ini untuk memberikan gambaran proses yang sudah, sedang dan akan berjalan segera setelah Presiden Megawati menjabat sebagai pemimpin pemerintahan.

4.1 Realita Sosial di Balik Masalah Korupsi

Megawati Soekarnoputri dilantik menjadi Presiden RI Ke-5 pada 23 Juli 2001. Terpilihnya putri Bung Karno ini dapat disebut mengukir sejarah baru, sebagai wanita pertama yang menjadi kepala negara dan kepala pemerintahan di Indonesia. Banyak harapan digantungkan pada perempuan kedelapan terkuat dunia (*Forbes*, 2004) ini -- disejajarkan antara lain dengan Sonia Gandhi dari India, pemimpin oposisi Myanmar Aung San Suu Kyi dan mantan Perdana Menteri Inggris Margareth Thatcher (www.tokohindonesia.com, 2008).

Sebagai sosok yang pendiam, Megawati dinilai banyak kalangan berkepribadian teguh memegang prinsip, konsisten dan visioner. Dia pula adalah seorang pejuang sekaligus simbol inspirasi reformasi yang telah memicu keberanian tokoh-tokoh lainnya ikut dalam gerbong reformasi yang melahirkan pahlawan reformasi.

Setelah menjabat sebagai presiden, Megawati menghadapi berbagai persoalan negara, terutama untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN sebagaimana amanat Tap MPR No XI/1998. Amanat yang juga diemban pendahulunya, Presiden BJ Habibie dan Presiden Abdurrahman Wahid, namun belum terlaksana sepenuhnya karena keduanya hanya memimpin selama kurang dari dua tahun. Oleh karenanya, dengan waktu tiga tahun lebih yang dimiliki, diharapkan Presiden Megawati dapat menjalankan tugas sesuai rencana yang ditetapkan dan diarahkan MPR.

Ketika mengumumkan susunan kabinet yang disebutnya Kabinet Gotong Royong di Istana Negara Jakarta pada Kamis, 9 Agustus 2001 pukul 11.00 WIB, Presiden

Megawati menyinggung program kerjanya yang dikaitkan dengan usaha mewujudkan supremasi hukum dan tekad menindak para pelaku KKN.

Selang sebulan setelah itu – dalam acara diskusi panel Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Istana Negara, Jakarta -- Presiden Megawati melontarkan statemen dengan nada bertanya: "Korupsi macam apakah yang berlangsung di Indonesia sehingga upaya pemberantasannya sampai sekarang belum kunjung membuahkan hasil?" (www.detik.com, 2004).

Pertanyaan sekaligus pengakuan Presiden Megawati itu dapat ditafsirkan bahwa mengatasi masalah korupsi di Indonesia bukan perkara mudah. Meski begitu dalam pidato pertama kalinya di depan Sidang Paripurna DPR-RI pada 16 Agustus 2001, Presiden Megawati meneguhkan janjinya untuk memberantas KKN (Arifin, 2001). Pada kesempatan yang berbeda, terutama dalam kapasitasnya sebagai Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Megawati juga melarang lingkungan terdekatnya melakukan prakti KKN (Putranto, Simanjuntak, Hae, 2006:209).

Keteguhan dan tekad di tengah Indonesia menyandang predikat negara terkorup di dunia, membutuhkan nyali – yang tentu saja – disertai kerja dan hasil yang nyata pula. Betapa hal itu berarti Presiden Megawati harus mengatasi penyakit kronis yang sudah bertahun-tahun menjangkiti kehidupan berbangsa dan bernegara. Betapa berapa banyak kalangan yang bakal tak tinggal diam atau lembaga pemerintahan mana yang segera berbenah, dan siapa pula pejabat eksekutif, legislatif, yudikatif, dan tokoh masyarakat yang gelisah dibuatnya.

Dengan kondisi pemerintahan yang rapuh karena digerogeti koruptor, bagaimana pemerintah harus mengembalikan kepercayaan rakyat yang sudah telanjur skeptif, cenderung permisif melihat berbagai penyimpangan. Bahwa ternyata saking parahnya keadaan, untuk dapat memegang kekuasaan seseorang dilukiskan tidak harus profesional, pintar, cerdas, dan berintegritas, melainkan hanya diperlukan orang yang tidak digaji pun mau asal mendapatkan kekuasaan lantaran kekuasaan identik dengan kekayaan (Asyarie, 2005).

Ini artinya -- mengutip pakar etika politik Frans Magnis Suseno -- korupsi bukan sebatas sudah mempengaruhi moral orang perorang semata-mata, namun sejatinya telah

merusak moral bangsa yang berujung pada tergerusnya ketahanan bangsa dan negara di semua bidang (*Suara Pembaruan*, 2006).

Frans Magnis Suseno menjelaskan bahwa faktor utama perbuatan korupsi adalah manusia. Sekali pun seluruh upaya pemberantasan korupsi sudah dibuat, namun jika faktor manusia dikesampingkan, tidak ada program yang dapat berhasil dijalankan.

Tekad Presiden Megawati – suka tidak suka – akhirnya akan berhadapan dengan realitas betapa parahnya korupsi di negara yang harus dia pimpin. Angka-angka yang menyebutkan setiap tahun negara dirugikan Rp 288 triliun, belum termasuk penyelundupan pasir laut Rp 72 triliun yang dikeruk, kekayaan laut Rp 36 triliun yang dikuras, dan bahan bakar minyak Rp 50 triliun, menunjukkan betapa besar kerugian yang diderita negara.

Survei tahunan lembaga *Transparency International* yang menempatkan posisi terpuruk Indonesia bersama negara-negara di kawasan Afrika, Asia Selatan dan negara-negara pecahan Uni Soviet makin memberikan pembenaran. Belum lagi *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC), melalui surveinya menempatkan Indonesia sebagai negara nomor satu paling korup di Asia (Damanik, 2005).

Begitulah kondisi ketika Presiden Megawati memegang tampuk kepemimpinan nasional. Keadaan yang telah dicermati pula secara seksama oleh MPR yang selanjutnya direspon ke dalam bentuk berbagai kebijakan strategis dengan agenda utama menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari segala bentuk praktik KKN.

4.2 Arah Kebijakan Mengatasi Korupsi

Tumbangnya Orde Baru di penghujung 1997, seperti diketahui bersama, telah membuka jalan bagi bangsa Indonesia untuk menuju perubahan yang lebih demokratis. Bara semangat reformasi menyala-nyala, eforia kebebasan tengah dikecap masyarakat seluas-luasnya dalam beberapa tahun setelah itu.

MPR sebagai pengemban amanat rakyat mengawali perubahan dengan mengamandemen UUD 1945. Amandemen UUD oleh MPR dimungkinkan, karena telah diatur sesuai ketentuan dalam pasal 37 UUD 1945 (Sekawan, 2007: 210). Meski rencana amandemen sempat memicu perdebatan publik, namun MPR tetap melakukannya dan

salah satu yang menjadi kunci dari awal perubahan itu adalah penegasan kembali bahwa Indonesia sebagai negara hukum.

4.2.1 Mengawasi Pengawas

MPR, yang saat itu dipimpin Amien Rais, mengamandemen UUD 1945 sebanyak empat kali sejak tahun 1999 hingga 2002. Amandemen pertama dilakukan dalam Sidang Paripurna MPR pada 19 Oktober 1999, amandemen kedua yang terjadi setahun kemudian, 18 Agustus 2000, mencantumkan bab menyangkut hak asasi manusia (HAM). Sedang amandemen ketiga, 9 November 2001, memperjelas dan mempertegas keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang memiliki kewenangan untuk mengaudit semua lembaga pemerintahan tanpa kecuali. Pada 18 Agustus 2002, amandemen keempat dilakukan dengan lebih menitikberatkan pada upaya agar Indonesia mampu menyongsong masa depan yang lebih baik.

Pada pokoknya amandemen yang dilakukan empat kali itu, merupakan penyesuaian untuk mengantisipasi kemungkinan yang akan terjadi di masa kini maupun di masa mendatang, selain secara tegas hendak menciptakan adanya pembagian kewenangan lembaga negara di eksekutif, legeslatif dan yudikatif untuk tujuan keseimbangan politik (Lihat Gambar 4.1).

(1) Presiden Menjabat Dua Kali

Amandemen UUD 1945 yang mengemuka adalah tentang posisi dan kewenangan presiden. Selain berhak mengajukan RUU ke DPR dan menetapkan peraturan pemerintah (PP) untuk menjalankan undang-undang (UU), juga berhak menerbitkan peraturan pemerintah pengganti UU atau perpu (pasal 22). Namun perpu hanya dalam hal kegentingan yang memaksa saja dan harus pula dengan persetujuan DPR. Jika tidak mendapat persetujuan DPR, maka perpu dicabut (Sekawan, 2007:197).

Persoalan PP dan perpu ini penting bagi presiden, sebab merupakan instrumen peraturan dalam presiden memformulasikan sebuah kebijakan di

tingkat operasional. Tanpa keberadaan sebuah PP, sulit bagi pemerintah mengimplementasikan UU.

Tabel 4.1
Matrik amandemen UUD 1945

<p>AMAN DEMEN 1 19/10/99</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Presiden dan/wakil menjabat 5 tahun, dapat dipilih satu kali lagi (pasal 7) - Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR (pasal 4). - RUU dibahas DPR dan presiden untuk disetujui bersama. - Presiden mengesahkan RUU (pasal 20).
<p>AMAN DEMEN 2 18/8/2000</p>	<ul style="list-style-type: none"> - DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, fungsi pengawasan (pasal 18). - Presiden berhak menetapkan perpu dengan persetujuan DPR. - Setiap orang berhak atas .. kepastian hukum dan perlakuan sama (pasal 28D).
<p>AMAN DEMEN 3 9/11/2001</p>	<p>Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. (pasal 33).</p>
<p>AMAN DEMEN 4 10/8/2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Presiden dan/wakil dapat diberhentikan jika korupsi (pasal 7A). - APBN ditetapkan setiap tahun dengan UU, diajukan presiden dan dibahas bersama DPR, - BPK memeriksa keuangan negara.

Keterangan: Matrik diolah dari bahan amandemen UUD 1945 dan dapat diakses melalui ww.mpr.go.id.

Ketegasan posisi presiden yang lain adalah tentang masa jabatan. Hal ini berkaitan dengan pengalaman masa lalu agar kekuasaan otoriter seorang presiden tak terulang lagi. Dalam pasal 7 UUD 1945 dijelaskan bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan (Sekawan: 223). Artinya tak akan ada lagi presiden yang bisa berkuasa lebih dari 10 tahun.

Pemberhentian presiden (dan wakil presiden) dilakukan oleh MPR atas usul DPR apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan

terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya (pasal 7A). Usul pemberhentian dapat diajukan DPR kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) yang akan memeriksa dan memutus pendapat DPR itu.

Kewenangan lain presiden yang relevan dengan kebijakan kriminal adalah dalam kaitan memberi grasi dan rehabilitasi (pasal 14) yang mengharuskan presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA), sedangkan dalam kaitan presiden memberi amnesti dan abolisi, presiden memperhatikan pertimbangan DPR (Sekawan: 223- 227).

(2) DPR Mengawasi Presiden

Menurut pasal 19 UUD 45, DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Setiap RUU dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Kemudian presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui untuk menjadi UU.

Selain itu, sesuai pasal 20A, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, termasuk hak imunitas.

Begitu pula masalah keuangan, dalam pasal 23 dijelaskan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan UU. RUU APBN diajukan presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Apabila DPR tidak menyetujui rancangan APBN, pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu (Sekawan: 230-232).

(3) BPK Memeriksa Keuangan Negara

Amandemen juga memuat bab tentang BPK. Pasal 23E menyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu BPK yang bebas dan mandiri. Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD, sesuai kewenangannya, untuk kemudian ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan UU.

Pasal 23F menetapkan bahwa anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh presiden. Pimpinan BPK dipilih dari dan oleh anggota (Sekawan:234).

(4) Posisi MA, MK, dan KY

Posisi MA (pasal 24) menegaskan tentang kekuasaan kehakiman yang harus merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman ini dilakukan MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya, baik dalam lingkup peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, maupun oleh sebuah MK.

Tentang MK, sesuai pasal 24C, adalah komisi yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir -- putusannya bersifat final -- untuk menguji UU terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD, memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden.

Lain lagi dengan Komisi Yudisial (KY), berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung, menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Anggota KY diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan DPR (Sekawan: 235-237).

Tampak jelas dari uraian di atas bahwa posisi masing-masing lembaga memiliki keterkaitan satu sama lain. Terjadi semacam *check and balance* antar-lembaga tinggi negara melalui mekanisme pengawasan, kontrol, dan saling ketergantungan atas lembaga yang satu dengan lainnya. Semuanya berjalan di atas aturan hukum yang telah ditentukan. Ada kesetaraan di sana, ada pemisahan kewenangan, sekaligus memastikan adanya supremasi hukum atas kekuasaan politik.

4.2.2 Ketetapan MPR tentang Legeslasi

Tindak lanjut dilakukannya amandemen UUD 1945 oleh MPR adalah penjabaran dalam bentuk rumusan kebijakan berupa Tap MPR. Produk Tap MPR yang pertama adalah Tap MPR No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan

Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN (Grafika: 341). Tap ini sesungguhnya merupakan agenda utama era reformasi, yang pada pokoknya menguraikan bagaimana sebuah pemerintahan harus dikelola secara bersih, sebagai wujud komitmen dan kehendak semua pihak dalam memerangi korupsi.

Pada tahun berikutnya, MPR mengeluarkan Tap MPR No IV /1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999 – 2004. Tap kedua ini disusun dengan lebih rinci dan fokus. Lalu keluar lagi Tap MPR No III /2000 tentang Sumber Hukum sebagai pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan dengan tata urutan: UUD 1945 – Tap MPR – UU – Perpu – PP – Kepres – Perda. Sementara yang berkaitan dengan aktualisasi nilai-nilai keteladanan dalam sikap dan dalam berperilaku oleh pemimpin negara, pejabat dan tokoh masyarakat, MPR mengeluarkan Tap MPR No VI/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa (Grafika: 342).

Tabel 4.2
Ketetapan MPR RI

TAP MPR	TENTANG	ISI, MAKSUD DAN TUJUAN
Tap MPR No IV /1999	GBHN 1999 – 2004	Mewujudkan masyarakat berkesadaran hukum, tegaknya supremasi hukum, aparatur negara yang bebas KKN, meningkatkan integritas moral penegak hukum, mewujudkan peradilan mandiri.
Tap MPR No III /2000	Sumber Hukum	Sumber hukum adalah sumber tertulis dan tidak tertulis untuk penyusunan peraturan per-UU-an. Tata urutan: <i>UUD 1945 – Tap MPR – UU – Perpu – PP – Kepres – Perda.</i>
Tap MPR No VI/2001	Etika Kehidupan Berbangsa	Mengaktualisasikan nilai-nilai keteladanan dalam sikap dan berperilaku oleh pemimpin negara, tokoh bangsa, dan pemimpin masyarakat, serta perlunya kontrol sosial terhadap perilaku menyimpang.

Keterangan: Diolah kembali dari dokumen tentang Tap MPR.

Semua Tap MPR di atas (Tabel 4.2) otomatis menjadi landasan kebijakan pemerintahan Presiden Megawati, terutama Tap MPR tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN dan tentang GBHN. Sebab selain karena amanat dalam Tap MPR tersebut harus diformulasikan dengan ketat, juga lantaran belum semua amanat dalam ketetapan dapat dilaksanakan oleh pemerintahan pendahulunya. Menjadi keharusan masa pemerintahan Presiden Megawati melaksanakan GBHN 1999 – 2004, karena berada dalam kurun waktu tahun 2001 - 2004. Tambahan lagi pada tahun ketika Megawati menjabat presiden, MPR mengeluarkan Tap MPR No VIII/MPR/2001 tentang Arah Kebijakan yang harus dilakukan pemerintah dalam menghadapi persoalan korupsi.

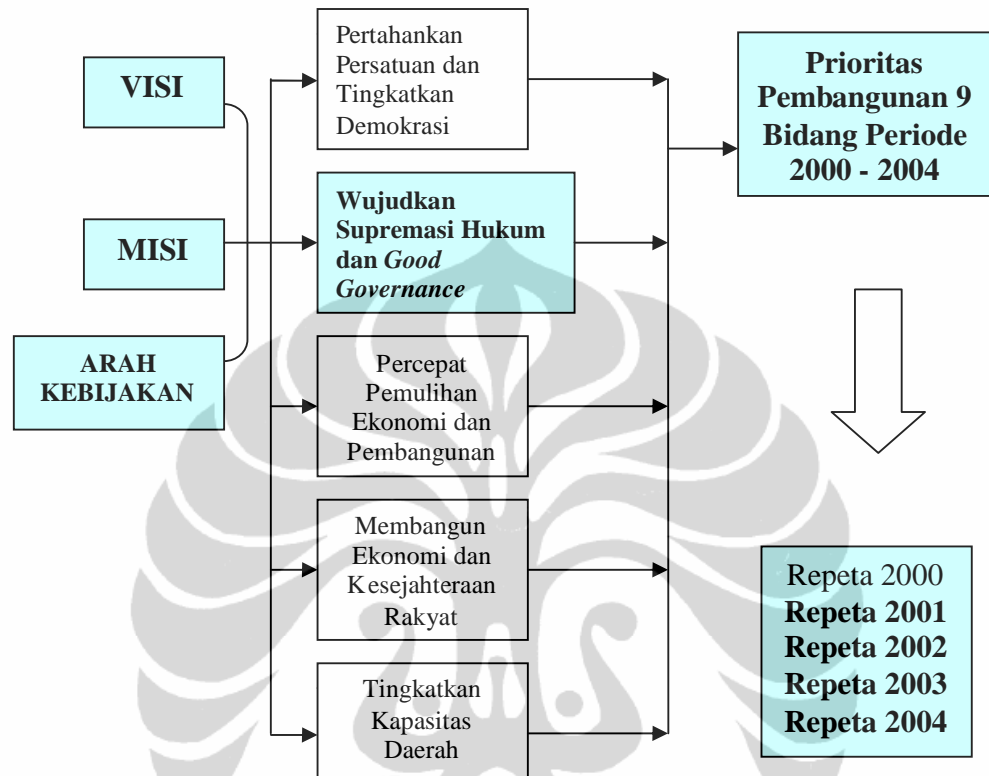
Mengapa MPR mengeluarkan Tap No VIII? Jawabannya bahwa agenda reformasi masih belum berjalan seperti yang diinginkan. Terjadi perkembangan yang kontroversial dalam masalah hukum. MPR mencatat di satu pihak produk materi hukum, pembinaan aparatur, sarana dan prasarana hukum menunjukkan peningkatan, namun belum diimbangi peningkatan integritas moral, profesionalisme aparat hukum, kesadaran hukum, serta tidak adanya kepastian dan keadilan hukum. Walhasil hingga tiga tahun lebih perjalanan reformasi, supremasi hukum dinilai belum terwujud sesuai harapan.

Apa kemudian yang harus diperbuat pemerintahan Presiden Megawati?

Tap MPR tentang GBHN 1999-2004, telah menjabarkan yang harus dilakukan pemerintah melalui apa yang disebut Program Pembangunan Nasional Lima Tahun (Propenas). Propenas ditetapkan oleh pemerintahan sebelumnya bersama DPR menjadi sebuah UU, yakni UU No 25 Tentang Propenas Tahun 2000 – 2004 (www.legalitas.org, 2000:2).

Propenas yang sudah disusun dalam bentuk UU ini memuat secara jelas arah dan capaian pembangunan hingga tahun 2004 (Lihat Gambar 4.3). Propenas kemudian dijabarkan lebih rinci dan terukur dalam bentuk Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) – yang di dalamnya memuat juga tentang APBN.

Gambar 4.3.
Bagan Propenas 2000 – 2004



Keterangan: Sumber dari Propenas 2000 – 2004. Bagian yang berdasar warna/raster biru sebagai gambaran fokus penelitian tesis ini.

Ini berarti pemerintahan Presiden Megawati akan melanjutkan Repeta tahun 2001 yang sudah separuh, lalu menyusun dan menjalankan Repeta tahun 2002, 2003, serta 2004 dalam konteks memerangi korupsi, maka fokus perhatian arah kebijakannya adalah supremasi hukum dan *good governance*.

Bagaimana kemudian arah kebijakan itu dilaksanakan, terdapat kaidah pelaksanaan yang ditetapkan MPR – tak terbatas di lembaga kepresidenan, tapi mencakup seluruh lembaga tinggi negara. Pada intinya kaidah pelaksanaan itu mengharuskan presiden selaku kepala pemerintahan negara mengerahkan semua potensi dan kekuatan pemerintahan yang dimiliki.

Kaidah ini dapat dikatakan sebagai indikator untuk melihat terlaksana-tidaknya kebijakan yang sudah ditetapkan, sebab agenda reformasi yang identik dengan pemberantasan KKN ini tidak bisa ditawar-tawar lagi.

Maka, MPR menentukan arah kebijakan di bidang hukum yang harus ditempuh pemerintahan Presiden Megawati (GBHN 1999: 64) yakni:

1. Mengembangkan budaya hukum demi tegaknya negara hukum;
2. Membangun integritas moral dan keprofesionalan aparat hukum;
3. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri;
4. Menyelenggarakan peradilan cepat, mudah, murah, bebas KKN.

Sadar bahwa keteladanan harus dimulai dari penyelenggara negara itu sendiri, MPR memberi arah kebijakan untuk:

1. Membersihkan penyelenggaraan negara dari praktik KKN dengan memberikan sanksi seberat-beratnya, disertai pengawasan;
2. Meningkatkan kualitas dan profesionalisme aparatur negara;
3. Memeriksa kekayaan pejabat negara dan pemerintah;
4. Meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara;
5. Meningkatkan kesejahteraan aparatur negara.

Penjelasan ini memberikan arah tegas bahwa prioritas pembangunan hukum hingga tahun 2004 adalah mewujudkan supremasi hukum. Karena supremasi hukum merupakan syarat mutlak dalam membangun pemerintahan dan negara yang berdasar negara hukum.

Memang untuk menuju supremasi hukum dibutuhkan persyaratan-persyaratan yang tidak sederhana dan proses yang tidak sebentar. Ibarat merajut, perlu menata sistem hukum, memperbaharui perundang-undangan, konsistensi penegakkan hukum, menjamin kepastian hukum, kemandirian lembaga peradilan, dan integritas moral dan profesional aparat.

Di sisi lain yang tak kalah penting adalah meningkatkan kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat. Kesadaran sulit diraih manakala pemahaman tak dimiliki. Tanpa pemahaman hukum, mustahil menegakkan negara hukum sebagaimana yang dicitak-citakan. Sementara untuk mewujudkan supremasi hukum, diperlukan komitmen dan penataan di bidang nonhukum lainnya.

Penjelasan-penjelasan di atas, menunjukkan betapa banyak – dan tak mudah – bagi pemerintahan Presiden Megawati memformulasikannya melalui produk kebijakan yang lebih detil. Sedikit beruntung bahwa pemerintahan Presiden Megawati telah memiliki landasan kerja berupa UU No 25 tentang Propenas 2000 - 2004 sehingga praktis tinggal menjalankannya saja.

Dalam UU Propenas pencapaian kerja pemerintah telah ditentukan hingga tahun 2004. Penataan bidang hukum misalnya, akan dilihat berdasarkan indikator dalam melahirkan dan menyempurnakan perangkat UU. Jika mengacu Propenas 2000 – 2004, maka pemerintahan Presiden Megawati harus menyelesaikan 32 UU yang sebagian sudah dibuat pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Lihat Tabel 4.3).

Selain membuat sejumlah UU, itu pemerintahan Presiden Megawati harus menjabarkan pula program kerja setiap tahun berupa rencana pembangunan tahunan (repeta) yang diajukan kepada DPR untuk dibahas dan diputuskan bersama-sama, sebelum kemudian dilaksanakan oleh presiden.

Dengan demikian Presiden Megawati berkewajiban menyusun Repeta tahun 2002, 2003, dan 2004. Sementara untuk Repeta 2001, pemerintahan Presiden Megawati meneruskan sisa waktu pelaksanaan dari bulan Juli sampai dengan Desember 2001.

Masalahnya adalah, apakah ada sekala prioritas dalam pemerintahan Presiden Megawati memformulasikan kebijakan perundang-undangan untuk tujuan memerangi korupsi? Sebab indikator kinerja Propenas 2000 – 2004 yang disusun pada tahun 1999, itu tidak menyebutkan secara spesifik mana yang harus didahulukan.

Dari 32 produk UU yang diprogramkan, ada beberapa aturan hukum yang mendukung dan upaya konkret penegakan hukum tindak pidana korupsi, seperti UU tentang KPK, Polri, Kejaksaan RI dan Perlindungan Saksi.

Tabel 4.4
Kebijakan pembuatan UU Tahun 1999-2004

KEBIJAKAN	PROGRAM	INDIKATOR KINERJA
<p>Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, yang tidak sesuai dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi</p>	<p>Pembentukan Peraturan Perundang-undangan</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyempurnaan UU No 8/1981 tentang KUHP 2. Penyempurnaan UU No.4/1946 tentang KUHP 3. Penyempurnaan UU No.14/1985 tentang MA 4. Penyempurnaan UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan RI. 5. Penyempurnaan UU No. 28/1997 tentang Polri 6. Penyempurnaan UU HaKI 7. Penyempurnaan UU No.22/1997 tentang Narkotika 8. Penyempurnaan UU No.1/1950 tentang Grasi 9. Penyempurnaan UU No.2/1986 tentang Peradilan Umum 10. Penyempurnaan UU No.5/1986 tentang PTUN 11. Penyempurnaan UU No.33/1997 tentang Peradilan Militer 12. Penyempurnaan UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria 13. Penyempurnaan UU No.39/1947 tentang Hukum Pidana Militer 14. UU tentang Hukum Acara Perdata 15. UU tentang KUH Perdata 16. UU tentang <i>Contempt of Court</i> 17. UU tentang Pembatasan Kasasi 18. UU tentang Pengadilan HAM 19. UU tentang Kode Etik Hakim 20. UU tentang Advokat 21. UU tentang Jabatan Notaris 22. UU tentang Balai Harta Peninggalan (BHP) 23. UU tentang Komisi <i>Ombudsman</i> 24. UU tentang Mekanisme Kerja yang Baik antara Pemerintah dan DPR dalam pembuatan UU 25. UU tentang Perlindungan Anak 26. UU tentang Hak Milik atas Tanah 27. UU tentang Pengambilalihan Lahan untuk Kepentingan Umum 28. UU tentang Ketentuan Pokok Peraturan UU 29. UU tentang Pengangkatan Harta Karun 30. UU tentang Yayasan 31. UU tentang KPK 32. UU tentang Perlindungan Saksi 31. Ditetapkannya UU tentang KPK 32. Ditetapkannya UU tentang Perlindungan Saksi

Keterangan: Diolah dari Matrik Kebijakan UU tentang Propenas 2000-2004

BAB 5

FORMULASI KEBIJAKAN MEMERANGI KORUPSI

Bagaimana akhirnya bentuk kebijakan pemerintahan Presiden Megawati dalam memformulasikan GBHN 1999-2004 yang terkait upaya memberantas KKN? Bab berikut ini akan menguraikan hal tersebut.

5.1 Memperkuat Akuntabilitas Para Pengawas

Membentuk pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN tidak bisa dilakukan secara parsial. Dengan jelas hal ini tercermin pada amandemen UUD 1945, Tap MPR, GBHN Tahun 1999 – 2004, dan UU No 25 tentang Propenas 2000 - 2004. Artinya memerangi korupsi bukan hanya sebatas di hilir saja, tapi harus dimulai dari hulu. Maka Presiden Megawati berkewajiban menerjemahkan secara vertikal dan horizontal segala bentuk amanat itu, dalam batas-batas kewenangan eksekutif maupun kewenangan yang mengharuskannya bekerjasama dengan lembaga lain.

Langkah pertama dan utama kebijakan Presiden Megawati dalam memerangi korupsi adalah regulasi. Sebagai negara hukum -- pasal 1 UUD 1945 -- UU merupakan landasan untuk sebuah pemerintahan dapat berjalan dalam koridor yang telah ditentukan. Agar implementatif UU harus dilengkapi perangkat aturan turunannya yang bersifat teknis yang memang sudah menjadi kewenangan presiden, seperti PP, keputusan presiden (keppres) dan instruksi presiden (inpres).

Formulasi perundang-undangan yang ditentukan dalam propenas, mempunyai tujuan makro penataan hukum secara menyeluruh. Maknanya, kendatipun UU yang dibuat tidak berkaitan langsung dengan masalah korupsi, keberadaanya tetap dibutuhkan dan vital untuk menutup peluang penyimpangan. Sebut umpama pengaturan sistem pengawasan, penguatan akuntabilitas keuangan, dan peningkatan kesadaran birokrat dan masyarakat (www.investigasi-korupsi.com, 2007). Memperkuat akuntabilitas secara tidak langsung akan mencegah korupsi dan pengelolaan pemerintah yang baik (*good*

governance) niscaya akan menurunkan angka korupsi. Bukankah strategi gerakan memberantas korupsi bukan sekadar mendirikan badan antikorupsi, melainkan memastikan institusi-institusi lainnya dikelola dengan baik? Hal inilah sejatinya yang menjadi pokok persoalan.

Membangun *good governance* tidak mudah. Terbukti meski reformasi telah berumur tiga tahun lebih, tanda-tanda terwujudnya pemerintahan yang baik belum juga tampak. Masih banyak proses pengambilan dan pelaksanaan kebijakan tidak dilakukan secara transparan, partisipatif, dan akuntabel. Mereformasi penyelenggaraan negara dari *bad governance* menjadi *good governance*, jujur saja, masih tertatih-tatih.

Oleh sebab itu pemerintahan Presiden Megawati dituntut mampu membuat kebijakan regulasi yang tepat pandai-pandai memilih dan memilah mana yang penting untuk didahulukan. Salah menentukan kebijakan berakibat terhambatnya proses terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN.

Dengan begitu, keberadaan UU nonpenal harus berorientasi pada peningkatan akuntabilitas. Ibarat berbisnis, mengelola sektor keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan dengan baik akan meningkatkan akuntabilitas itu sendiri. Bukankah titik rawan korupsi di lingkungan birokrasi ada di sektor keuangan, selain peradilan dan pegawai pemerintahan? Bukankah menurut versi Bank Dunia, tiga tempat korupsi berpotensi merebak di Indonesia adalah sektor anggaran, pemerintahan, dan perbankan (Bank Dunia, 2003)?

Sudah barang tentu di ketiga sektor ini diperlukan pengelolaan, pengaturan, maupun pengawasan secara lekat dan cermat.

Apa selanjutnya tindakan pemerintahan Presiden Megawati?

5.2 Membuang Waktu Percuma Sepanjang 2001

Laporan evaluasi Repeta 2001 menyimpulkan bahwa usaha memerangi korupsi pada tahun 2001 masih belum menunjukkan hasil nyata (Rancangan Repeta 2001, 2000: III-1). Kendala yang paling mencolok dalam menyelesaikan kasus-kasus KKN di lingkungan penyelenggara negara adalah proses pembuktian yang memerlukan waktu lama, di samping masih terbatasnya jumlah aparat penegak hukum yang berkualitas.

Penanganan kasus-kasus KKN pun terkesan berjalan lamban, diskriminatif dan tidak tuntas.

Boleh jadi belum maksimalnya Repeta 2001 karena imbas gejolak politik saat itu, yang membuat konsentrasi pemerintah terpecah-pecah oleh berbagai tuntutan ketidakpuasan atas kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid. Tuntutan yang pada akhirnya mendorong parlemen memakzulkan Presiden Abdurrahman Wahid, dan mengangkat Wapres Megawati sebagai pengganti.

Tidaklah mengherankan mengapa pada enam bulan semester pertama 2001, pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid hanya mengesahkan satu UU pada 18 Mei, yaitu UU No 1/2001 tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Hongkong Untuk Penyerahan Pelanggar Hukum Yang Melarikan Diri.

Paceklik kebijakan tentang korupsi di paruh awal tahun 2001 ini, membuat Presiden Megawati harus menanggungnya. Bagaimanapun, Megawati yang resmi menjabat pada pertengahan tahun 2001, tak serta merta dapat memformulasikan UU No 25 tentang Propernas 2000 – 2004 dan Repeta 2001, karena perlu menata ulang tim pemerintahannya, melakukan konsolidasi, dan membentuk kabinet.

Meski masih dalam bulan-bulan transisi, *toh* pada 21 November 2001, Presiden Megawati mengesahkan UU No 20/2001 tentang Perubahan atas UU No.31/1999 tentang Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). UU penting yang diundangkan melalui Lembaran Negara No 134 ini dilakukan karena UU yang lama menimbulkan berbagai interpretasi, khususnya mengenai penerapan terhadap tindak pidana korupsi, sampai-sampai timbul anggapan adanya kekosongan hukum untuk memproses pelaku korupsi.

Selain UU Tipikor, dalam waktu relatif pendek itu, Presiden Megawati mengesahkan dan mengundang:

- UU No 14/2001 UU tentang Paten, disahkan 1 Agustus 2001,
- UU No 15/2001 tentang Merek, disahkan 1 Agustus 2001,
- UU No 16/ 2001 tentang Yayasan, disahkan 6 Agustus 2001.

Pengesahan empat UU ini dinilai banyak kalangan sebagai cermin kesungguhan dan komitmen pemerintahan Presiden Megawati terhadap kehendak membangun

pemerintahan yang baik. Sebuah awal yang menggembirakan dan menumbuhkan harapan besar bagi masyarakat saat itu.

5.3 Presiden Megawati Berpacu Melawan Waktu

Selepas tahun 2001, waktu yang dimiliki pemerintahan Presiden Megawati tinggal tiga tahun. Seberapa mungkin dengan waktu yang tersisa itu pemerintah dapat memenuhi indikator pencapaian tugas sebagaimana ditetapkan UU tentang Propenas 2000 – 2004? Padahal UU Propenas mengharuskan pemerintah memproduksi 32 produk UU yang berkaitan dengan pembangunan di bidang hukum, termasuk upaya membangun dan mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN.

Dari 32 UU yang harus diselesaikan, tiga UU sudah rampung pada tahun 2000 dan 2001, terdiri UU tentang HaKI, Pengadilan HAM, dan Yayasan. Masih tersisa 29 UU yang harus dibuat – termasuk aturan pelaksanaan atau turunannya.

Alhasil pemerintahan Presiden Megawati harus berpacu melawan waktu untuk membuat sedikitnya 10 UU setiap tahun. Tercapai-tidaknya kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan ini, merupakan indikator kinerja Presiden Megawati.

5.3.1 Kebijakan Repeta 2002

Berdasarkan laporan hasil evaluasi, disimpulkan bahwa program Repeta 2001 dinilai tidak sepenuhnya terlaksana. Hal ini sudah dapat diduga. Hingga akhir tahun 2001, baru 8 RUU yang disahkan menjadi UU. Salah satu penyebabnya adalah lemahnya koordinasi antar-instansi terkait (Rancangan Repeta 2002 RI, 2001:1)

Di luar sektor perundang-undangan, evaluasi Repeta 2001 mencatat, lembaga peradilan dinilai belum dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan tegas. Masih saja ada intervensi dari pemerintah maupun pihak lain, hukum pun disalahgunakan dan dimanfaatkan oleh sekelompok kepentingan politik praktis. Hal ini membuktikan masih rendahnya profesionalitas, kualitas dan integritas moral aparaturnya hukum.

Berangkat dari rapor yang tak memuaskan itu, akhirnya program Repeta 2002 yang disusun masih belum beranjak jauh dari Repeta 2001 (Repeta 2002: 9-10), yaitu:

(1) Melanjutkan pembentukan peraturan perundang-undangan; (2) Meratifikasi berbagai konvensi internasional; (3) Memantapkan koordinasi untuk penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan; (4) Melakukan kajian untuk dasar penyusunan naskah akademis.

Dalam kaitan pemberdayaan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum, Repeta 2002 mengharapkan:

(1) Peningkatan mekanisme pertanggungjawaban; (2) Perbaikan sistem rekrutmen, mutasi dan promosi; (3) Tindakan tegas aparat pelanggar hukum; (4) Peningkatan profesionalisme melalui pendidikan; (5) Peningkatan pelayanan dan bantuan hukum kepada masyarakat; (6) Penyelesaian tunggakan perkara tingkat kasasi; (8) Peningkatan dukungan sarana dan prasarana hukum; (9) Peningkatan pengawasan proses peradilan; dan (10) Upaya penemuan yurisprudensi.

Khusus penuntasan kasus KKN, kegiatan pokok program adalah (Ibid:10):

(1) Menginventarisasi kasus-kasus yang berindikasikan KKN; (2) Menyelesaikan kasus-kasus korupsi baik yang baru maupun kasus lama; dan (3) Melanjutkan operasi justisi dalam rangka pemberantasan KKN.

Menjawab program-program ini – di di sektor pembuatan peraturan perundang-undangan -- pemerintahan Presiden Megawati telah mensahkan empat UU, satu PP dan dua inpres yakni:

1. UU No 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia,
2. UU No 15/2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang,
3. UU No 22/2002 tentang Grasi.
4. UU No 30/2002 tentang Pembentukan KPK,
5. PP No 41/2002 tentang Kenaikan Jabatan dan Pangkat Hakim,
6. Inpres No 2/2002 tentang Pengendalian Penambangan Pasir Laut,
7. Inpres No 8/2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum Kepada Debitur yang Tidak Menyelesaikan

Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham.

Dari apa yang sudah dilakukan, terlihat bahwa pemerintahan Presiden Megawati memiliki prioritas dalam usaha memerangi korupsi. Pilihan mensahkan UU Polri dan Pembentukan KPK, memperlihatkan kehendak itu.

Pun soal PP jabatan dan pangkat hakim, merupakan bagian dari meningkatkan dukungan kepastian karir hakim. Sementara inpres pengendalian penambangan pasir laut, yang dituju adalah mengatasi penyelundupan yang merugikan Negara Rp 72 triliun pertahun. Tentang Inpres No 8/2002, kiranya dalam rangka mencari jalan penyelesaian yang *win-win solution*.

Bak gayung bersambut, pada tahun yang sama MPR secara khusus mengeluarkan ketetapan tentang rekomendasi memerangi korupsi kepada Presiden Megawati. Tap MPR No VI/ 2002 itu pada pokoknya meminta agar pemerintahan Presiden Megawati segera:

1. Menyelesaikan kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI),
2. Menerbitkan PP sesuai amanat UU Polri,
3. Menetapkan anggaran memadai terhadap Polri,
4. Memaksimalkan pemberantasan KKN;
5. Melakukan revisi terhadap KUHAP; dan
6. Meningkatkan sarana, prasarana dan kesejahteraan aparat penegak hukum.

Sebagian dari rekomendasi ini, yakni PP dan anggaran untuk UU Polri, serta meningkatkan sarana penegak hukum, dapat terlaksana pada program kebijakan pada tahun 2002 dan 2003.

5.3.2 Kebijakan Repeta 2003

Apa yang sudah dicapai pemerintahan Presiden Megawati pada tahun 2002, menurut uraian laporan Repeta 2003, telah mendapatkan apresiasi positif. Walaupun kemajuannya sangat perlahan, secara kualitas menunjukkan perubahan yang cukup mendasar. Perubahan terlihat dari mulai adanya kemauan politik (*political will*) pemerintah, masyarakat, dan lembaga legislatif yang bersama-

sama membangun kepercayaan dalam bentuk pengawasan yang lebih ketat terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintah (Rancangan Repeta 2003, 2002: III-1). Salah satu langkah konkret adalah penyempurnaan UU No 31/1999 menjadi UU No 20/2001 tentang Tipikor yang disusul UU No 30/2002 tentang Pembentukan KPK yang diharapkan dapat mempersempit gerak koruptor.

Di tengah-tengah krisis kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum, evaluasi Repeta 2003 menilai, penanganan tindak pidana korupsi di bidang perbankan, khususnya yang terkait dengan BLBI sampai dengan Maret 2002 menghasilkan dua putusan pengadilan, lima kasus dalam persidangan dan dua persiapan pelimpahan ke pengadilan. Sedang yang masih dalam penyelidikan sebanyak 19 kasus, 15 kasus diantaranya di tahap penyidikan. Untuk penanganan kasus non-BLBI, tercatat 50 kasus, 17 kasus dalam penuntutan, 33 kasus sudah disidik, dan dua kasus telah diputus pengadilan. Capaian ini sesuai rekomendasi MPR melalui Tap No.VI/2002.

Walau begitu masih cukup banyak kasus korupsi yang belum dapat diselesaikan. Laporan Repeta 2003 mencatat, ada kendala lemahnya landasan peraturan perundang-undangan. Kelemahan yang telah menimbulkan perbedaan interpretasi mengenai kompetensi kewenangan, substansi operasionalisasi tugas dan fungsi antara aparat penegak hukum, keterbatasan wawasan dan minimnya dukungan sarana dan prasarana. Ketika kelemahan itu tak didukung integritas moral yang baik, penanganan perkara-perkara korupsi seperti jalan di tempat (Repeta 2003:III-3).

Tahun 2002 juga dianggap mencatat momentum penting dengan ditetapkannya UU No 15/2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, UU No 2/2002 tentang Polri yang memisahkan organisasi Polri dari TNI itu.

Sekalipun kemajuan yang diraih pada 2002 dinilai lumayan, Repeta 2003 yang utama masih meneruskan pembentukan peraturan perundang-undangan, disertai prioritas pada program (Repeta 2003: III- 4-7):

(1) Penyempurnaan sistem manajemen peradilan yang meliputi sistem rekrutmen, mutasi, promosi, dan pengawasan aparat hukum; (2) Meningkatkan kualitas pelayanan jasa, sarana dan prasarana; (3) Menuntaskan kasus dan

inventarisasi kasus berindikasi KKN; (4) Meningkatkan koordinasi antara aparat penegak hukum; (5) Meningkatkan jaksa pengacara untuk menyelamatkan uang negara; (6) Meningkatkan sarana dan prasarana untuk penuntasan kasus KKN.

Hasil dari langkah-langkah yang dicapai pemerintahan Presiden Megawati dalam melaksanakan program perundang-undangan Repeta 2003 adalah sebagai berikut:

1. UU No. 5 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.

UU yang disahkan 13 Oktober 2003 ini memiliki cakupan sampai ke tingkat tindak pidana asal (*predicate crime*) dalam usaha mencegah pelaku menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul hasil kejahatan. Sehingga UU ini mempunyai kaitan erat dengan UU No 20/2001 tentang Tipikor dan UU No 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

2. UU No 19/2003 tentang BUMN.

UU ini lahir sesuai amanat Tap MPR No IV/1999., untuk meletakkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Penerapan prinsip sangat penting, sebab pengalaman membuktikan bahwa keterpurukan ekonomi antara lain disebabkan perusahaan-perusahaan negara dikelola dengan buruk, tidak efisien dan menjadi lahan korupsi yang paling empuk.

3. UU No.24/ 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Disahkan 13 Agustus 2003, keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) pada dasarnya untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.

4. UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara.

Diundangkan 5 April 2003 -- dengan mencabut *Indische Comptabiliteitswet* S 1925 No. 448 Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah, terakhir dengan UU No. 9/1968 -- UU ini diperlukan guna mengantisipasi perubahan standar akuntansi di pemerintahan yang

mengacu pada perkembangan internasional, menuntut pengelolaan keuangan negara secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab. Pasal 23C UUD 1945 menyatakan penerapan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara adalah tuntutan yang tidak bisa ditawar.

Presiden Megawati juga mengeluarkan sejumlah kebijakan berbentuk aturan pelaksanaan, inpres dan keppres sebagai pelengkap produk perundang-undangan yang ada atau kebijakan yang sama sekali tidak berhubungan, namun merupakan kebijakan yang bersifat melengkapi. Antara lain:

1. PP No 12/2003 tentang Perubahan PP No 8/2000 tentang Peraturan Gaji Hakim Peradilan Umum, PTUN, dan Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dengan PP No 27/2001.
2. PP No 35/2003 tentang Penetapan Pensiun Pokok Pensiunan Hakim Peradilan Umum, PTUN, dan Peradilan Agama Serta Janda/Dudanya.
3. PP No 11/2003 tentang Perubahan PP tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah beberapa kali diubah (terakhir dengan PP 26-2001).
4. Keppres No 59/2003 tentang Tunjangan Jabatan Bagi Pejabat Negara di Lingkungan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara.
5. Inpres No 3/2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*.
6. Inpres No 5/2003 tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang dan Sesudah Berakhirnya Program Kerjasama dengan *International Monetary Fund*.
7. Keppres No 53/ 2003 tentang Perubahan Kedua atas Keppres No 177/1999 tentang Komite Kebijakan Sektor Keuangan.
8. Keppres No 60/2003 tentang Uang Paket Bagi Pimpinan dan Anggota DPR RI.
9. PP No 2/2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Polri.
10. PP No 14/2003 tentang Perubahan PP 29-2001 tentang Peraturan Gaji Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

11. PP No 57/2003 tentang Tata Cara Perlindungan Khusus Bagi Pelapor dan Saksi Tindak Pidana Pencucian Uang.

Pada tahun ini pula, 18 Desember, Indonesia yang diwakili Menteri Kehakiman dan HAM Yusril Ihza Mahendra menandatangani Konvensi PBB tentang Pemberantasan Korupsi di New York, Amerika Serikat.

Di tengah produktivitas pemerintah membuat aturan perundang-undangan ini, pada tahun 2003, MPR mengeluarkan lagi ketetapan yang berisi saran-saran kepada Presiden Megawati, karena melihat bahwa praktik KKN dirasakan masih tetap terjadi dan cenderung makin meluas. Oleh karena itu, melalui Tap MPR No V/ 2003 tentang Saran-saran Kepada Presiden, MPR pada intinya meminta agar pemerintahan Presiden Megawati:

- Menyelesaikan perangkat UU tentang korupsi;
- Membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK);
- Meminta para pejabat eksekutif memberi teladan bersih dan baik;
- Memberi sanksi penyelenggara negara yang melanggar UU.

Dikeluarkannya Tap MPR ini dapat diterjemahkan bahwa MPR memberikan sinyal-sinyal praktik KKN yang cenderung meluas harus diatasi dengan segera, sehingga membutuhkan percepatan untuk menyelesaikan perangkat UU tentang korupsi dan kian mendesaknya pembentukan KPK. Berarti pula bahwa terjadi pergeseran prioritas Propenas 2000 -2004 dalam pembangunan hukum.

5.3.3 Kebijakan Repeta 2004

Capaian pemerintahan Presiden Megawati dengan mengesahkan lima UU dan sembilan aturan pelaksanaan pada tahun 2003, menjadi sangat penting ketika akan memasuki tahun 2004. Karena Repeta 2004 merupakan pelaksanaan tahun terakhir Propenas 2000 – 2004.

Empat hal yang kemudian dilihat setelah empat tahun propenas adalah bagaimana pencapaian pembangunan hukum, yang terdiri pembentukan perundang-undangan; pemberdayaan lembaga peradilan; penuntasan kasus KKN dan; peningkatan kesadaran hukum (Rancangan Repeta 2004, 2003:I-7).

Dalam kaitan pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat pencapaiannya jelas dapat dilihat dari jumlah UU yang sudah disahkan dan diundangkan. Repotnya bagaimana melihat hasil dan program pemberdayaan lembaga hukum dan peradilan karena ukurannya adalah kepercayaan masyarakat?

Begitu pula program peningkatan kesadaran hukum yang dilihat dari tingkat kepatuhan aparat dan masyarakat terhadap hukum.

Sedangkan program penuntasan kasus KKN, cukup dengan jumlah penjatuhan hukuman secara mandiri terhadap tersangka pelaku korupsi atau bisa dari jumlah kembalinya uang yang dikorupsi.

Usaha keras dan capaian-capaian pemerintahan Presiden Megawati ini terganggu temuan BPK yang melaporkan adanya penyimpangan pengelolaan pendapatan belanja dan kekayaan negara sebesar Rp69,3 triliun dalam APBN, APBD, dan BUMN. Temuan ini mengindikasikan bahwa praktik KKN di tubuh penyelenggara negara belum juga berkurang. Oleh sebab itu dalam kaitan penuntasan kasus KKN, Repeta 2004 memprioritaskan agar pemerintahan Presiden Megawati antara lain (Repeta 2004:III-9):

(a) Meningkatkan koordinasi antar aparat penegak hukum dalam penyelesaian kasus KKN, (b) Melakukan penelitian dan pengkajian pengembangan kesadaran hukum; dan (c) Mempercepat pembentukan Pengadilan Tipikor. Semuanya tetap dibarengi program yang berkesinambungan dijalankan, seperti percepatan pembentukan peraturan perundang-undangan, pemberdayaan lembaga peradilan.

Tugas Repeta 2004 dilaksanakan dengan lebih memacu pembuatan peraturan perundang-undangan. Terdiri:

1. UU No 5/2004 tentang Mahkamah Agung. UU ini memperkuat arah perubahan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang telah diletakkan UUD 1945, UU ini menegaskan bertambahnya ruang lingkup tugas dan tanggung jawab MA antara lain di bidang pengaturan dan pengurusan masalah organisasi, administrasi, dan finansial badan peradilan di bawah MA.

2. UU No.15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, merupakan upaya untuk mewujudkan pengelolaan

keuangan negara sesuai UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara, yang pemeriksaannya dilakukan BPK, termasuk pemeriksaan investigatif.

3. UU No 3/2004 tentang Perubahan atas UU No 23/1999 tentang Bank Indonesia, sebagai bentuk penyesuaian kebijakan moneter dengan sistem keuangan internasional yang kian kompetitif dan terintegrasi. Selain itu UU ini mewajibkan BI memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah dalam penyusunan RAPBN.

4. UU No 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, untuk mempertegas bahwa segala urusan mengenai peradilan baik teknis yudisial maupun organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah satu atap kekuasaan MA.

5. UU No 8/2004 tentang Peradilan Umum -- Perubahan atas UU No 2/1986 tentang Peradilan Umum -- sebagai usaha memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum.

6. UU No 9/2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara -- perubahan atas UU No 5/1986 Tentang Tata Usaha Negara (PTUN) -- berisi aturan bagaimana mengubah teknis yudisial maupun non-yudisial yaitu organisasi, administrasi, dan finansial di bawah kekuasaan MA menyangkut syarat menjadi hakim PTUN, batas umur pengawasan hakim dan sanksi terhadap pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan.

7. UU No 22/2004 tentang Yudisial, menegaskan KY merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

8. UU No 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD -- Keberadaan UU ini dengan mencabut UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD -- mengatur dalam hal ketika anggota parlemen tersangkut tindak pidana. Pemanggilan anggota MPR, DPR, dan DPD harus mendapat persetujuan tertulis presiden. Untuk anggota DPRD provinsi harus mendapat persetujuan tertulis menteri dalam negeri atas nama

presiden, untuk anggota DPRD kabupaten/kota harus mendapat persetujuan tertulis gubernur atas nama menteri dalam negeri.

Capaian ini masih ditambah dengan diterbitkannya:

1. UU No 11/2004 tentang Pembentukan PT Maluku Utara,
2. UU No 12/2004 Tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Banten,
3. UU No 13/2004 tentang Pembentukan PT Bangka Belitung,
4. UU No 14/2004 tentang Pembentukan PT Gorontalo,
5. PP No 41/2004 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim *Ad-Hoc* Pengadilan Hubungan Industrial dan Hakim MA.
6. PP No 42/2004 tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik PNS.

Yang istimewa adalah dikeluarkannya Inpres No 2/2004 tentang Dukungan Kelancaran Pelaksanaan Proses Hukum oleh KPTPK (KPK) dan Penyelenggaraan Pemerintahan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).

Berbagai produk perundang-undangan ini memperlihatkan sedemikian jauh sudah upaya pemerintahan Presiden Megawati meretas jalan untuk melaksanakan Propernas 2000 – 2004. Formulasi kebijakan yang sudah diraih ini tidak otomatis dapat menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. Mustahil dalam waktu tiga tahun tercipta kondisi ideal yang diidamkan sebagaimana amanat Tap MPR. Kenyataan yang terjadi, di luar menjalankan Propernas 2000 -2004, pemerintahan Presiden Megawati juga mengeluarkan kebijakan regulasi terkait korupsi.

Untuk memberikan gambaran tiga tahun propernas dapat dilihat dari tabel rangkuman (Tabel 5.1) Repeta 2002, 2003, dan 2004 berikut ini. Tergambar bagaimana rencana tindak yang musti dilakukan pemerintahan Presiden Megawati sepanjang tahun mulai awal 2002 hingga akhir 2004.

Rencana tindak yang meliputi sembilan poin ini, sebagian ada yang diulangi lagi pada tahun-tahun berikutnya, dengan penjelasan belum sepenuhnya program dapat terlaksana secara maksimal atau program tersebut sulit dicapai dalam kurun waktu hanya tiga tahun. Sementara indikator pencapaian, memberikan gambaran target yang harus diselesaikan pemerintah. Indikator ini akan menjadi alat pemantau seberapa hasil yang sudah dilaksanakan untuk tujuan pembangunan hukum.

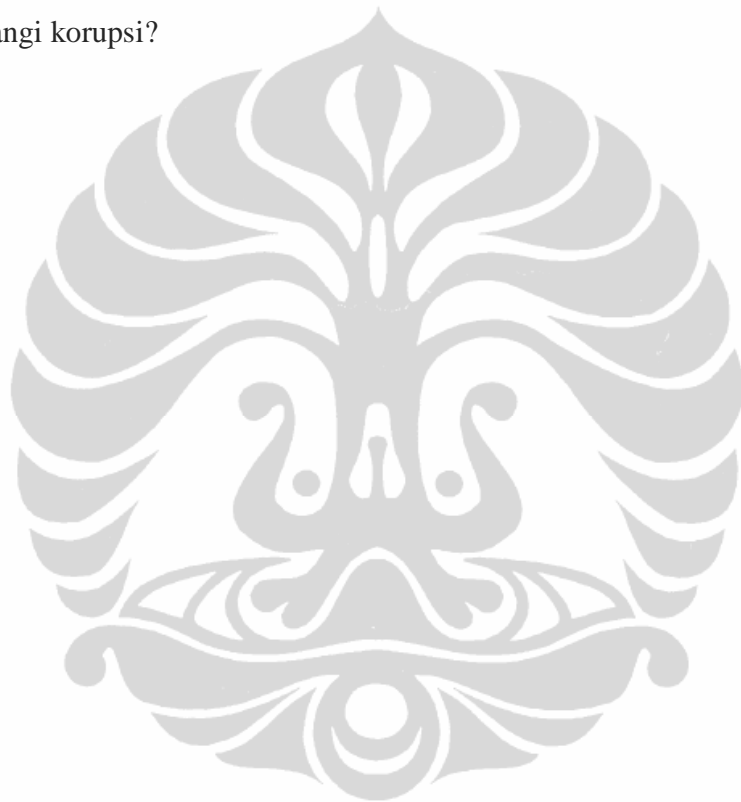
Tabel 5.1
Program penuntasan kasus KKN tahun 2002, 2003, 2004

RENCANA TINDAK	INDIKATOR PENCAPAIAN
1. Meningkatkan koordinasi antara aparat penegak hukum dalam rangka penyelesaian berbagai kasus KKN (2002,2003,2004)	Terinventarisasinya jumlah kasus KKN yang belum, yang sudah selesai, yang dilimpahkan ke pengadilan,, dan persentase pengembalian kekayaan negara.
2. Meningkatkan penyelesaian kasus pidana umum tertentu, pidana khusus dan kasus perdata serta tata usaha negara (2002, 2004).	Persentase penyelesaian kasus pidana umum tertentu, pidana khusus, kasus perdata serta tata usaha negara.
3. Meningkatkan dukungan sarana dan prasarana untuk mendukung tercapainya pelaksanaan Penuntasan Kasus KKN (2002,2003, 2004).	Jumlah dukungan sarana dan prasarana yang memadai untuk mendukung pelaksanaan penuntasan kasus KKN.
4. Melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan yang terkait masalah KKN bagi aparat penegak hukum (2003).	Jumlah aparat penegak hukum yang memahami peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah KKN.
5. Meningkatkan peran jaksa pengacara negara, pemulihan dan penyelamatan kekayaan negara (2003, 2004).	Meningkatnya bantuan hukum oleh jaksa dan meningkatnya jumlah pemulihan serta penyelamatan uang negara.
6. Melakukan penelitian tentang efektivitas penayangan pada media massa, nama-nama pelaku kejahatan untuk mengurangi tindak pidana korupsi (2003, 2004).	Tersedianya hasil penelitian tentang efektivitas penayangan pada media massa, nama-nama pelaku kejahatan untuk kurangi tindak pidana korupsi.
7. Mempercepat pengangkatan keanggotaan KPK melalui seleksi yang ketat (2004).	Terbentuknya anggota KPTPK yang bersih, akuntabel, mandiri dan tidak terpengaruh pihak manapun.
8. Mempercepat proses pembentukan Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi yang transparan dan akuntabel (2004).	Terbentuknya Pengadilan Tipikor dengan hakim yang bersih, berintegritas, dan independen dalam putusannya.
9. Melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan terkait masalah KKN bagi aparat penegak hukum (2004)	Jumlah aparat penegak hukum yang memahami peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah KKN.

Keterangan: Diolah dari bahan Repeta Tahun 2002, 2003 dan 2004.

Semua kebijakan yang dituangkan dalam Propenas 2000 – 2004, pada dasarnya masih berada dalam formulasi kebijakan kriminal, baik dalam kaitan penegakan hukum maupun sarana nonpenal. Formulasi menghasilkan perundang-undangan dan produk-produk kelembagaan di tingkat eksekutif, sebagaimana dikatakan Bromley (1989).

Bagaimana implikasinya pada level organisasi atau pranata hukum dalam kaitan usaha memerangi korupsi?



BAB 6

IMPLIKASI KEBIJAKAN KRIMINAL MEMERANGI KORUPSI

Bab ini membahas implikasi dari kebijakan kriminal di lembaga penegak hukum yang terdiri dari Polri, Kejaksaan Agung, KPK dan Pengadilan Khusus Tipikor, dalam memerangi korupsi.

6.1 Korupsi Sebagai Kejahatan Luar Biasa

Seperti dijelaskan Anderson (1975) bahwa konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi, antara lain dengan orientasi pada maksud dan tujuan, pola tindakan dan pelaksanaannya, hal ini sudah disadari ketika kebijakan dirumuskan dan diformulasikan. Dalam kaitan memberantas kejahatan korupsi yang digolongkan sebagai *extra ordinary crime*, temuan BPK atas indikasi adanya penyimpangan APBN/D senilai Rp 69,3 triliun adalah fakta yang menguatkan betapa luar biasanya korupsi.

Bocornya anggaran negara ini – kalau bisa disebut bocor – sudah pasti melibatkan demikian banyak pihak, pejabat, pemegang keputusan, yang secara yuridis formal sulit dibuktikan. Tambahan lagi hal ini diperlemah oleh kenyataan belum cukup siapnya perangkat hukum yang bersifat penal dan belum memadainya kualitas penegak hukum baik wawasan maupun moral.

Ironisnya kebocoran semacam itu bukan hal luar biasa lagi di mata masyarakat. Atau ada pandangan – hal yang kemudian menyulitkan Polri maupun Kejaksaan Agung – bahwa korupsi sebenarnya sekadar tindak pidana biasa, bukan sebagai kejahatan yang memerlukan perlakuan dan perhatian khusus, meski skala kerugian yang dihasilkan dan efek yang ditimbulkannya dalam jangka panjang sungguh luar biasa.

Bagaimana masalah korupsi tidak sederhana penanganannya dapat menjadi contoh adalah skandal BLBI yang demikian pelik dan rumit pemecahannya. Pendekatan hukum saja, dari fakta yang ada, tak mampu menuntaskannya. Inilah mengapa pemerintah berusaha mencari jalan lain, setidaknya agar uang negara beratus triliun rupiah yang raib dikorupsi dapat ditarik kembali.

Memilih jalan alternatif ini ditempuh juga oleh Presiden Megawati sebagai bentuk penyelesaian pada tahun 2002.

“ ...saya memerintahkan untuk segera mengambil langkah penyelesaian yang tuntas dan sekaligus memberi jaminan hukum bagi para debitur yang telah menyelesaikan kewajiban mereka berdasar perjanjian yang telah dibuat dengan pemerintah. Bagi mereka yang bersedia dan sedang dalam proses menyelesaikan kewajiban agar diberi kesempatan untuk secepatnya menuntaskannya dalam jangka waktu yang ditetapkan. Sedangkan bagi debitur yang tidak memenuhi atau tidak bersedia memenuhi kewajiban berdasar skema apapun yang secara sama diterapkan terhadap para debitur agar diambil tindakan hukum dan menyerahkannya kepada aparat penegak hukum.” (www.indonesia.nl, 2002).

Ketika Presiden Megawati menyampaikan statemen ini, tentu sudah didasari pertimbangan yang matang, walau oleh Kwik Kian Gie (2006: 189) hal ini dilihat sebagai meniadakan pelanggaran pidana menurut UU Perbankan yang merupakan hasil penafsiran Tap MPR No X/2001 dan UU No 25/2000 tentang Propenas.

Pada saat instruksi itu disampaikan, pemerintah sebenarnya sudah mengesahkan UU No 20/2001 tentang Tipikor, tapi belum dapat diterapkan, lantaran masih menunggu keberadaan lembaga khusus yang menangani korupsi atau KPK. Sementara pranata hukum lainnya, seperti kepolisian dan kejaksaan, belum dapat berperan secara maksimal karena berbagai kendala yang dihadapi.

6.1.1 Peran Polri di Tengah Masa Transisi

Seperti Polri, pada saat itu belum genap dua tahun berpisah dari Tentara Nasional Indonesia (TNI) – tepatnya 1 Oktober 1999. Polri masih berada dalam masa transisi untuk membangun jati diri dan membersihkan elemen-elemen militeristik di tubuh lembaganya.

Pada tahun-tahun ketika Presiden Megawati tengah sibuk memerangi korupsi, Polri sibuk pula melakukan perubahan yang fundamental, yakni mengubah kultur militeristik yang sudah berpuluh tahun tertanam untuk bisa menjadi sipil sejati. Selintas terlihat seperti mudah, namun pada praktiknya, perubahan tak saja menghadapi persoalan belum relanya TNI melepas Polri, juga adanya sementara anggota Polri yang lebih senang dengan kultur militer (www.hukumonline.com, 2001).

Proses perubahan itu menjadi kian lambat manakala payung hukum tak kunjung rampung. Sementara UU No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian dan UU No. 29 Tahun 1954 tentang Hankam Negara itu sendiri sudah ketinggalan zaman. Sehingga proses transisi dalam bentuk kebijakan-kebijakan yang bersifat teknis tak segera dapat direalisasi.

Baru pada 8 Januari tahun 2002, lahir UU No 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) – sekaligus mencabut UU No 28/1997. UU ini menegaskan bahwa Polri sudah berpisah dari TNI, memastikan Polri bukan militer, dan karenanya harus berwatak sipil. Dengan adanya UU ini, maka Polri telah berada dalam paradigma baru kepolisian dan sebagai bagian dari integral reformasi.

UU yang baru ini tidak hanya memuat susunan, kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang serta peranan kepolisian, tetapi juga mengatur tentang keanggotaan, pembinaan profesi, lembaga kepolisian nasional, bantuan dan hubungan serta kerja sama dengan berbagai pihak, baik di dalam maupun di luar negeri.

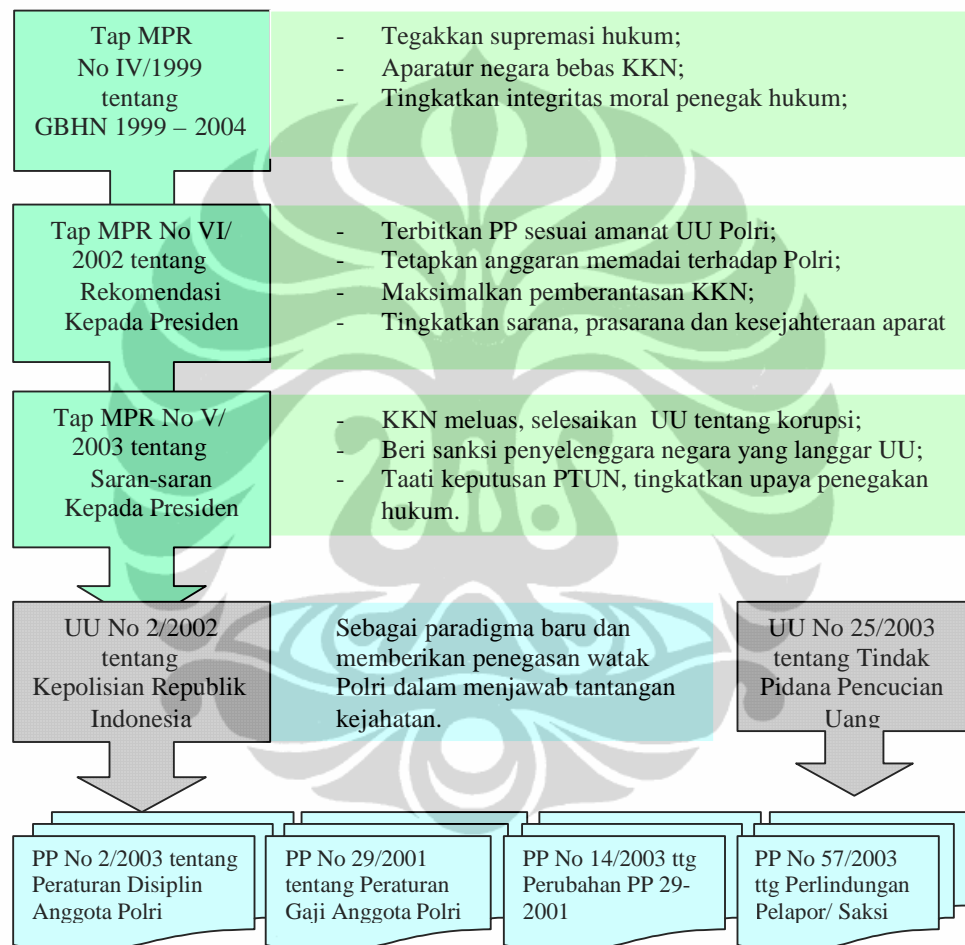
Hal yang terbaru dalam UU ini adalah keberadaan sebuah lembaga yang dinamakan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) yang kedudukannya di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden dan dibentuk dengan keputusan presiden. Peran Kopolnas adalah untuk membantu presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri dan memberikan pertimbangan kepada presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri, dengan persetujuan DPR.

Kopolnas juga berwenang mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada presiden yang berkaitan dengan anggaran, pengembangan SDM, sarana dan prasarana Polri.

Wajah baru Polri yang secara struktur di bawah langsung presiden, ini sesungguhnya dapat memberikan ruang gerak yang lebih efektif dalam kaitan usaha memerangi korupsi, seraya turut andil mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. Arah kebijakan Polri sudah jelas. Jalan untuk menuju ke arah sana memang sedang dirintis (Lihat Gambar 6.1) dan sebenarnya sangat

disadari oleh Kepala Kepolisian RI (Kapolri) waktu itu, yaitu Jenderal Polisi Drs Da'i Bachtiar, SH.

Gambar 6.1
Arah kebijakan Polri memerangi korupsi



Keterangan: Diolah kembali dari bahan Tap MPR, UU, dan PP.

Sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan penyidikan, Polri berusaha menerjemahkan amanat dan perintah UU itu. Menurut Direktur III Tindak Pidana Korupsi Polri, Brigjen Pol Drs Jose Rizal, pada saat itu kebijakan pokok Polri adalah melakukan proses hukum yang pada akhirnya dapat mengembalikan kerugian keuangan dan aset negara. Penyidikan dilakukan

dengan sedini mungkin bekerjasama lembaga lain, seperti Kejaksaan Agung dan BPKP. Lebih jauh kemudian dibentuk Tim Pemberantas (Timtas) Tipikor yang diketuai Jaksa Agung dengan wakil dari Polri, sebagai wujud komitmen untuk memerangi korupsi sebagaimana amanat UU.

Jose yang ditemui pada Kamis, 6 November 2008 di ruang kerjanya di Mabes Polri Jalan Trunojoyo, Jakarta Selatan, menjelaskan, meski Timtas Tipikor akhirnya dibubarkan setelah terbentuknya KPK, namun Polri masih meneruskan upaya menyelidik maupun menyidik kasus-kasus korupsi yang tersisa yang belum ditangani tuntas. Malahan, menyadari korupsi sebagai tindak pidana yang sangat serius, Polri akhirnya membentuk divisi khusus untuk itu.

Sejalan dengan PP No 2/2003 tentang Peraturan Disiplin Polri, kata Jose, Polri secara internal telah membentuk semacam lembaga pengawas penyidik.

6.1.2 Kejaksaan Agung dan Masalah Kepercayaan

Tak berbeda dengan Polri, Kejaksaan Agung akhirnya memiliki juga perangkat hukum baru berupa UU No 16/2004 tentang Kejaksaan RI -- mencabut UU No. 5/1991. Sebagai lembaga penuntutan, UU ini mengharuskan kejaksaan memegang prinsip negara hukum yakni jaminan kesederajatan bagi setiap orang di hadapan hukum (*equality before the law*).

Pembaharuan UU tentang kejaksaan dimaksudkan untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran sebagai lembaga pemerintahan yang bebas dari pengaruh kekuasaan pihak mana pun. Sebagai salah satu lembaga penegak hukum, kejaksaan diharapkan dapat lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, terutama pemberantasan KKN. Oleh karena itu penataan kembali untuk penyesuaian mutlak dilakukan.

Dalam konteks memerangi korupsi, Kejaksaan RI mempunyai kewenangan penyidikan dengan sebutan tindak pidana tertentu. Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan mempunyai kewenangan sebagai penggugat atau tergugat untuk membela kepentingan negara dan melindungi kepentingan rakyat.

Bagaimana peran Kejaksaan RI di masa pemerintahan Presiden Megawati?

Jaksa Agung MA Rachman melalui surat edaran (Lihat Gambar 6.2) pada tahun 2002 meminta jajaran kejaksaan di seluruh Indonesia melakukan percepatan penyelesaian perkara, khususnya korupsi. Mekanisme pengendalian tuntutan pidana korupsi juga diatur berdasar Surat Edaran Jaksa Agung MA Rachman No SE-003/A/JA/05/2002 ini dikeluarkan pada 13 Mei 2002, antara lain:

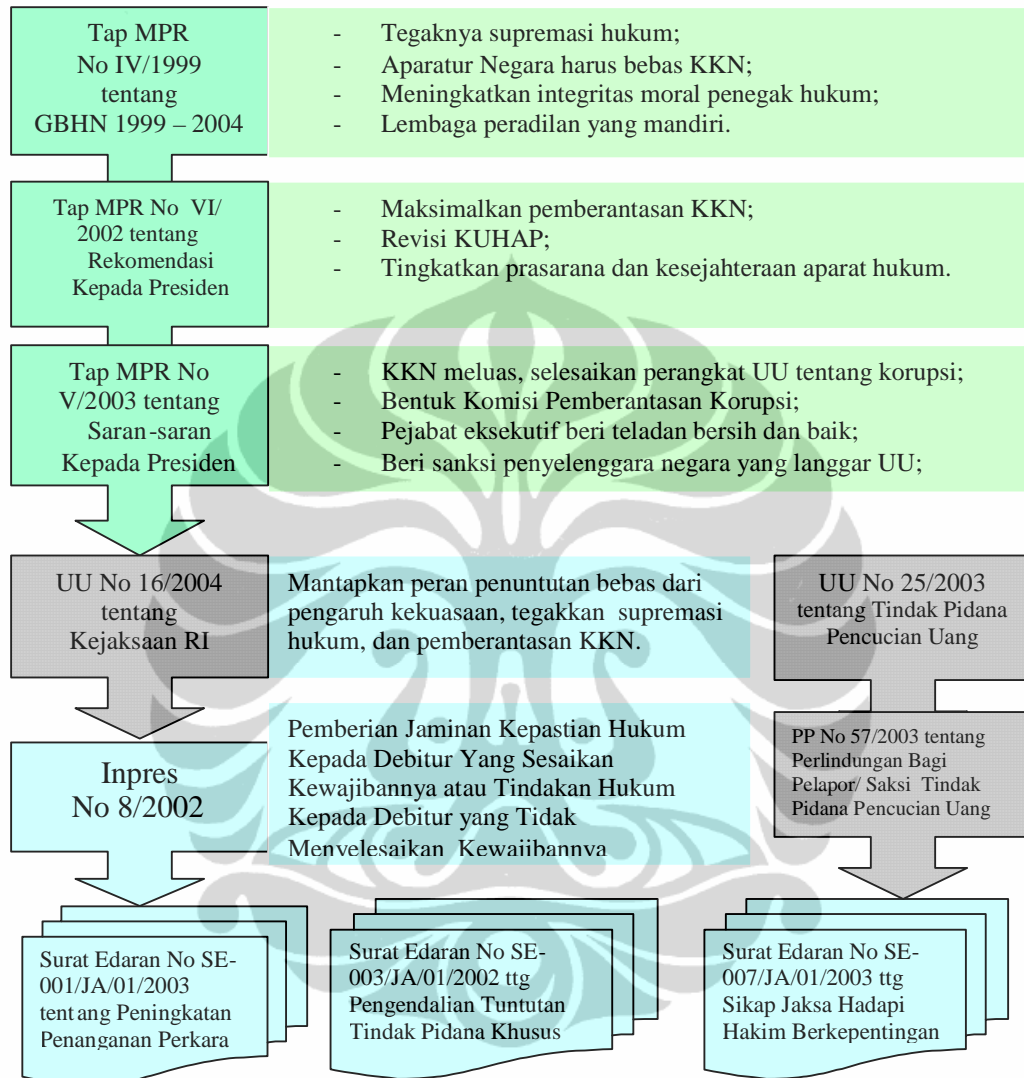
- (1) Kejaksaan Agung mengendalikan tuntutan pidana untuk perkara korupsi dengan kerugian di atas Rp 1 miliar.
- (2) Kejaksaan Tinggi mengendalikan tuntutan pidana untuk perkara korupsi dengan nilai kerugian Rp 100 juta – Rp 1 miliar.
- (3) Di bawah Rp 100 juta kendali penuntutan oleh Kejaksaan Negeri.

Selain itu, pada tahun 2003, Jaksa Agung mengeluarkan surat edaran kepada jajaran penuntut di kejaksaan tentang “Sikap Jaksa Penuntut Umum dalam Menghadapi Hakim yang Ia Sendiri Berkepentingan dalam Menghadapi Suatu Perkara” sebagaimana surat Edaran Jaksa Agung MA Rachman No SE-007/A/JA/09/2003 dikeluarkan pada 2 September 2003.

Inti surat edaran ini menyatakan masih ditemukannya seorang hakim yang dalam menyidangkan perkara korupsi tidak lagi berdasarkan asas bebas, jujur dan tidak memihak. Oleh sebab itu, Jaksa Agung memerintahkan kepada semua jaksa untuk meminta ketua atau anggota majelis hakim tersebut mengundurkan diri dengan alasan jika:

- (1) Ada hubungan saudara antar hakim, panitera, termasuk mantan suami istri sampai tingkat ketiga,
- (2) Hubungan saudara antara terdakwa dengan penasehat hukum atau dengan hakim, jaksa, panitera,
- (3) Jika diindikasikan mempunyai kepentingan dalam perkara yang sedang disidangkan.

Gambar 6.2
Arah kebijakan Kejaksaan RI memerangi korupsi



Keterangan: Diolah kembali dari bahan perundang-undangan.

Lalu pada 15 Januari 2003 melalui surat edaran No SE-001/A/JA/01/2003 dikeluarkan instruksi tentang percepatan penanganan kasus korupsi. menyusul adanya putusan MA tentang *judicial review* atau pembatalan terhadap berlakunya PP No 110 Tahun 2000.

Berikutnya pada 16 Maret 2004, Jaksa Agung mengirim surat kepada seluruh jajaran kejaksaan di Indonesia untuk mematuhi ketentuan KUHAP ketika

memeriksa kasus korupsi, baik yang ditangani kejaksaan maupun Polri. Surat ini dikeluarkan karena terdapat adanya berkas perkara yang cacat hukum.

Di bulan berakhirnya pemerintahan Presiden Megawati, Jaksa Agung mengeluarkan surat 29 Desember 2004, ditujukan kepada Kajati dan Kajari seluruh Indonesia agar para jaksa meningkatkan profesionalitas dalam menangani kasus korupsi, melakukan kajian mendalam terhadap setiap kasus, menentukan tenggat waktu, “jangan sekali-sekali menggunakan logika” dan harus berdasar alat bukti berdasar pasal 184 KUHP.

Upaya Kejaksaan Agung ini sebenarnya untuk menjawab Propenas 200-2004 bagaimana setiap lembaga penegak hukum melakukan meningkatkan kinerja dalam memerangi korupsi. Langkah-langkah yang dilakukan Jaksa Agung ini mencerminkan semangat dan kemauan keras agar penuntutan terhadap kasus korupsi jangan sampai kandas.

6.2 Lahirnya KPK Sebagai Lembaga *Super Body*

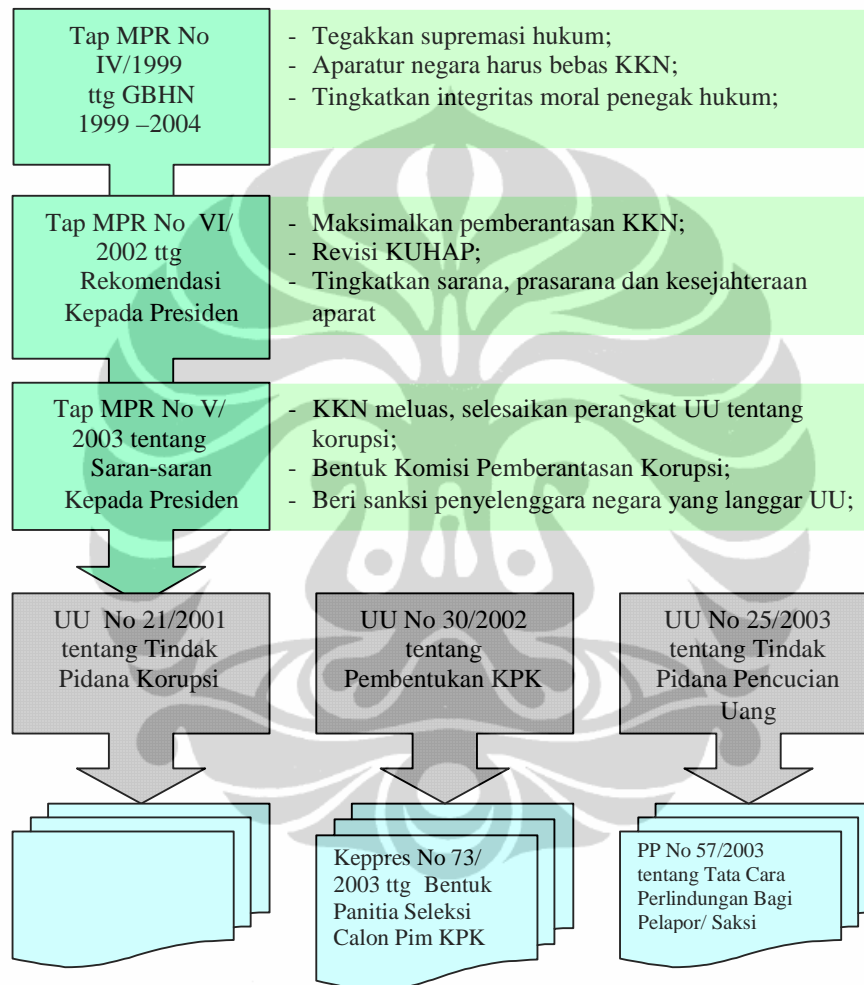
Disahkan Presiden Megawati pada tanggal 27 Desember 2002, KPK lahir melalui UU No 30/2002 dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, KPK berasaskan pada kepastian hukum, keterbukaan; akuntabilitas; kepentingan umum; dan proporsionalitas (pasal 5).

Tugas KPK sebagaimana ditetapkan dalam pasal 6 UU No. 30/2002 adalah: (1) Melakukan koordinasi dan supervisi dengan instansi yang berwenang memberantas tindak pidana korupsi; (2) Melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; (3) Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi, dan melakukan monitoring terhadap penyelenggaraan pemerintahan. (4) Melakukan koordinasi dengan instansi yang terkait dengan tugas pemberantasan dan pencegahan korupsi seperti kejaksaan, kepolisian, BPKP, BPK, inspektorat jenderal, dan bawasda.

Dalam melakukan tugas koordinasi, KPK berwenang mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan dan menetapkan sistem pelaporan dalam

kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi, bahkan dapat meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

Gambar 6.3.
Arah kebijakan KPK memerangi korupsi



Keterangan: Diolah dari bahan-bahan perundang-undangan.

KPK juga dapat mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kejaksaan atau kepolisian, jika (a) laporan masyarakat tidak ditindaklanjuti; (b) penanganan berlarut-larut; (c) terhambat karena campur tangan eksekutif, yudikatif atau legislatif.

Betapa kuasanya KPK, juga karena berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak korupsi yang melibatkan aparat penegak hukum dan penyelenggara negara dengan kerugian minimal satu miliar rupiah. Termasuk pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara, menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi dalam upaya penegakan hukum.

Hebatnya lagi dalam melakukan tugas monitoring, KPK berwenang melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintahan serta memberikan saran perbaikan jika pada sistem pengelolaan administrasi tersebut ditemui adanya potensi korupsi.

Kehebatan kewenangan itu diimbangi dengan kewajiban menyampaikan laporan secara berkala kepada Presiden RI, DPR, dan BPK serta audit kinerja dan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik.

Pimpinan KPK dipilih oleh DPR, dengan terlebih dahulu pemerintah membentuk panitia seleksi yang bertugas melaksanakan ketentuan yang diatur dalam UU. Pada 21 September 2003, Presiden Megawati mengeluarkan Keppres No 73/2003 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Calon Pimpinan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hasil panitia seleksi, diperoleh 10 nama dan diserahkan ke presiden pada 6 Desember 2003. Dari 10 nama itu, DPR memilih lima sebagai pimpinan komisi. Pada 19 Desember 2003, DPR mengesahkan lima pimpinan KPK hasil pilihan anggota Komisi Hukum DPR (www.tempointeraktif, 2004:1).

Ketua KPK terpilih, Taufikurrahman Ruki, menyadari betul bahwa korupsi sebagai kejahatan luar biasa dan penanganannya pun sangatlah rumit. Ada empat hal menurutnya yang diperlukan untuk memeranginya, yakni tekad yang kuat, konsep yang jelas, keberanian menindak dan kecakapan manajerial yang mandiri (Harahap, 2006: xi-xii).

Diakui oleh Khaidir Ramli, Kepala Biro Hukum KPK, harapan masyarakat dengan kehadiran KPK sangat tinggi. Namun pada awal berdiri dan setelah lima pimpinan KPK terpilih pada Desember 2003, kata Khaidir, kantor KPK baru diperoleh pada 24 Februari 2004. Letaknya di Gedung Sekneg Jalan Veteran, Jakarta Pusat dan sebagian lagi di Jalan Juanda, Jakarta Pusat.

Khaidir Ramli yang diwawancara pada 19 November 2008 di Kantor KPK Jalan Rasuna Said Kav C-1, Jakarta Selatan adalah jaksa penuntut pertama untuk kasus pertama KPK ketika memperkarakan korupsi Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam, Abdullah Puteh. Sebagai implementator dari kebijakan perundang-undangan secara teknis, Khaidir menjelaskan panjang lebar tentang atmosfir semangat tinggi di lingkungan aparat hukum di KPK. Dia melukiskan situasi saat itu sebagai sangat darurat, sarana dan prasarana serba terbatas. Bahkan hingga setahun kemudian mereka belum menerima gaji, kecuali gaji dari lembaga tempat mereka berasal – karena sebagian dari tenaga KPK berstatus tenaga bantuan sementara.

6.3 Pengadilan Tipikor dan Hakim *Ad-Hoc*

Selang beberapa bulan setelah lembaga KPK berdiri, berbekal Keppres No 59/2004 tentang Pembentukan Pengadilan Tipikor pada PN Jakpus, Pengadilan Khusus Tipikor pun dibentuk. Pasal 54 ayat (3) UU No 30/2002 tentang KPK menyatakan bahwa pembentukan Pengadilan Tipikor dilakukan bertahap, menyatu di PN Jakpus, dan berdasar UU No 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman seluruh biaya dibebankan kepada anggaran MA.

Berdasarkan keppres yang ditandatangani Presiden Megawati pada 26 Juli 2004, Pengadilan Tipikor mempunyai kewenangan menggelar persidangan yang penuntutannya diajukan oleh KPK untuk kasus yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, termasuk di luar wilayah Indonesia tapi dilakukan warga negara Indonesia. Penjelasan ini sesuai kewenangan dan jangkauan wilayah yuridiksi sebagaimana tercantum dalam pasal 3 dan pasal 4 Keppres No Keppres No 59/2004 tentang Pengadilan Khusus Tipikor.

Persidangan dilakukan lima hakim dalam sebuah majelis, terdiri dua hakim karir dan tiga hakim *ad hoc* - hakim yang diangkat untuk memeriksa dan memutus perkara yang bersifat khusus. Pengangkatan hakim *ad hoc* di Pengadilan Tipikor didasarkan pada alasan bahwa hakim karier masih dipertanyakan integritas dan profesionalismenya dalam menangani kasus korupsi. Sebuah kontroversi yang memancing perdebatan tapi tak menyurutkan bahwa keputusan tersebut harus bisa dan dapat dijalankan.

Keberadaan tiga hakim *ad hoc*, merupakan wujud konkret agar hasil-hasil persidangan para pelaku tindak pidana korupsi dapat dipadana dengan *fair* sesuai asas

keadilan. KPK dan Tipikor, betapapun, merupakan pertarungan bagi supremasi hukum dan profesionalisme. Sehingga integritas aparat penyidik, penuntut, dan hakim merupakan persyaratan yang mutlak.

Proses pencarian hakim *ad hoc* Pengadilan Tipikor dilakukan secara transparan dengan mempublikasikannya setiap fase seleksi di media massa. Panitia seleksi ketika itu berhasil menjaring 63 orang untuk hakim di tingkat kasasi, 34 orang untuk tingkat banding, dan 92 orang untuk tingkat pertama. Beberapa diantara peserta tes terdapat tiga orang guru besar dan tujuh orang berkualifikasi doktor (S3). Jumlahnya menciut setelah dilakukan ujian tertulis menjadi 30 orang di tingkat kasasi, 17 di tingkat banding, dan 41 di tingkat pertama (Harahap, 2006: 65-67).

Akhirnya berdasarkan Keppres No 111/M.Tahun 2004, ditetapkanlah angkatan pertama hakim *ad hoc* yang terdiri hakim pada MA, pengadilan tinggi dan pengadilan pertama masing-masing tiga orang.

Kendatipun merupakan pilihan dari sekitar 800 orang pelamar dan harus menempuh empat tahapan seleksi yang berat, hakim *ad hoc* tersebut tak serta merta disambut dengan tangan terbuka oleh masyarakat. Ada suara minor datang dari kalangan lembaga swadaya masyarakat. ICW misalnya, menuduh para hakim terpilih sebagai “benteng reyot penegakan hukum korupsi”. Namun ketika mereka sudah melaksanakan tugas dan menunjukkan integritasnya, tuduhan-tuduhan miring itu berbalik menjadi ancungan jempol (Harahap:68).

Persoalan keberadaan Pengadilan Khusus Tipikor yang menetapkan lima hakim – tiga hakim diantaranya adalah hakim *ad hoc* -- tetap menyimpan perdebatan. Di mata Humas Pengadilan Tipikor Jakarta Pusat, Soegeng Irianto, yang ditemui untuk wawancara di ruang kerja PN Jakarta Pusat, Kamis 4 November 2004 pukul 15.00, hakim *ad hoc* mengandung kelemahan, karena kebanyakan masih miskin pengalaman dibanding hakim karir. Ingat, kata Soegeng, orang yang bergelar sarjana hukum, belum tentu bisa menjadi hakim yang baik, seperti notaris atau pengacara sekalipun.

Sementara hakim karir sudah dididik untuk menjadi hakim, diuji dan ditempa oleh pengalaman. Ketimbang menggunakan hakim *ad hoc* yang sarjana hukum tapi kurang pengalaman jadi hakim, katanya, lebih baik mencari tenaga ahli dengan hakim karir yang berpengalaman duduk sebagai ketua majelis.

Perdebatan yang terus berkembang semacam ini, tidak bisa menghilangkan kenyataan bahwa praktiknya tidak seorang pun terdakwa yang luput dari palu majelis hakim *ad hoc*, di tengah rendahnya kinerja pengadilan umum waktu itu. Di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat misalnya, menurut catatan ICW, tak kurang 13 terdakwa tindak pidana korupsi dibebaskan oleh majelis hakim (Harahap:69).

Ini menunjukkan bahwa harapan agar hakim *ad hoc* lebih peka rasa keadilannya, tidak bersifat legalistik semata, dan lebih merdeka dari intervensi. Dan tidaklah salah mengatur hakim *ad hoc* dan hakim karir dengan komposisi 3:2. Dengan komposisi ini, para hakim *ad hoc* diharapkan dapat memenangi setiap terjadi ketidakmufakatan para hakim dalam mengambil keputusan.

Tak syak lagi, Pengadilan Tipikor adalah harapan di tengah masih centang perenangnya wajah hukum tatkala menghadapi penyelewengan dan kecurangan praktik KKN. Bahwa banyak pihak merasa kehadiran institusi hukum baru dengan kekuasaan luar biasa ini akan terantuk di tengah jalan, sikap yang kala itu dapat dimengerti.

Ketika Presiden Megawati mengeluarkan Inpres No 2/2004 tanggal 20 Juli 2004 tentang Dukungan Kelancaran Pelaksanaan Proses Hukum oleh KPTPK dan Penyelenggaraan Pemerintahan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dan Keppres No 214/M/2004 pada 26 Desember 2004 yang berisi pemberhentian sementara Gubernur NAD, persoalannya menjadi lain. Gubernur NAD akhirnya menjadi pejabat negara pertama yang dibawa KPK ke meja hijau Pengadilan Tipikor di Jalan HR Rasuna Said Jakarta, 27 Desember 2004 (Harahap:71).

Keberadaan KPK dan Pengadilan Tipikor sebagai *trigger mechanism* memerangi korupsi di era pemerintahan Presiden Megawati makin mempertebal keyakinan masyarakat akan keseriusan pemerintah dalam memformulasikan kebijakannya.

Meski begitu capaian ini sesungguhnya tidak mudah dan dibayar mahal. Ada pengabaian peran Polri yang waktu itu memang masih berada dalam masa transisi, ada pengabaian eksistensi Kejaksaan RI yang terkendala aspek yuridis, dan problem tersitanya waktu cukup lama guna memenuhi sarana dan prasarana KPK maupun Pengadilan Tipikor.

BAB 7 ANALISA KEBIJAKAN

Bab ini menganalisa dan sekaligus evaluasi secara normatif seluruh kebijakan pemerintahan Presiden Megawati untuk melihat tingkat pencapaian dan kecukupan perundang-undangan maupun turunannya.

7.1 Antara Komitmen, *Output* dan *Outcome*

Berhasil-tidaknya sebuah kebijakan dilihat dari *ouput* dan *outcome*-nya. Begitu pun pada masa pemerintahan Presiden Megawati dalam memerangi korupsi, seberapa jauh dampak yang ditimbulkan, seberapa efektif UU yang dibuat dapat dijalankan dan diterima masyarakat, akan ditentukan oleh proses waktu.

Di lembaga eksekutif representasi pro kebijakan untuk memberantas korupsi disandang presiden (Indrayana, 2008:160). Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai peran yang penting dalam perumusan kebijakan. Malahan, menurut (Winarno, 2007:125) keterlibatan presiden dapat dilihat dalam rapat-rapat kabinet, dan dalam beberapa kasus kadang terlibat secara personal.

Era pemerintahan Presiden Megawati terbilang cukup produktif dalam melahirkan UU sebagaimana amanat Tap MPR tentang GBHN 1999 - 2004. Dalam Propenas 2000 – 2004 dijelaskan bahwa pembentukan perundang-undangan adalah bagian dari pembangunan hukum dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. Propenas memprioritaskan pembangunan hukum itu dengan empat perhatian, yakni:

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan;
2. Pemberdayaan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum,
3. Penuntasan kasus KKN; dan
4. Peningkatan kesadaran dan pengembangan budaya hukum.

Keempat prioritas program itu sudah dilaksanakan oleh pemerintahan Presiden Megawati dengan – tentu saja – masih ditingkahi kendala waktu, kelengkapan peraturan pelaksanaanya, dan beberapa kekurangan lainnya di sana-sini. Kalau Mark Philip (2008) menyebutkan kegagalan di banyak negara dalam memerangi korupsi karena tidak

menempatkan korupsi sebagai prioritas, maka seharusnya apa yang sudah ditempuh pemerintahan Presiden Megawati ini sudah berada dalam jalur yang tepat. Bahwa perlu kehendak politik sebagaimana kata Ricoeur (1949), pemerintahan Presiden Megawati kenyataannya sangat serius dalam memformulasikan kebijakan pemberantasan korupsi.

Mantan konseptor komunikasi politik Presiden Megawati, Ari Junaedi melukiskan bahwa sejak awal menjabat, Presiden Megawati memang sudah berkehendak untuk membereskan masalah KKN di pemerintahannya. Hal ini tercermin ketika memilih anggota kabinet, Presiden Megawati banyak mengangkat kalangan akademisi yang dinilai memiliki idealisme. Ari Junaedi dalam wawancara pada 3 Desember 2008 pukul 11.15 di sebuah restoran di Jalan Sudirman, Jakarta Pusat, mengaku mempunyai hubungan sangat dekat secara informal dan sering mendampingi Presiden Megawati dalam perjalanan kenegaraan di dalam maupun di luar negeri. Sehingga dia mengetahui benar semangat, kemauan, dan komitmen Presiden Megawati dalam usaha memberantas korupsi di Indonesia.

Ketika beberapa dari anggota kabinetnya terindikasi terlibat KKN, kata Ari Junaedi, Presiden Megawati terkejut dan sangat gundah. Beberapa kali Megawati menyampaikan pernyataan betapa dia sangat mempercayai pembantu-pembantunya dalam mengambil kebijakan. Presiden Megawati pernah menyatakan sebagaimana disampaikan Ari:

“Saya presiden, saya tidak mengetahui secara teknis penjualan kapal tanker Pertamina. Saya menerima laporan secara umum dan saya mengetahuinya secara umum saja. Semua tanggung jawab teknis ada pada menteri masing-masing...”

Jangan lupa, ujar Ari, bahwa Presiden Megawati saat itu mewarisi sistem pemerintahan yang amburadul dan kondisi keuangan negara masih sangat kritis. Keputusan melakukan privatisasi BUMN – sebut penjualan Indosat, umpama -- adalah pilihan yang sangat sulit.

Belum lagi soal faktor pengaruh orang-orang terdekat di sekelilingnya. Sebut suami Megawati sendiri, misalnya. Dalam praktiknya tak gampang mengenyampingkan peran suami dalam aktivitas pemerintahan. Kata Ari, sering bahwa kebijakan suami berbeda dengan kebijakan sang istri, bahkan berlawanan. Ketika sang suami memimpin

lawatan delegasi ekonomi ke sebuah negara dengan beberapa menteri, Mega pun menuai kritik pedas dari masyarakat.

Penjelasan Ari sejalan dengan apa yang dikatakan Indonesianis William Liddle bahwa dalam perpolitikan Indonesia, peran seorang aktor mempunyai faktor yang sangat menentukan. Sebagus-bagusnya sebuah kebijakan jika tidak dijalankan dengan baik dan penuh tanggung jawab oleh para pelaksananya, niscaya kebijakan tersebut akan terhambat, bahkan gagal. Begitupun capaian kebijakan regulasi perundang-undangan pemerintahan Presiden Megawati yang cukup baik, ternyata *toh* terkendala faktor aktor.

Persoalan aktor ini tidak bisa dilepaskan dari budaya yang sudah kadung terbentuk jauh sebelum Megawati menjabat presiden. Nilai-nilai sosial dan perilaku tak terpuji para penyelenggara negara adalah warisan yang telah lama melekat dan tak mudah dihapus begitu saja. Adanya kebocoran APBN yang dilaporkan BPK di tengah gencarnya semangat memerangi korupsi, sebenarnya adalah sedikit dari banyak kasus serupa.

Ini mungkin ombak, atau bahkan badai. Tapi program pemerintahan Presiden Megawati harus terus berjalan. Formulasi kebijakan yang telah disusun membuktikan itu.

7.1.1 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dari program propenas tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, tingkat pencapaian pemerintahan Presiden Megawati dapat dikatakan cukup baik. Memang dari 28 rancangan perundang-undangan yang diwajibkan Propenas 2000 – 2004, yang berhasil diselesaikan hanya 19 UU. Namun secara kualitas, beberapa UU yang disahkan atau ditetapkan mempunyai nilai strategis untuk membangun pemerintahan yang bersih dan bebas KKN.

Diantaranya UU Tipikor, UU Pembentukan KPK, UU KPK, UU Tindak Pidana Pencucian Uang serta PP tentang Perlindungan Saksi, UU tentang Polri, dan UU tentang Kejaksaan RI. Pilihan untuk mengesahkan UU tersebut memperlihatkan bahwa pemerintahan Presiden Megawati memprioritaskan pemberantasan korupsi.

Capaian ini, menurut Trimedya Panjaitan, Ketua Komisi III (Membidangi Hukum) DPR RI periode 2004 – 2008, dianalogikan bahwa Presiden Megawati telah menyiapkan sebuah mobil yang siap untuk dipacu. Komitmennya jelas, dan

Presiden Megawati sudah meletakkan dasar-dasar untuk memerangi korupsi. Bahwa proses pembuatan perundang-undangan tidak bisa dilaksanakan dengan cepat, kata Trimedyta, lebih karena perlu proses panjang dari sosialisasi, penyiapan anggaran, sarana dan prasarana.

“Apalagi tidak ada aturan batasan pelaksanaan. Kalau presiden tidak mempunyai komitmen, bisa saja UU itu ditunda-tunda. Ini *kan* tidak,” ujarnya, seraya mengatakan bahwa kalau dia boleh memberi nilai dalam skala 1 – 10 atas prestasi itu, Presiden Megawati berhak memperoleh nilai “8”.

Trimedyta Panjaitan adalah anggota DPR RI dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Selama duduk di legislatif, termasuk di era pemerintahan Presiden Megawati, Trimedia berada di komisi yang membindangi perundang-undangan. Sehingga dia banyak mengetahui proses pembuatan sebuah UU dan permasalahan yang ada. Wawancara dilakukan pada 3 Desember 2008, pukul 15.00 di Ruang Komii III DPRRI, Senayan Jakarta.

Apa yang dijelaskan Trimedyta memang benar. Secara teoritis pun, sebagai sebuah kebijakan, hasil yang dicapai pemerintahan Presiden Megawati adalah terselesaikannya formulasi kebijakan di *policy level*, *institutional arrangement* hingga *organizational level*.

Sampai batas ini, sebagai sebuah formulasi kebijakan, menurut Johannes Sutoyo, langkah pemerintahan Presiden Megawati sudah cukup baik. Tinggal bagaimana pelaksanaan di level operasional untuk kemudian dilihat *ouput* dan *outcome*-nya.

Kata pengajar Teori Kebijakan Publik di Universitas Indonesia yang diwawancarai pada 4 Desember 2008 pukul 16.00 di Kantor Program Pascasarjana UI di Salemba, Jakarta Pusat, ini bicara tentang proses *output*, kadang membutuhkan waktu tak terlalu lama, setahun dua tahun. Tapi tidak demikian dengan *outcome*-nya. Untuk melihat hasil dan dampak UU harus tersedia waktu yang cukup panjang. Semakin krusial masalahnya, semakin lama pula waktu yang dibutuhkan. Umumnya, kata Johannes Sutoyo, setidaknya perlu waktu 10 sampai dengan 20 tahun.

Tabel 7.1
Evaluasi produk UU Propenas 2000 – 2004

INDIKATOR KINERJA PROPENAS	HASIL KERJA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyempurnaan UU No.8/1981 tentang KUHP 2. Penyempurnaan UU No.4/1946 tentang KUHP 3. Penyempurnaan UU No.14/1985 tentang MA 4. Penyempurnaan UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan RI. 5. Penyempurnaan UU No. 28/1997 tentang Polri. 6. Penyempurnaan UU yang terkait dengan HaKI 7. Penyempurnaan UU No.1/1950 tentang Grasi 8. Penyempurnaan UU No.2/1986 tentang Peradilan Umum. 9. Penyempurnaan UU No.5/1986 tentang PTUN. 10. UU tentang Yayasan 11. UU tentang Perlindungan Saksi 12. Penyempurnaan UU No.33/1997 tentang Peradilan Milite 13. Penyempurnaan UU No.39/1947 tentang Hukum Pid Militer 14. UU tentang Hukum Acara Perdata 15. UU tentang Kitab Undang-undang Hukum Perdata 16. UU tentang <i>Contempt of Court</i>. 17. UU tentang Pembatasan Kasasi 18. UU tentang Pengadilan HAM 19. UU tentang Kode Etik Hakim 20. UU tentang Advokat 21. UU tentang Komisi <i>Ombudsman</i> 22. UU tentang Mekanisme Pemerintah – DPR dalam buat UU 23. UU tentang Pengangkatan Harta Karun 24. UU tentang Komisi Pemberantas Tindak Pidana Korupsi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belum Selesai 2. Belum Selesai 3. Disempurnakan Tahun 2004 4. Disempurnakan Tahun 2004 5. Disempurnakan Tahun 2002 6. Disempurnakan Tahun 2001 7. Disempurnakan Tahun 2002 8. Disempurnakan Tahun 2004 9. Disempurnakan Tahun 2004 10. Ditetapkan Tahun 2001 11. Berbentuk PP No.57/2003 12. Belum Selesai 13. Belum Selesai 14. Belum Ditetapkan 15. Belum Ditetapkan 16. Belum Ditetapkan 17. Belum Ditetapkan 18. Belum Ditetapkan 19. Belum Ditetapkan 20. Belum Ditetapkan 21. Belum Ditetapkan 22. Belum Ditetapkan 23. Belum Ditetapkan 24. Ditetapkan Tahun 2002
<ol style="list-style-type: none"> 1. UU No 14/2002 tentang Pengadilan Pajak, 2. UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara, 3. UU No 19/2003 tentang BUMN, 4. UU No.24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi, 5. UU No 25/2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, 6. UU No.4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, 7. UU No 3/2004 tentang Bank Indonesia 8. UU No 15/2004 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara, 9. UU No.22/2004 tentang Yudisial. 	<p>Di luar yang diagendakan dalam Propenas 2000 – 2004, pemerintahan Presiden Megawati juga menyempurnakan dan menetapkan UU. Diantaranya yang berkaitan dengan upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN adalah:</p>

Keterangan: Diolah dari dokumen Propenas 2000 -2004 dan Repeta Tahun 2001, 2002, 2003, 2004, diterbitkan Sekjen DPR RI, Senayan Jakarta.

Karena itu, penilaian terhadap kinerja pemerintahan Presiden Megawati tak saja dilihat dari jumlah UU yang dibuat atau yang disempurnakan, tapi juga UU yang tidak termasuk dalam perintah UU Propenas 2000 – 2004. Hal ini dapat dimengerti, karena propenas disusun pada tahun 1999 dan baru menjadi UU pada tahun 2000. Adalah wajar terjadi perubahan mengingat dinamika reformasi kala itu – terutama politik, ekonomi dan sosial -- sehingga sangat boleh jadi prioritas pun bergeser. Perubahan-perubahan prioritas itu tentu tidak meleset dari tujuan mewujudkan supremasi hukum.

Masalahnya adalah bagaimana memaknai produktivitas pembuatan perundang-undangan. Amanat MPR dan GBHN untuk membuat UU memang bersifat fundamental bagi negara yang berdasarkan hukum seperti Indonesia. Pertanyaan yang timbul, adakah kemudian terjadi perbaikan setelah pemerintahan Presiden Megawati melaksanakan program membuat UU? Sudah terwujudkah supremasi hukum yang diharapkan? Atau seberapa terkikis sudah praktik KKN yang selama ini menggerogoti negara?

Pertanyaan-pertanyaan seperti ini wajar karena merupakan indikator penting untuk melihat keberhasilan sebuah program yang sudah dijalankan. Namun kalau dibutuhkan waktu 10-20 tahun untuk melihat dampak UU, berarti keberhasilan atau kegagalan pemerintahan presiden Megawati dalam memerangi korupsi baru dapat diketahui sedikitnya 10 tahun kemudian.

Begitu pula produktivitas membuat perundang-undangan sesuai propenas. Alih-alih menjadi alat pengatur yang efektif, banyaknya UU bisa-bisa malah menimbulkan kerancuan hukum. Ada Polri yang mempunyai kewenangan menyidik tindak pidana korupsi, ada Kejaksaan Agung yang berwenang menyidik dan menuntut, ada pula KPK sebagai penyidik sekaligus penuntut.

7.1.2 Pemberdayaan Lembaga Peradilan dan Penegak Hukum

Prioritas pembangunan hukum yang kedua adalah pemberdayaan lembaga peradilan dan penegak hukum. Tujuan program ini adalah bagaimana meraih dan merebut kembali kepercayaan masyarakat terhadap peran dan citra lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum yang sudah carut marut.

Tabel 7.2: Evaluasi UU No 2/2002 tentang Polri

PASAL YANG DITINDAKLANJUTI	PP	KEPPRES	KEP POLRI
Pasal 6: (3) Ketentuan daerah hukum ... diatur PP	Belum		
Pasal 7: Susunan organisasi kerja ...diatur Keppres		No 7/2002	
Pasal 11: (8) Ketentuan jabatan diatur Kep Kapolri			Belum
Pasal 12: (1) Jabatan ditentukan Kep Kapolri			No 36/VIII/2004
Pasal 21: (2) Pembinaan anggota diatur Kep Kapolri			Belum
Pasal 22: (2) Pengambila sumpah diatur Kep Kapolri			No 104/IV/2003
Pasal 24: (2) Ketentuan ikatan dinas diatur Keppres		Belum	
Pasal 25: (2) Susunan pangkat diatur Kep Kapolri			No.09/III/2002.
Pasal 26: (2) Gaji dan hak lainnya .diatur dengan PP	Belum		
Pasal 27: (2) Peraturan disiplin diatur dengan PP	PP No.2/2003		
Pasal 29: (2) Tunduk kekuasaan peradilan diatur PP	PP No.3/2003		
Pasal 30: (3) Pemberhentian anggota Polri diatur PP	PP No.1/2003		
Pasal 38: (2) Tanda pengenal diatur Kep Kapolri			No 45/X/ 2004
Pasal 42: (4) Kerjasama dengan lembaga diatur PP	Belum		

Keterangan: Diolah dari dokumen Pemantauan PP atas UU oleh Sekretariat Jenderal DPR RI, 2007.

Langkah yang dilakukan pemerintahan Presiden Megawati antara lain dengan membangun aparat profesional yang berintegritas dan bermoral tinggi, menyempurnakan sistem rekrutmen, pendidikan, maupun membangun sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan tugas.

Program standar semacam ini memang tidak seketika dapat dirasakan hasilnya. Memerlukan proses waktu yang panjang, sehingga sulit untuk melihat apakah pemerintahan Presiden Megawati berhasil melaksanakan program ini. Pula dalam hal pencapaian dapat maksimal atau tidak, bergantung pada siapa pimpinan pelaksana di lembaga tersebut.

Sekadar sebagai catatan, ketika melaksanakan kegiatan *crash programme*, Kejaksaan RI umpamanya, menyelesaikan 5.000 dari 10.000 perkara tunggakan kasasi dan peninjauan kembali di MA pada tahun 2001. Sedangkan Polri pada kurun waktu tahun 2002, menyelesaikan 35 kasus korupsi dari 137 kasus yang dilaporkan (Repeta 2004: Pembangunan Hukum, III-4).

Keberadaan dua lembaga penegakan hukum ini memang termasuk yang menjadi sorotan publik dan menjadi “korban” tatkala lahir UU Tipikor, UU KPK dan terbentuknya KPK. Salah satu faktor yang membuat Polri tidak sepenuhnya dapat berperan dalam upaya memberantas KKN adalah karena baru lepas dari TNI. Tahun-tahun ketika Presiden Megawati memimpin pemerintahan, Polri masih berada dalam masa transisi. Lagi pula UU Polri pun belum dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan yang memadai untuk bisa bergegas membenahi diri (Lihat Tabel 7.2).

Tak berbeda adalah Kejaksaan Agung. Lembaga yang memiliki kewenangan penuntutan ini juga direformasi dan memperbaiki kinerja, meski sedikit terlambat karena UU tentang Kejaksaan RI (Lihat Tabel 7.3) ditetapkan pada tahun 2004, tahun menjelang berakhirnya pemerintahan Presiden Megawati. Nasib Kejaksaan RI sama, yakni terkendala aturan pelaksanaan UU yang belum rampung.

Tabel 7.3
Evaluasi UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI

PASAL DAN AYAT YANG DITINDAKLANJUTI	ATURAN PELAKSANA	KEPUTUSAN JAKGUNG
Pasal 1: (3) Ketentuan lebih lanjut tentang pelatihan ... diatur oleh Jakgung.		No 04/A/JA/2004 Tentang Diklat
Pasal 11: (2) Ketentuan mengenai rangkap jabatan ... diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP).	Belum Dibuat	
Pasal 16: Ketentuan lebih lanjut tata cara pemberhentian diatur dengan PP.	Belum Dibuat	
PPasal 17: Ketentuan mengenai tunjangan fungsional jaksa diatur dengan Perpres.	Belum Dibuat	
Pasal 38: Untuk meningkat kualitas kenirja, Presiden dapat membentuk komisi	Belum Dibuat	

Keterangan: Diolah sendiri dari dokumen Hasil Pemantauan PP atas UU diterbitkan Sekretariat Jenderal DPR RI, 2007.

7.1.3 Penuntasan Kasus-kasus KKN

Penuntasan kasus-kasus KKN adalah program yang menjadi prioritas, karena bertujuan untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Menangani masalah KKN harus diakui merupakan program yang tersulit dari Propenas 2000 – 2004. Mengikis praktik yang sudah menggerogoti negara selama setengah abad lebih dalam tempo 3,5 tahun adalah mimpi. Maka dapat dipahami bahwa capaian program ini tak dapat serta merta dirasakan oleh masyarakat.

Yang pasti prosentase penyelesaian perkara tindak pidana khusus, termasuk perkara korupsi yang terselesaikan adalah 4.809 perkara dari 5.320 perkara di tahun 2001 dan penyelesaian 1.206 perkara dari 3.569 kasus pada tahun 2002. Sementara kerugian negara yang berhasil diselamatkan, tahun 2001 sebesar

Rp 1.197.591.834.213 dari Rp 35.015.987.284.497 dan US\$ 52.216.135.845, dan tahun 2002 sebesar Rp286.249.425 dari Rp938.275.086.681 (Repeta 2004:7)

Tabel 7.4
Evaluasi UU 30/2002 tentang KPK

PASAL DAN AYAT YANG DITINDAKLANJUTI	PEMERINTAH	PUTUSAN KPK
<p>Pasal 24 (3) Ketentuan mengenai syarat dan tata cara pengangkatan pegawai KPK diatur lebih lanjut dengan Keputusan KPK.</p>	<p>Keppres No 73/2003 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Calon Pimpinan KPK</p> <p>Keppres No 45/2004 tentang Pengalihan Organisasi, Admin dan Finansial Sekjen KPKPN ke KPK</p>	
<p>Pasal 25 (2) Ketentuan mengenai prosedur tata kerja KPK diatur lebih lanjut dengan Keputusan KPK</p>		<p>Kep.Pimpinan KPK No Kep-07/KPK02/2004 tentang <i>Job Discription</i> dan Kode Etik Pimpinan KPK</p>
<p>Pasal 26 (8) Ketentuan mengenai tugas bidang-bidang...diatur dengan Keputusan KPK. Pasal 27 (4) Ketentuan tugas dan fungsi Sekjen ditetapkan .Keputusan KPK</p>		<p>Sedang diklarifikasi</p>
<p>Pasal 54 (3) Pembentukan Pengadilan Tipikor ... dilakukan secara bertahap dengan Keputusan Presiden.</p>	<p>Keppres No 59/2004 tentang Pembentukan Pengadilan Tipikor pada PN Jakpus.</p>	

Keterangan: Diolah dari *Hasil Pemantauan PP atas UU*, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2007.

Khusus untuk perkara BLBI kurun waktu 2001-2002, dari 52 kasus yang masuk, 22 perkara telah diajukan ke pengadilan dan sisanya masih dalam penyidikan, dengan jumlah kerugian negara yang berhasil diselamatkan Rp2.399.140.592.877. Di lingkungan MA diselesaikan perkara Pidana Khusus KKN sebanyak 80 kasus, dan hasil inventarisasi tercatat perkara KKN sebanyak 80 kasus (Repeta 2004:8).

Angka-angka ini adalah hasil dari sedikit upaya yang boleh jadi bersifat sementara. Sebab tahun-tahun berikutnya KPK mulai mengambil peran sebagai garda terdepan dalam memerangi KKN (Lihat Tabel 7.4).

Segera setelah Presiden Megawati dan DPR mensahkan pimpinan KPK, geliat makin terlihat. Meski, seperti penjelasan Khaidir Rahman, sekalipun tertatih-tatih dengan segala keterbatasan, para pimpinan dan anggota KPK mampu membuktikan tekad keras mereka untuk mengemban misi memerangi korupsi.

7.1.4 Peningkatan Kesadaran dan Pengembangan Budaya Hukum

Bagaimana meningkatkan kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat maupun aparat penyelenggara negara di Indonesia? Pertanyaan ini juga sulit dijawab manakala masih ditemukan pelanggaran oleh aparat dan masyarakat yang bertindak main hakim sendiri.

Program keempat dari pembangunan hukum Propenas 2000 – 2004 ini sesungguhnya memiliki implikasi luas terhadap keberhasilan pembangunan di bidang lainnya seperti politik, ekonomi, sosial dan pertahanan keamanan. Pembangunan hukum merupakan kunci bagi pelaksanaan penyelenggara negara dalam arti luas, khususnya pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. Tidak tercapainya tujuan pembangunan hukum secara optimal, secara tidak langsung mengakibatkan terhambatnya pencapaian tujuan berbagai bidang pembangunan lainnya.

Dalam pelaksanaannya, tak semua tujuan propenas dapat terpenuhi karena berbagai kendala dan hambatan baik dari sisi landasan hukum dan kelembagaan; sumber daya manusia maupun integritas penyelenggara Negara, khususnya penyelenggara negara di bidang hukum. Temuan BPK, sebagaimana dilaporkan

dalam Propenas 2004, jelas menunjukkan bahwa praktik-praktik KKN oleh pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara belum berkurang. Indikasi penyimpangan Rp 69,3 triliun, itu bukti rumitnya persoalan korupsi.

Kenyataan getir ini tak luput dari perhatian MPR yang segera mengeluarkan semacam rekomendasi yang ditujukan kepada pemerintahan Presiden Megawati (Lihat Tabel 7.5) pada tahun 2002 dan tahun 2003.

Keluarnya dua Tap MPR ini merupakan signal bahwa upaya memberantas KKN belum mencapai tahapan sebagaimana yang diharapkan. Maka MPR pun mendesak agar Presiden Megawati mengeluarkan PP yang berkaitan dengan UU Polri, menyelesaikan UU KPK dan membentuk lembaga KPK, dan merivisi KUHAP yang masih menimbulkan multi-interpretasi kewenangan antara lembaga kejaksaan dan kepolisian, yang pada akhirnya menghambat upaya pemberantasan KKN itu sendiri

Tabel 7.5
TAP MPR tentang rekomendasi dan saran kepada presiden

<p>Tap MPR No VI/2002</p>	<p>Tentang Rekomendasi Kepada Presiden</p>	<p>Terbitkan PP sesuai amanat UU Polri, tetapkan anggaran memadai terhadap Polri, maksimalkan pemberantasan KKN, selesaikan UU KPK dan bentuk KPK, cabut keppres hasil rekayasa KKN, tingkatkan eksistensi dan revisi UU MA, revisi KUHAP, tingkatkan sarana, prasarana dan kesejahteraan aparat penegak hukum.</p>
<p>Tap MPR No V/2003</p>	<p>Tentang Saran-saran Kepada Presiden</p>	<p>KKN meluas maka segera selesaikan perangkat UU tentang korupsi, bentuk KPK, pejabat eksekutif diminta beri teladan dalam menjalankan pemerintahan yang bersih dan baik, beri sanksi terhadap penyelenggara Negara yang langgar UU, taati keputusan PTUN, tingkatkan upaya penegakan hukum.</p>

Keterangan: Matriks diolah sendiri dengan bahan dari dokumen Tap MPR.

Sedangkan Tap MPR tahun 2003 tentang saran-saran kepada pemerintahan Presiden Megawati, MPR meminta agar segera diselesaikan perangkat UU dan pembentukan KPK. Saran yang berkaitan dengan UU No 30/2002 tentang KPK terutama, jangan sampai terjadi ketidakpastian hukum – yang bisa saja dapat menjadi lahan KKN baru.

Kendala lain adalah terkait dengan pengangkatan anggota KPK yang berdasarkan UU No 30/2002 harus efektif pada akhir tahun 2003, namun sampai pada waktunya masih terkendala keppres tentang pembentukan Tim Seleksi Anggota KPTPK. Percepatan juga terkendala pelaksanaan UU No. 15/2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, karena banyak pelaku tindak pidana korupsi yang melakukan praktik pencucian uang. Walaupun sudah dibentuk lembaga PPATK namun dalam pelaksanaannya lembaga tersebut belum optimal, masih ada pasal-pasal yang tidak sesuai dengan ketentuan internasional. Hal ini masih ditambah persoalan belum adanya perlindungan saksi dan korban khususnya dalam perkara korupsi, sehingga saksi atau korban yang melaporkan tindak pidana korupsi tidak dilindungi secara hukum.

Lemahnya upaya memperbaiki kinerja dan profesionalisme birokrasi dan lemahnya pengawasan yang dilakukan, baik itu pengawasan yang bersifat eksteren maupun interen juga masih menjadi salah satu persoalan yang menghambat penuntasan KKN dan penegakan hukum. Selain itu proses birokrasi yang berbelit-belit dan tidak jelas dalam pelaksanaan pelayanan publik, secara nyata mendatangkan kerugian, karena merupakan salah satu sumber praktik suap.

Tak kalah merisaukan adalah lemahnya sumber daya manusia (SDM) untuk mendukung penegakan hukum yang tegas terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Harus diakui kenyataan bahwa kualitas SDM pada lembaga kejaksaan, lembaga kepolisian dan peradilan masih perlu ditingkatkan secara terus menerus.

Yang tersulit adalah belum memadainya moral dan integritas aparat penegak hukum dan hakim, yang dalam banyak hal mempunyai andil sangat besar terhadap proses penanggulangan dan penuntasan perkara tindak pidana korupsi. Berbagai upaya dalam bentuk rencana yang konkret pada dasarnya telah dibuat dan disepakati namun akan sulit dilakukan tanpa *political will* dari legislatif,

eksekutif maupun yudikatif. Jika masalah ini diupayakan secara sungguh-sungguh, masalah KKN dapat diurai dan lebih mudah dicari jalan keluarnya. Pada dasarnya tuntutananya adalah profesionalisme dan integritas yang memadai pada aparat penyidik, penuntut, dan ketegasan sanksi hukum. Lemahnya integritas dan profesionalisme akan mengakibatkan UU hanya akan menjadi “macan kertas”.

Tabel 7.6
Penuntasan kasus KKN tahun 2002, 2003, 2004.

RENCANA TINDAK	INDIKATOR PENCAPAIAN	
1. Meningkatkan koordinasi antara aparat hukum dalam penyelesaian kasus KKN (2002,2003,2004).	Terinventarisasinya kasus KKN yang belum, sudah selesai, dan ke PN, serta jumlah kembalinya kekayaan negara.	Terlaksana sebagian
2. Meningkatkan penyelesaian kasus pidana umum, khusus dan perdata serta tata usaha negara (2002, 2004).	Persentase penyelesaian kasus pidana umum, khusus, perdata serta tata usaha negara.	Terlaksana sebagian
3. Meningkatkan dukungan sarana dan prasarana demi tercapainya penuntasan kasus KKN (2002,2003, 2004).	Jumlah dukungan yang memadai untuk pelaksanaan penuntasan kasus KKN.	Terlaksana sebagian
4. Sosialisasi peraturan UU terkait masalah KKN bagi aparat penegak hukum (2003).	Jumlah aparat hukum yang paham peraturan perundang-undangan yang terkait KKN.	Berlangsung
5. Meningkatkan peran jaksa pengacara untuk selamatan kekayaan negara (2003/4).	Meningkatnya bantuan hukum oleh jaksa dan jumlah penyelamatan uang negara.	Belang sung
6. Meneliti efektivitas tayangan nama-nama pelaku korupsi di media massa agar berefek jera (2003, 2004).	Tersedianya hasil penelitian tentang efektivitas penayangan pada media massa,	Berlangsung
7. Mempercepat pengangkatan anggota KPK melalui sistem seleksi ketat (2004).	Terbentuknya anggota KPK yang bersih, akuntabel, dan mandiri.	Terlaksana
8. Mempercepat pembentukan Pengadilan Tipikor yang transparan/akuntabel (2004).	Terbentuknya Pengadilan Tipikor dengan hakim bersih, berintegritas, dan independen.	Terlaksana
9. Sosialisasi peraturan UU terkait masalah KKN bagi aparat penegak hukum (2004).	Jumlah aparat hukum yang paham peraturan UU yang terkait dengan masalah KKN.	Berlangsung

Sumber: Diolah kembali dari bahan dokumen Propernas 2000 – 2004, Sekjen DPR RI, Senayan Jakarta.

Terlebih-lebih pada saat itu pemerintahan Indonesia belum dan masih dicengkeram oleh peran *International Monetary Fund* (IMF) yang secara ekonomi, sosial dan politik, amat besar pengaruhnya. Sehingga ada beberapa perusahaan atau aset-aset negara harus dijual kepada pihak asing (Rafick, 2006: 366). Namun begitu, menyerahkan beban negara yang telanjur “sakit parah” di tangan seorang Megawati, sungguh kurang adil. Kepatuhan pemerintah terhadap IMF adalah warisan yang belum bisa ditolak.

Bahwa Presiden Megawati pernah menonaktifkan majelis hakim kasus pailit Manulife yang diduga menerima suap, dengan risiko kemungkinan gugatan hukum tata usaha negara (Indrayana, 2008: 54), toh berani dilakukan.

Jadi sekali lagi, jangan mengira dengan menggenjot produk perundang-undangan dan memperbaiki institusi hukum merupakan jaminan hukum akan menjadi baik. Malahan menurut Satjipto Rahardjo (2008), obat untuk menghentikan kemerosotan hukum jangan-jangan bukan di situ. Sebab jaring yang bagaimanapun kuatnya belum tentu mampu “menjaring” koruptor dengan efektif (*Kompas*, 2008:6).

Begitulah. Bahwa korupsi menurut Muladi (2002) mempunyai karakteristik yang sangat kompleks, terbukti memang benar. Semangat (reformasi) saja tanpa disertai langkah konkret dan keandalan para aktornya, menjadi tidak berarti apa-apa. Yang bisa diharapkan dengan telah disiapkannya sejumlah perangkat hukum dan pranata hukum oleh pemerintahan Presiden Megawati adalah implementasi kebijakan yang tepat oleh pemerintahan berikutnya. Meminjam analogi Trimedya, tinggal seberapa cepat mobil yang disiapkan pemerintahan Presiden Megawati dapat dipacu oleh orang-orang yang ada di balik kemudi.