

dari sudut

# Tepian Mahakam

## Korupsi dan Keresahan Pejabat Publik

Ketika PKP2A III LAN Samarinda berdiri bulan April 2005, langkah pertama yang mendapat prioritas adalah audiensi dengan berbagai instansi tingkat propinsi maupun kabupaten/kota dalam rangka memupuk silaturahmi dan menjalin komunikasi antar lembaga. Dalam setiap diskusi pada acara tadi, sering sekali muncul keluhan yang merefeksikan adanya keresahan diantara para pejabat di daerah terhadap kondisi tertentu dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya. Salah satu yang dipandang paling krusial adalah kebijakan penegakan hukum dan pemberantasan korupsi. Namun yang dikeluhkan bukanlah semangat dan substansi kebijakan pemberantasan korupsinya, melainkan caranya. Dari berlapisnya lembaga pemeriksa dan penyidik, pemanggilan pejabat yang dinilai kurang “sopan”, hingga tudingan adanya pilih kasih, tebang pilih dan pemeriksaan yang tidak proporsional. Bahkan di suatu daerah pemekaran, seorang pejabat teras harus “membongkar” dokumen kerja dan dokumen keuangan 5 tahun kebelakang, meskipun tidak ada indikasi dan laporan masyarakat mengenai dugaan terjadinya kasus korupsi.

Jika dirunut kebelakang, keresahan tadi tidak terlepas dari euphoria reformasi total yang bergulir sejak tahun 1998. Sejak saat itu, tatanan makro sistem politik dan sistem pemerintahan RI telah berubah secara fundamental. Ide *executive heavy* yang terkandung dalam UUD 1945 pra-amandemen, tiba-tiba bermetamorfosis menjadi *legislative heavy*. Dampaknya, DPRD menjadi lembaga *super body* yang “kebablasan”, dimana perilaku politik para wakil rakyat di beberapa daerah cenderung *over-acting* melalui aksi-aksinya melengserkan kepala daerah secara kurang proporsional. Lebih memprihatinkan lagi adalah terjadinya fenomena korupsi yang makin mengakar dan menyebar, yang sebagian besar melibatkan para politisi lokal. Itulah sebabnya, kedudukan badan legislatif dalam UU Pemerintahan Daerah yang baru disejajarkan kembali dengan kedudukan lembaga eksekutif. Ini berarti bahwa Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD.

Sementara itu, maraknya kasus korupsi di daerah serta semangat untuk membangun tata pemerintahan yang baik (*good governance*), telah mendorong Pemerintah untuk menciptakan sistem dan institusi hukum yang lebih kuat dalam rangka pemberantasan KKN. Implikasinya, lahirlah pranata hukum baru seperti KPK dan Timtastipikor, yang dalam prakteknya, pranata hukum tadi telah menjelma sebagai *super body* baru dalam tata hubungan antar lembaga negara di Indonesia. Artinya, fenomena *legislative heavy* telah bermetamorfosis kembali menjadi *judicative heavy*. Dan ironisnya, kewenangan yang amat

besar yang dimiliki oleh institusi hukum baru tadi secara langsung maupun tidak langsung berdampak pada “terganggunya” proses pelayanan publik dan pembangunan daerah.

Indikasi dari deselerasi pembangunan daerah ini antara lain nampak dari tingkat penyerapan anggaran publik yang hanya mencapai  $\pm 10\%$  hingga akhir triwulan ke-2 tahun 2006. Saking rendahnya tingkat kinerja ekonomi domestik, Presiden sampai mengeluarkan Inpres No. 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Investasi. Dalam jangka pendek (semester 1), Inpres ini memerintahkan dilakukannya stabilisasi makro ekonomi dengan strategi *fiscal stimulus* melalui percepatan penyerapan APBN/APBD.

Indikasi lain dari perlambatan proses pelayanan ini adalah sering dijumpainya kasus pengunduran pejabat dan keengganan pegawai untuk diangkat sebagai pengelola proyek atau panitia pengadaan barang dan jasa. Hal ini jelas akan sangat berpengaruh terhadap kinerja makro pemerintahan serta kualitas pelayanan umum (*public service delivery*). Dengan kata lain, kekhawatiran, keragu-raguan, kemalasan, dan bahkan ketakutan di kalangan pejabat publik terhadap bayang-bayang sanksi pidana dalam pelaksanaan tugas pokoknya, dapat membawa kerugian terhadap masyarakat secara luas. Kondisi seperti ini tentu saja sangat bertolak belakang dengan semangat pemberantasan korupsi, yakni meningkatkan hak dan perlindungan hukum bagi masyarakat termasuk didalamnya aspek pelayanan publik.

Gambaran diatas secara tersirat mencerminkan adanya carut marut dan ketidakseimbangan dalam tata hubungan antar fungsi kenegaraan dan antar lembaga negara. Padahal, semangat reformasi (termasuk semangat pemberantasan korupsi) lebih menghendaki terjadinya mekanisme *checks and balances* yang seimbang dan mutualis antar lembaga negara, dan tidak dalam konteks saling merugikan atau saling mengalahkan (*zero sum* atau *trade-off*). Ini berarti pula bahwa reformasi fungsional kelembagaan negara saat ini belum berjalan dengan baik, serta masih sangat jauh dari *output* atau *impact* ideal yang diharapkan. Dengan demikian, proses reformasi lembaga negara harus dilanjutkan menuju terwujudnya keseimbangan baru (*new equilibrium*) terhadap peran dan fungsi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, baik di Pusat maupun di Daerah.

Dalam kerangka membangun keseimbangan antar lembaga negara tadi, maka wacana tentang perlunya upaya perlindungan bagi pejabat publik dalam menjalankan kewenangan dan diskresinya, menjadi sangat krusial. Hal ini tentu saja tidak dimaksudkan untuk memberikan kekebalan (*immunity*) ataupun kewenangan yang berlebih (*excessive power*) bagi birokrat pemerintahan, melainkan lebih sebagai jaminan kepastian hukum terhadap kebijakan dan/atau keputusan yang diambil (asas *het vermoeden van rechtmatigheid*).

Selain itu, upaya untuk memisahkan secara tegas antara proses hukum (terutama pidana khusus) dengan proses administratif perlu pula dilakukan secara serius. Hal ini mengandung pemahaman bahwa jika terjadi kekeliruan, penyimpangan, maupun kekhilafan dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik (*public policy*) sebagai instrumen yang melekat pada jabatan publik, maka mekanisme administratif perlu ditempuh terlebih dahulu sebelum dilanjutkan dengan proses hukum. Dengan kata lain, jika sebuah kebijakan dinilai salah secara hukum, maka harus dilakukan dulu perbaikan melalui mekanisme administratif

terhadap kebijakan/keputusan yang dikeluarkan, baik dengan revisi, pencabutan, pembatalan sebagian, atau pembatalan sepenuhnya.

Sayangnya, dalam berbagai kasus aparat penegak hukum lebih berkonsentrasi pada dimensi hukum pidana (khusus) dan cenderung mengabaikan upaya perbaikan terhadap kebijakan yang terlanjur ditetapkan (dimensi hukum administrasi negara). Hal ini tentu saja menjadi preseden kurang baik dalam konteks reformasi sistem hukum nasional. Dan jika hal ini terjadi, maka sesungguhnya telah berlangsung superordinasi sistem hukum yang satu terhadap sistem hukum yang lain, yang jelas-jelas tidak sesuai dengan prinsip negara kesatuan (*unitary state*). Dengan kata lain, prinsip proporsionalitas dalam penanganan kasus-kasus hukum perlu dijunjung tinggi, terutama oleh aparat penegak hukum sendiri. Ini berarti bahwa persoalan kebijakan atau administrasi negara hendaknya diproses melalui pendekatan hukum administrasi negara, sebelum dibuktikan adanya unsur pidana atau perdata di dalam kebijakan tersebut. Jika tidak, maka sinyalemen beberapa pihak tentang adanya “kriminalisasi kebijakan” bisa jadi bukan isapan jempol semata.

Satu hal yang perlu kita sepakati adalah bahwa baik aparat penegak hukum maupun aparat / birokrasi pelayanan sama-sama menjalankan tugas negara. Alangkah indahnya jika terjadi sinergitas diantara keduanya, bukan situasi rivalitas yang tidak sehat. Untuk itu, gagasan perlunya payung hukum tentang perlindungan pejabat publik sesungguhnya bukanlah sesuatu yang berlebihan, mengingat para pejabat politik pun memiliki hak-hak istimewa tertentu. Pemberantasan korupsi memang harus didukung oleh seluruh lapisan masyarakat, termasuk jajaran pemerintahan. Namun jangan sampai upaya mulia ini justru menimbulkan masalah baru dalam tata kenegaraan di Indonesia yang masih labil seperti sekarang. Dalam konteks ini, adanya kedewasaan berpikir, penghormatan terhadap tanggungjawab tugas-tugas publik, dan adanya saling kepercayaan antar aparat negara, merupakan prasyarat mutlak bagi berlangsungnya proses pemberantasan korupsi yang tertib, adil, efektif, proporsional, dan tentu saja ... manusiawi !! ■ **Tri Widodo WU**