

Handwritten signature and date:
7/9/09

RAPOR EKSEKUTIF PERIODE 2004-2009



**PUSAT KAJIAN ANTIKORUPSI
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS GAJAH MADA
YOGYAKARTA
2009**

RAPOR EKSEKUTIF (PERIODE 2004-2009)

I. PENDAHULUAN

Di negeri ini, korupsi merupakan penyakit endemik yang sulit untuk disembuhkan. Banyak yang menyebut bahwa korupsi sudah merambah ke semua lini kehidupan bangsa. Karena itulah tak mengherankan jika indeks persepsi korupsi (IPK) Indonesia dari tahun ke tahun tak juga membaik. Pada tahun 2003, dengan IPK 1,9, Indonesia tercatat sebagai negara terkorup ke-6 di dunia (dari 133 negara). Sementara tahun 2005, IPK kita adalah 2,2 (urutan ke-140 dari 159 negara) dan tahun 2006, naik menjadi 2,4 (urutan ke-134 dari 163 negara).

Di tahun berikutnya, 2007, IPK Indonesia kembali naik menjadi 2,7. Pertahan namun pasti, IPK negeri ini kembali merambat naik 0,3 atau menjadi 2,9 pada tahun 2008. Namun demikian, kenaikan IPK tersebut harus disikapi secara bijak. Dalam hal ini, tingginya IPK pada kenyatannya tak selalu berbanding lurus dengan upaya pemberantasan korupsi di dalam negeri. Buktinya, meski IPK terus menanjak, persoalan korupsi masih saja ramai. Di sisi lain, isu dan masalah mafia peradilan juga tetap saja belum bisa diatasi.

Pada tahun 2004, Indonesia melalui pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Jusuf Kalla (JK) berikrar untuk mempercepat pemberantasan korupsi. Di bawah kepemimpinan keduanya, upaya pemberantasan korupsi di negeri ini mengalami sejumlah kemajuan. Beberapa kasus korupsi yang sebelumnya tak tersentuh akhirnya mulai disidangkan.

Namun, di saat yang bersamaan, tak sedikit kebijakan pemerintah yang dinilai menggembosi langkah pemberantasan korupsi. Hal tersebut tentu saja kontradiktif dengan spirit yang digembar-gemborkan sang Presiden.

Berkaitan dengan hal di atas, PuKAT Korupsi FH UGM menyusun laporan bertajuk "Rapor Eksekutif dalam Pemberantasan Korupsi Periode 2004-2009". Laporan ini merupakan catatan sekaligus evaluasi atas kebijakan dan upaya pemerintah dalam memberantas korupsi sepanjang lima tahun terakhir. Khususnya dalam hal ini pemberantasan korupsi di bawah duet SBY-JK.

Eksekutif

Sebelum penelitian ini melangkah lebih jauh, perlu dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan eksekutif dalam laporan ini adalah Presiden beserta jajaran yang ada di bawahnya. Termasuk dalam hal ini adalah Wakil Presiden dan juga para menteri selaku pembantu Presiden.

Sementara itu, terkait dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam proses pemberantasan korupsi di Indonesia, perlu dinyatakan bahwa Komisi tersebut merupakan organ negara yang sama sekali terpisah dari pemerintah. Sebab, KPK merupakan organ yang independen (*independent agencies*).

Kaitannya dengan pemberantasan korupsi, maka tidaklah tepat jika kemudian pemerintah mengklaim kerja-kerja KPK sebagai bagian dari kerja apalagi prestasi pemerintah.

II. METODE PENELITIAN

2.1. Sumber Data

Laporan ini disusun menggunakan data pemberitaan di media massa, baik cetak maupun elektronik (*online*). Selain itu juga dari beberapa hasil kajian, baik dilakukan oleh PuKAT Korupsi FH UGM sendiri atau lembaga lainnya. Kesemuanya dihimpun untuk kemudian dianalisis dalam laporan singkat ini.

2.2. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan selama dua bulan, yakni sepanjang Juni - Juli 2009.

III. LANGKAH PEMERINTAH DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI

3.1. Kebijakan Presiden yang Berdampak Pada Pemberantasan Korupsi

Merupakan kebijakan yang diambil Presiden guna mendorong dan mempercepat upaya pemberantasan korupsi. Sepanjang tahun 2004-2009, sejatinya ada banyak kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Namun, dari semuanya, PuKAT Korupsi FH UGM melihat ada tiga kebijakan pemerintah yang memiliki dampak secara langsung terhadap proses pemberantasan korupsi.

| | | | | |
|---|---------------------------|------|--|--|
| 1 | Inpres No. 5 Tahun 2004 | 2004 | Perintah Presiden terhadap instansi yang ada di bawahnya untuk mempercepat pemberantasan korupsi. | Penerbitan Inpres ini pada mulanya merupakan angin segar bagi pemberantasan korupsi. Namun dalam pelaksanaannya, Inpres tidak berjalan efektif. |
| 2 | Keppres No. 11 tahun 2005 | 2005 | Untuk mensinergiskan upaya pemberantasan korupsi, Presiden membentuk tim khusus yang dinamai dengan Timtas Tipikor. | Oleh banyak kalangan tim tersebut dinilai tidak cukup strategis. Di sisi lain, prestasi yang ditunjukkan Timtas Tipikor juga tidak begitu "moncer". |
| 3 | PP No. 37 Tahun 2006 | 2006 | PP ini merupakan revisi atas PP sebelumnya. Dengan adanya PP 37/2006, maka tunjangan anggota DPRD se-Indonesia menjadi naik. | Dengan keluarnya PP 37/2006, pemerintah dicap tidak peka dengan kondisi rakyat yang sedang kesusahan. Di sisi lain, PP tersebut juga melanggar sejumlah peraturan termasuk UU Tipikor. |

Berikut adalah ulasan dan catatan kritisnya:

A. Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2004

Tanggal 9 Desember 2004, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menetapkan hari tersebut sebagai hari antikorupsi nasional dan sekaligus mengeluarkan Inpres No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Inpres terdiri dari 10 instruksi umum dan 11 instruksi khusus.

Instruksi umum ditujukan ke hampir 500 instansi pemerintah (baik di pusat maupun di daerah). Sedangkan instruksi khusus dialamatkan kepada Menko Perekonomian, Menkeu, Bappenas, Men.PAN, Men.Hukum dan HAM, Kementerian BUMN, Mendiknas, Mengkofindo, Jaksa Agung, Kapolri, Gubernur, Bupati dan Walikota. Adapun inti dari dikeluarkannya Inpres No. 5 Tahun 2004 tersebut adalah untuk mempercepat pemberantasan korupsi di Indonesia.

RAN – PK dan Komonev

Satu langkah penting pelaksanaan Inpres No. 5 tahun 2004 adalah ketika Bappenas menyusun Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN – PK).

Dilihat dari konsepnya, apa yang termuat dalam RAN – PK sudah sebenarnya cukup ideal. Tercatat, ada empat tema yang diusung RAN – PK, yakni: pencegahan, penindakan korupsi, penindakan korupsi dalam rehabilitasi dan rekonstruksi NAD-Nias, serta monitoring dan evaluasi pelaksanaan RAN – PK. Untuk melaksanakan RAN – PK, pemerintah membentuk unit-unit kerja. Hingga Februari 2005, tercatat ada 92 unit kerja, terdiri dari 18 Kementerian, 14 Lembaga Pemerintah Non Departemen, KPK, KON, dan PPKATK.

Dalam instruksi khusus Inpres No. 5 Tahun 2004 angka ke-4 huruf e, Presiden menugaskan Men.PAN untuk mengkoordinir, memonitoring dan mengevaluasi pelaksanaan Inpres tersebut. Sebagai tindak lanjutnya, Men.PAN kemudian membentuk Komonev (Koordinasi, Monitoring dan Evaluasi) yang terdiri dari sekretariat dan Pokja Komonev. Untuk Pokja, unsur yang ada di dalamnya adalah Pemerintah, LSM, Perguruan Tinggi dan dunia usaha.

Catatan Kritis

Salah satu titik lemah dari Inpres No. 5 Tahun 2004 adalah sifatnya yang hanya menjadi semacam "anjuran" bagi para pejabat di bawah komando Presiden. Karenanya, bukan mustahil Inpres tersebut hanya akan dianggap sebagai anjuran belaka sehingga pada akhirnya kerja keras Bappenas yang menyusun RAN-PK serta upaya Men.PAN untuk mengkoordinasi, memonitoring dan mengevaluasi Inpres tersebut akan sia-sia.

Dilihat dari hasilnya, pelaksanaan Inpres No. 5 tahun 2004 dianggap masih jauh dari harapan. Pada tahun 2005, dari sekitar 500 instansi (pusat dan daerah) yang menjadi pelaksana Inpres, baru 27 instansi (5,4%) yang baru melaporkan aktivitasnya sesuai dengan format SE Men.PAN No.345 tentang Pelaporan Pelaksanaan Inpres No.5 Tahun 2005. Dari sini terbaca bahwa meski sudah ada instruksi langsung dari Presiden, akan tetapi di tataran praksis hal itu tidak berjalan dengan baik. Persoalan klasik berupa buruknya pengelolaan birokrasi lagi-lagi patut dituding sebagai penyebabnya.

Dari uraian di atas terlihat bahwa Inpres No. 5 tahun 2004 cenderung ramai di level wacana dan sesumbar politik pemerintah. Sebaliknya, Inpres tersebut sepi dalam tataran implementasi. Dalam konteks inilah upaya Presiden mempercepat pemberantasan korupsi berhenti pada tataran wacana. Dengan tidak berjalannya Inpres, hal itu lebih dari cukup untuk dijadikan dasar bahwa Presiden SBY gagal mengkoordinasikan aparat yang ada di bawahnya untuk bersinergi memberantas korupsi.

Sepanjang lima tahun terakhir, kita masih dengan sangat mudah menyaksikan kebocoran kinerja birokrasi. Bahkan, terlalu sering rakyat negeri ini mendengar kabar tentang diungkapnya kasus korupsi di instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah). Dari sini, tak bisa disangkal bahwa secara substantif, Inpres No. 5 Tahun 2004 belum juga mencapai titik keberhasilannya.

B. Pembentukan Timtas Tipikor

Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor) dibentuk melalui Keppres No. 11 Tahun 2005. Tim yang merupakan gabungan dari unsure Kejaksaan, Kepolisian dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) ini diketuai oleh Hendarman Supandji.

Adapun tugas Timtas Tipikor adalah: (a) melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sesuai ketentuan hukum acara pidana yang berlaku terhadap kasus dan/atau indikasi tindak pidana korupsi; (b) mencari dan menangkap para pelaku yang diduga keras melakukan tindak pidana korupsi, serta menelusuri dan mengamankan seluruh aset-asetnya dalam rangka pengembalian keuangan negara secara optimal, yang berkaitan dengan tugas sebagaimana dimaksud pada huruf a. Kemudian, untuk mendukung tugas-tugasnya, Timtas Tipikor dapat bekerjasama dan/atau berkoordinasi dengan BPK, KPK, PPATK, KON, dan juga instansi pemerintah lainnya.

Perjalanan Timtas Tipikor

Dibentuk pada 2 Mei 2005, masa kerja Timtas Tipikor berakhir dua tahun kemudian. Pembentukan tim khusus ini disambut dengan reaksi beragam oleh masyarakat. Ada yang pro tetapi juga ada yang kontra.

Dalam menjalankan tugasnya, Timtas Tipikor berhasil mengusut sejumlah kasus korupsi. (Salah satunya adalah korupsi Dana Abadi Umat (DAU) yang menyeret mantan Menteri Agama Said Agil Al Munawar. Dalam kasus tersebut, Said divonis lima tahun penjara.

Dilihat dari sisi *asset recovery*, Timtas Tipikor pada tahun pertamanya mengkalim berhasil menyelamatkan uang negara Rp 2,7 triliun. Sedangkan pada tahun berikutnya, jumlah kas negara yang diamankan naik menjadi Rp 3,95 triliun.

Menurut pengakuan Hendarman Supandji, perkara yang masuk ke Timtas Tipikor melalui Sekretaris Kabinet sebanyak 45, Menteri BUMN dua kasus dan laporan masyarakat 233 kasus. Dari jumlah tersebut, yang ditangani hingga eksekusi hanya ada tujuh kasus. Selebihnya, dua kasus dalam tahap banding dan 11 perkara dalam fase penuntutan. Kemudian, untuk level penyidikan ada 13 kasus, sedangkan penyelidikan 39 kasus.

Untuk kasus di daerah, tercatat hanya ada satu laporan yang diproses hingga putusan. Selebihnya, 25 kasus dalam tahap penuntutan, 26 kasus masih disidik, dan 141 perkara sedang dalam penyelidikan. Total laporan yang masuk di daerah sebanyak 208 kasus.

Catatan Kritis

Sebagaimana diungkapkan sebelumnya, pembentukan Timtas Tipikor menuai pujian sekaligus kritikan dari sejumlah kalangan. Bila dilihat sekilas, langkah itu menunjukkan tatakad baik pemerintah. Sebab, salah satu misi dibentuknya Timtas Tipikor adalah untuk mensinergiskan aparat penegak hukum dalam menangani perkara korupsi. Seperti diketahui selama ini, penanganan kasus korupsi sering terhambat oleh birokrasi dan juga minimnya koordinasi antar-aparat penegak hukum.

Namun demikian, pembentukan Timtas Tipikor juga menyimpan sejumlah catatan. *Pertama*, hadirnya tim tersebut justru menunjukkan bahwa kinerja Kepolisian dan Kejaksaan dalam memberantas korupsi lemah. Cara instan dengan membentuk tim *ad hoc* seperti Timtas Tipikor justru tidak efektif dan kurang strategis. *Kedua*, jika muaranya adalah tetap pada aparat penegak

hukum konvensional, maka akan lebih pas jika pemerintah memperkuat lembaga-lembaga tersebut. Alokasi dana untuk Timtas Tipikor dapat digunakan untuk meng-upgrade kinerja aparat penegak hukum—Kepolisian dan Kejaksaan—serta peradilan.

Kemudian, terkait dengan masalah koordinasi, sejatinya hal itu bisa dilakukan tanpa harus membentuk tim khusus. Dengan kewenangan yang dimilikinya, Presiden tetap bisa memerintahkan instansi yang ada di bawahnya untuk berkoordinasi secara intensif. Bila perlu, untuk mengatasi persoalan ini bisa dibuat *standar operating procedure* (SOP) tersendiri. Kebijakan seperti itu akan lebih efektif karena sifatnya berkesinambungan dan tidak temporer.

Dalam menjalankan tugasnya, Timtas Tipikor tidak lepas dari intervensi politik. Sebut saja misalnya saat tim yang dipimpin Hendaman itu tak bisa langsung memeriksa dugaan korupsi di Sekretariat Negara. Sebagaimana diketahui, Timtas harus menunggu hasil audit BPK yang tak kunjung usai. Adanya indikasi keterlibatan "orang dalam" diduga menjadi penyebab tak kunjung beresnya penanganan kasus tersebut.

Kemudian, meski sudah melakukan sejumlah aksi, dan sebagian berhasil, akan tetapi kinerja Timtas Tipikor secara keseluruhan dianggap masih mengecewakan.

Berdasar catatan ICW, ada sekitar 24 kasus korupsi di BUMN yang ditangani Timtas Tipikor, hanya sekitar 4-6 kasus saja yang sudah dibawa ke pengadilan. Kemudian, dilihat dari besarnya kasus korupsi yang ditangani, Timtas Tipikor nyaris miskin prestasi. Tak ada satu kasus "big fish" yang sukses berhasil diseret ke meja hijau.

Dari catatan di atas, agak sulit rasanya menemukan signifikansi dari dibentuknya Timtas Tipikor. Sebaliknya, tim yang dibentuk secara khusus untuk durasi dua tahun itu justru menyimpan banyak catatan. Apalagi, pasca dibubarkannya Timtas Tipikor, upaya mensinergikan kinerja aparat penegak hukum dalam memberantas korupsi hingga kini masih juga belum kelihatan.

C. PP No. 37 Tahun 2006

Bulan November 2006, Presiden SBY menerbitkan PP No. 37 Tahun 2006 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Perlu dicatat, PP tersebut merupakan revisi kedua atas PP No. 24 Tahun 2004. Sebelumnya, Presiden juga telah melakukan perbaikan dengan PP No. 37 Tahun 2005. Artinya, dalam kurun waktu dua setengah tahun, Presiden telah menetapkan tiga kali peraturan pemerintah tentang protokoler dan keuangan anggota DPRD. Perubahan peraturan yang terlalu cepat itu menunjukkan carut-marutnya aturan pendanaan lembaga perwakilan.

Dengan keluarnya PP 37 Tahun 2006, pendapatan para wakil rakyat di daerah naik signifikan. Salah satu item pemasukan itu adalah pada tunjangan komunikasi intensif dan dana operasional yang diberlakukan secara surut sejak 1 Januari 2006. Bila dihitung secara kasar, dengan rata-rata pemasukan Rp 100 juta per orang untuk kurang lebih 17.000 anggota dewan di seluruh Indonesia, maka uang negara yang terkuras sebanyak Rp 1,7 triliun.

Padahal, angka rupiah yang akan digelontorkan ke anggota DPRD masih akan bertambah dengan adanya tunjangan kesejahteraan berupa pemberian jaminan pemeliharaan kesehatan, pakaian dinas, dan biaya yang ditimbulkan dari perjalanan dinas.

Dengan besarnya pundi-pundi negara yang akan terkuras akibat keluarnya PP 37 Tahun 2006, maka tak mengherankan jika resistensi masyarakat sangatlah besar. Bahkan, aksi penolakan datang dari berbagai kalangan di nyaris semua penjuru nusantara.

Catatan Kritis

Persoalan yang teradapat dalam PP 37 Tahun 2006 dapat dilihat dari tiga aspek. *Pertama*, dari aspek politik perundang-undangan. Pembentukan PP tersebut sangat sentralistik dan oligarkis. Selain itu, dilihat dari substansinya, PP 37 Tahun 2006 merupakan pembenaran sepihak atas kehendak elit. Dalam konteks ini, pemerintah terlihat abai dengan aspirasi masyarakat di tingkatan *grass root*.

Kedua, aspek ekonomi. PP 37 Tahun 2006 merupakan semangat desentralisasi fiskal yang menjadi item penting dalam era ekonomi. Di samping itu, PP tersebut cenderung merusak sistem keuangan daerah, menimbulkan kerugian pembangunan daerah sangat berpotensi menimbulkan ketimpangan dan kecemburuan.

Ketiga, aspek antikorupsi. PP 37 Tahun 2006 nyata menunjukkan indikasi *discretionary corruption*. Bila dihubungkan dengan Pasal 2 ayat (1) UU 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, tindakan Presiden dapat dikualifikasikan telah memenuhi rumusan delik korupsi.

Unsur melawan hukum telah terpenuhi karena PP tersebut terbukti melanggar sejumlah ketentuan undang-undang. Secara vertikal, PP 37 Tahun 2006 melanggar UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Kemudian, UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Selain itu, secara horizontal, PP 37 Tahun 2006 inkonsisten dengan sejumlah peraturan pemerintah lainnya. Di antaranya adalah: PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan PP No. 68 Tahun 2005 tentang Pembentukan Rancangan Undang-Undang, Perpu, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.

Untuk unsur berikutnya, yaitu merugikan keuangan dan/atau perekonomian negara, PP 37 Tahun 2006 juga sudah memenuhinya. Buktinya, dengan keluarnya PP itu, sejumlah daerah mengalami defisit Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya karena untuk membayar tunjangan berdasarkan perintah PP 37 Tahun 2006.

Intinya, dengan keluarnya PP 37 Tahun 2006 tersebut, bukannya kualitas anggota dewan di seluruh Indonesia yang membaik, akan tetapi justru persoalan baru yang muncul di permukaan. Dalam kaitannya dengan pemberantasan korupsi, langkah eksekutif itu justru menciptakan peluang korupsi baru bagi anggota DPRD.

3.2. Peran Pemerintah Dalam Pembentukan Undang-Undang Antikorupsi

| | | | | |
|---|------------------------|---------------|---|---|
| 1 | RUU Pengadilan Tipikor | 2006 s/d 2009 | Pada Desember 2006, MK memutuskan eksistensi pengadilan Tipikor bertentangan dengan UUD 1945 selama tidak diatur tersendiri dengan UU. Karena itulah Presiden dan DPR diberi waktu tiga | Pemerintah lamban dalam menyusun RUU. Sejak diputus MK pada Desember 2006, pemerintah baru mengajukan draf RUU Pengadilan Tipikor ke DPR pada Agustus 2008. Selain itu, draf yang |
|---|------------------------|---------------|---|---|

| | | | | |
|---|-------------------|------|--|--|
| | | | tahun untuk menyusun UU Pengadilan Tipikor. | dijadikan pemerintah juga mengandung sejumlah masalah. |
| 2 | UU Mahkamah Agung | 2008 | Secara tiba-tiba, UU MA dibahas oleh DPR dan pemerintah. Meski diprotes banyak kalangan, UU MA tetap disahkan. | Pemerintah mendukung perpanjangan usia hakim agung hingga usia 70 tahun. Di luar materi UU MA, pemerintah dianggap |

Berikut adalah ulasan dan catatan kritisnya:

A. RUU Pengadilan Tipikor

Pada 19 Desember 2006, Mahkamah Konstitusi (MK) membuat satu gebrakan besar. Mahkamah mengabulkan uji materiil Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK. Artinya, lembaga yang kala itu diketuai Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa Pengadilan Tipikor yang eksistensinya digantungkan di UU KPK bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam putusannya, dengan maksud agar ke depan Pengadilan Tipikor tetap "konstitusional", maka MK memberikan tenggat waktu bagi pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) untuk merampungkan UU Pengadilan Tipikor. Adapun waktu yang diberikan MK adalah tiga tahun sejak putusan dibacakan (hingga 19 Desember 2009).

Waktu tiga tahun yang diberikan MK sejatinya bukanlah waktu yang lama. Namun, singkatnya waktu tersebut justru tidak diantisipasi dengan baik oleh DPR dan pemerintah. Selaku pihak yang dibebani untuk menyusun RUU—pemerintah melalui Dep. Hukum dan HAM—justru bekerja sangat lambat. Bahkan, pada 7 Juli 2008, Dewan perwakilan Daerah (DPD) mengirim surat resmi ke Presiden dengan maksud mempertanyakan lambannya penyusunan RUU pengadilan Tipikor. Kala itu DPD khawatir pembahasan RUU pengadilan Tipikor tidak selesai hingga batas waktu yang disediakan MK.

Pada bulan Agustus 2008, pemerintah akhirnya menyerahkan draf RUU Pengadilan Tipikor ke DPR. Ini berarti waktu sisa yang dimiliki DPR untuk membahas RUU tersebut kurang dari 1,5 tahun lagi. Dalam banyak kesempatan, tim pemerintah beralasan bahwa lamanya waktu yang mereka butuhkan untuk menyusun RUU disebabkan oleh rumitnya materi yang akan dimasukkan dalam RUU tersebut.

Catatan Kritis

Meski sangat lambat, sejatinya RUU Pengadilan Tipikor versi pemerintah mengalami kemajuan. Misalnya, pemerintah memasukkan beberapa prinsip Konvensi PBB tentang Pemberantasan Korupsi ke dalam draf RUU itu. Di samping itu, RUU juga memperluas pengertian suap ke dalam ranah korupsi.

Namun, di saat yang sama, substansi RUU tersebut juga menyimpan sejumlah problema. Koalisi Pemantau Peradilan (KPP) mencatat setidaknya ada 20 persoalan dalam RUU yang itu justru justru tidak mendukung agenda pemberantasan korupsi. Sebut saja misalnya tiadanya pasal yang tidak mencantumkan ancaman pidana minimal terhadap pelaku tindak pidana korupsi.

Selain itu, dalam draf RUU Tipikor yang dibuat pemerintah terdapat indikasi adanya kompromi dengan koruptor. Hal ini antara lain terlihat dalam ketentuan yang menyebulatkan pelaku korupsi di bawah Rp 25 juta tidak akan dikenakan sanksi hukum, jika pelaku menyesal dan

mengembalikan uang hasil korupsi tersebut. Sama bermasalahnya, RUU tersebut disinyalir juga didisain untuk mengurangi kewenangan KPK.

Persoalan lain yang patut dicatat adalah mengenai komposisi hakim *ad hoc*. Sebagaimana RUU versi pemerintah (yang saat ini dibahas DPR), jumlah hakim *ad hoc* tidak diatur secara jelas. Kebalikannya, keberadaan hakim *ad hoc* menjadi terancam karena RUU tersebut menentukan bahwa yang berwenang menentukan komposisi majelis hakim adalah Ketua Pengadilan Tipikor dan/atau Ketua Mahkamah Agung. Berkaca pada perjalanan pengadilan Tipikor selama ini, hakim *ad hoc* lah yang dianggap paling banyak kontribusinya dalam memidanakan para koruptor. Lalu, apa jadinya jika di masa datang eksistensi hakim *ad hoc* justru direduksi oleh pemerintah dan DPR.

Dalam konteks inilah, pemerintah memiliki andil yang besar atas ketidakjelasan nasib Pengadilan Tipikor di masa mendatang. Karenanya tidak berlebihan jika kemudian pemerintah, dengan Presiden SBY sebagai pucuk pimpinannya, dianggap turut memandulkan upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Sebuah sikap yang tentu saja sangat kontras dengan janji yang diungkapkan Presiden SBY di masa-masa awal kepemimpinannya.

B. RUU Mahkamah Agung

Di akhir tahun 2008, tepatnya pada tanggal 18 Desember, DPR dan pemerintah setuju untuk mengesahkan RUU Mahkamah Agung (MA). RUU tersebut adalah revisi UU No. 5 Tahun 2004. Oleh pemerintah, RUU yang telah disepakati tersebut kemudian diundangkan menjadi UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Pembahasan RUU MA oleh DPR dan Presiden sebenarnya merupakan langkah yang dipaksakan. Gejala tersebut sangat terlihat dari begitu tergesa-gesanya kedua belah pihak untuk merampungkan RUU MA. Padahal di saat yang sama, DPR dan pemerintah bersepakat untuk membahas paket undang-undang kekuasaan kehakiman (UU MA, MK, dan KY) secara simultan agar ketiganya sinkron.

Namun yang terjadi justru sebaliknya. DPR dan pemerintah melakukan manuver dengan hanya membahas RUU MA saja. Adanya kepentingan politik jangka pendek disinyalir menjadi alasan kuat dibalik pengesahan tersebut.

Catatan Kritis

Pembahasan RUU MA di banyak kesempatan dikritik oleh sejumlah kalangan. Salah satu poin krusial yang dipersoalkan adalah terkait dengan perpanjangan usia hakim agung dari 65 tahun menjadi 70 tahun. Persoalan kacaunya peradilan kita, termasuk juga di MA, menjadi alasan yang rasional untuk menolak perpanjangan usia tersebut. Terlebih, dengan perpanjangan usia tersebut, maka dapat dipastikan akan banyak hakim agung yang semesetinya memasuki usia pensiunnya akan menjabat kembali. Di titik inilah persoalan ketidakpercayaan pada "orang lama" dan regenerasi hakim agung turut melengkapi deretan masalah RUU MA.

Jika ditelusuri kembali, maka akan terlihat sebenarnya siapa pihak yang memiliki andil besar atas disetujuinya perpanjangan usia hakim agung tersebut. Tercatat, pemerintah yang justru menghendaki adanya perpanjang usia hakim agung dari 65 tahun menjadi 70 tahun. Dari sini, dapat dilihat adanya indikasi bahwa pemerintah ingin mempertahankan "hakim agung lama" yang bisa jadi dalam banyak hal akan berpihak pada pemerintah. Di sisi lain, perpanjangan usia

tersebut juga akan menghalangi "aktor-aktor baru" untuk menduduki posisi hakim agung. Padahal di tangan merekalah harapan untuk dilakukannya reformasi peradilan digantungkan.

3.3. Penyelesaian Adat Atas Dugaan Kasus Korupsi

| | | | | |
|---|--|------|---|---|
| 1 | Amien Rais Vs Presiden SBY | 2007 | Kasus bermula dari disidangkannya eks Menteri DKP Rochmin Dahuri. Dalam sebuah kesempatan, Amien Rais mengaku mengatakan bahwa ia dan semua calon Presiden 2004 menerima aliran dana DKP. | Untuk merampungkan kasus ini, SBY bertemu secara khusus dengan Amien. Padahal ada indikasi kuat kasus ini masuk dalam tindak pidana korupsi, pencucian uang, pidana pilpres dan <i>impeachment</i> . |
| 2 | Yusni Ikhza Mahendra Vs Taufiequrachman Ruki | 2007 | Yusni diperiksa KPK sebagai saksi dalam kasus korupsi pengadaan sistem identifikasi sidik jari di Dep. Hukum dan HAM. Tidak terima dengan hal itu, ia kemudian mengancam akan melaporkan Ruki karena menyetujui penunjukan langsung pengadaan alat penyadapan di KPK. | Kasus ini diselesaikan secara adat oleh Presiden SBY dengan mempertemukan Yusni dengan Ruki. Presiden SBY menyatakan bahwa penunjukan langsung yang dilakukan keduanya sudah sesuai dengan aturan yang berlaku. |

Berikut adalah ulasan dan catatan kritisnya:

A. Amien Rais Vs Presiden SBY

Persoalan ini muncul di tengah perjalanan proses hukum kasus korupsi dana non-budgeter Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) dengan terdakwa mantan menteri DKP Rochmin Dahuri dan mantan Sekjen DKP Endang Haryoto.

Kasus ini mencuat ketika Amien Rais mengaku menerima dana DKP untuk digunakan dalam kampanye pemilihan Presiden 2004. Menurut pengakuannya, semua calon Presiden dan Wakil Presiden termasuk pasangan SBY-JK juga menerima dana nonbudgeter DKP.

Atas pengakuan Amien tersebut, Presiden SBY meresponnya dengan menggelar konferensi pers di Istana Presiden. Di depan para wartawan, ia mengecam pernyataan Amien, dan mengatakan bahwa tuduhan yang dialamatkan kepadanya tidaklah benar. Sebuah pembelaan dari SBY.

Namun, apa yang disampaikan Presiden dari partai Demokrat itu tidak sejalan dengan bukti dalam persidangan Rochmin Dahuri. Di salah satu alat bukti yang diajukan Rochmin, jelas tertulis nama SBY-JK sebagai salah satu pihak yang menerima dana "haram" DKP.

Dalam perjalannya, kasus ini kian memanas. Selain menyangkut persoalan politik (Amien dan SBY), perkara ini juga masuk ke ranah hukum.

Sayangnya, ending dari kasus tersebut adalah terjadinya "perdamaian" antara Amien dan SBY. Sebagaimana diketahui, pertemuan 12 menit di Bandara Halim Perdana Kusuma menjadi ajang saling "memaafkan" kedua tokoh tersebut. Ujung-ujungnya, kasus yang sempat memanas itu disepakati untuk dibereskan di luar jalur hukum. Di titik inilah Presiden SBY "menyuguh" publik dengan tontonan penyelesaian kasus "secara adat". Sebuah langkah yang justru melemahkan upaya pemberantasan korupsi di Indonesia.

Catatan Kritis

Apa yang dilakukan Presiden SBY di atas terang merupakan preseden buruk bagi upaya penegakan hukum di Indonesia. Lebih parah lagi, langkah yang ditempuhnya justru bertolak belakang dengan spirit pemberantasan korupsi yang sering digembar-gembarkannya.

Terhadap kasus di atas, kita bisa melihatnya dari beberapa aspek. Dalam hal ini, jika benar dana nonbudgeter DKP tersebut mengalir ke kantong Presiden SBY, maka dipastikan bahwa hal itu akan telah masuk dalam tiga macam tindak pidana, yakni: korupsi, pencucian uang dan tindak pidana pemilihan Presiden.

Pertama, tindak pidana korupsi. Penyelewengan aliran dana DKP terang memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UU No. 21 Tahun 1999 tentang Tipikor. Pasal tersebut menyatakan "setiap orang yang melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi dengan cara melawan hukum yang dapat merugikan keuangan negara, dapat didakwa melakukan tindak pidana korupsi".

Dalam konteks ini, jika benar semua calon Presiden dan Wakil Presiden (termasuk SBY-JK) menerima dana nonbudgeter DKP, berarti telah melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Kemudian, untuk unsur melawan hukum, dapat dilihat dari penggunaan dana DKP yang tidak sesuai hukum. Sebagaimana UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden, dana yang berasal dari pemerintah tidak diperkenankan disalurkan ke kontestan pemilihan Presiden. Selain itu, hal tersebut juga dapat merugikan keuangan negara.

Kedua, tindak pidana pencucian uang. Pasal 6 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2002 sebagaimana diubah UU No. 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang menyebutkan, "setiap orang yang menerima atau menguasai: (a) penempatan, (b) penransferan, (c) pembayaran, (d) hibah, (e), sumbangan, (f) penitipan, atau (g) penukaran; harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan denda paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah).

Dari ketentuan di atas, jelas terlihat bahwa aliran dana DKP "patut diduga" sebagai hasil tindak pidana korupsi. Karena itu, meskipun sidang Rochmin masih berjalan, semua pihak yang diduga menerima aliran dana DKP dapat diperiksa dalam perkara pencucian uang.

Ketiga, tindak pidana pilpres. Jika benar adanya, aliran dana non-budgeter DKP kepada pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden, maka hal tersebut telah melanggar Pasal 41 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden. Pasal tersebut bunyinya: "Pasangan calon dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari: (a) negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing; (b) penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya; (c) pemerintah, BUMN, dan BUMD.

Dalam kasus tersebut, dana nonbudgeter DKP terang merupakan dana pemerintah. Dan karenanya siapapun calon Presiden dan wakil Presiden yang menerima aliran dana DKP dapat dikatakan telah melanggar UU Pilpres.

Selain tindak pidana yang sudah disebutkan di atas, kasus aliran dana DKP yang menyeret nama SBY-JK juga berkaitan dengan isu *impeachment*. Setidaknya ada dua prasyarat *impeachment* yang terpenuhi dalam hal ini. Untuk tindak pidana pencucian uang, hal tersebut telah memenuhi kriteria "tindak pidana berat lainnya". Di samping itu, jika benar adanya, syarat *impeachment* lainnya berupa tindak pidana korupsi juga telah terpenuhi.

B. Yusril Ihza Mahendra Vs Taufiequrachman Ruki

Kasus bermula saat Yusril Ihza Mahendra diperiksa KPK sebagai saksi dalam kasus proyek *automatic fingerprints identification system (AFIS)* tahun 2004 di Dirjen Administrasi Hukum Umum (AHU) Depkeh dan HAM. Yusril yang kala itu menjabat sebagai Menteri Hukum dan HAM diperiksa karena menyetujui penunjukan pengadaan proyek AFIS. Dalam proyek senilai Rp 18,48 miliar itu, diduga negara dirugikan Rp 6 miliar.

Tidak terima dengan perlakuan KPK, Yusril ganti menyerang balik ketua KPK Taufiequrachman Ruki. Dalam satu kesempatan, Yusril menyatakan, "Kalau kasus ini (penunjukan langsung) dipermasalahkan, saya akan jadi saksi pelapor agar Ketua KPK diperiksa juga". Dalam hal ini, Yusril mempermasalahkan Ruki karena pernah menyetujui penunjukan langsung untuk proyek pengadaan alat penyadapan KPK.

Meski sempat memanas, perseteruan Yusril dengan Ruki akhirnya selesai dengan cara "damai". Sebagaimana diketahui, perdamaian keduanya terjadi setelah Presiden SBY mempertemukan keduanya.

Catatan Kritis

Pertemuan Yusril dan Ruki yang difasilitasi Presiden SBY berakhir dengan "perdamaian". Setelah melakukan pembicaraan dengan keduanya (Yusril dan Ruki), SBY mengatakan bahwa penunjukan langsung yang dilakukan keduanya dianggap benar secara hukum. Alasannya, dalam keadaan tertentu, penunjukan langsung memang dibenarkan.

Langkah yang ditempuh Presiden SBY tersebut tentunya sangat disayangkan. Pasalnya, apa yang dilakukan itu sudah mencampuri proses hukum. Jika memang SBY memiliki komitmen untuk memberantas korupsi, maka semestinya ia tidak "ikut campur" dalam proses yang dijalankan aparat penegak hukum. Sebagaimana yang dilakukan SBY dalam kasus Yusril vs Ruki, hal tersebut nyata membuat proses hukum berjalan dengan tidak jernih lagi.

Lagi-lagi dalam kasus di atas SBY memperlihatkan cara penyelesaian kasus di luar jalur litigasi atau "secara adat". Dengan langkahnya itu, seolah-olah semua persoalan hukum yang menyangkut pejabat di sekitar SBY tak mesti melalui proses hukum, tetapi cukup dengan

"perdamaian" di luar pengadilan. Parahnya lagi, cara penyelesaian masalah seperti itu pada gilirannya justru memandegkan upaya aparat penegak hukum untuk mengungkapnya secara independen.

IV. Upaya Melemahkan KPK di Era Presiden SBY

Beberapa tahun belakangan, upaya pemberantasan korupsi di Indonesia terus digalakkan. Sejak adanya KPK (tahun 2003), sudah banyak kasus korupsi diungkap di persidangan. Pertahan namun pasti, KPK mulai menunjukkan performanya. Meski masih penuh dengan catatan, lembaga tersebut mampu menunjukkan "kelasnya" dengan berani mengungkap sejumlah kasus besar. Tak hanya itu, KPK juga mulai masuk pada wilayah-wilayah yang sensitif. Tercatat, pada tahun 2008, KPK mulai berani membongkar kasus korupsi yang melibatkan aparat penegak hukum dan juga anggota DPR. Sebuah fakta yang di era sebelumnya belum pernah terjadi.

Sikap tegas KPK disambut positif oleh banyak kalangan. Tak jarang, kesuksesan KPK diklaim oleh pemerintah sebagai bagian dari komitmennya dalam memberantas korupsi. Namun, tak sedikit pula pihak yang terusik dengan kinerja KPK. Hadimya KPK dituding mengancam "eksistensi dan kepentingan" mereka. Di titik inilah upaya melemahkan KPK mulai dilakukan. Istilah *corruptors fight back* sering dijadikan label untuk menyebut gerakan serangan balik para koruptor.

Upaya melemahkan KPK bisa dilihat dari banyak cara. Di antaranya dengan melakukan *judicial review* UU KPK, kajian akademik, penolakan kenaikan anggaran KPK oleh DPR, penarikan personel sejumlah lembaga yang diperbantukan ke KPK, mempersoalkan kewenangan penyadapan KPK dan juga pembajakan proses *fit and proper test* pimpinan KPK.

Pemerintah Lemahkan KPK

Upaya melemahkan kinerja KPK rupanya juga datang dari pemerintah. Dalam kasus mutakhir, hal itu bisa dilihat dari *statement* Presiden SBY tentang kewenangan KPK yang dianggapnya terlalu besar, upaya BPKP mengaudit KPK, dan juga rivalitas KPK vs Polri.

Untuk yang pertama, yakni *statement* SBY tentang besarnya kewenangan KPK, hal itu sebenarnya tidak perlu dilakukan. Terlebih pernyataan itu dilakukan di saat KPK sedang disorot banyak kalangan karena salah seorang pimpinannya, yakni Antasari Azhar, terlibat kasus pembunuhan. Pernyataan SBY justru menunjukkan bahwa ia merasa "terusik" dengan kewenangan yang dimiliki KPK. Padahal dengan kewenangannya itulah KPK berhasil membongkar banyak kasus besar.

Di sisi lain, *statement* SBY justru kontra produktif dengan slogannya selama ini, yakni melanjutkan pemberantasan korupsi. Sebagai Presiden, sudah semestinya SBY mendukung upaya intensif yang dilakukan KPK. Namun yang dilakukannya justru sebaliknya, yakni membuat opini yang oleh publik ditafsirkan sebagai upaya untuk menggembosi KPK selaku lembaga *superbody*.

Kemudian, upaya melemahkan KPK baru-baru ini juga datang dari BPKP. Entah dari mana ceritanya, lembaga tersebut berencana melakukan audit kinerja BPKP. Sebagaimana diketahui, BPKP adalah instansi di bawah eksekutif, dan karenanya kewenangannya untuk mengaudit hanya terbatas pada institusi pemerintah saja. Oleh karena itu langkah BPKP untuk mengaudit KPK adalah langkah yang janggal dan tidak bisa dibenarkan.

Banyak pihak mensinyalir niatan BPKP itu datang setelah Presiden memberikan instruksi. Terkait hal itu, Ketua BPKP Didi Widayadi mengaku bahwa rencana audit KPK adalah atas perintah Presiden. Namun di lain kesempatan, Presiden SBY membantah pernyataan tersebut. Di titik ini, publik dibuat bingung, siapa sebenarnya yang berinisiatif mengaudit KPK? Apakah murni inisiatif BPKP ataukah atas dasar perintah Presiden? Namun dari sejumlah indikasi yang ada, rasanya agak sulit diterima jika BPKP bergerak tanpa ada instruksi dari Presiden secara langsung.

Oleh karena itu, jika benar Presiden SBY memerintahkan BPKP mengaudit KPK, maka jal tersebut jelas merupakan bencana bagi KPK. Sebab, eksekutif sudah mulai mencampuri urusan KPK selaku lembaga negara independen.

Di luar dua persoalan di atas, masih ada satu lagi upaya melemahkan KPK, yakni rivalitas KPK vs Polri. Dalam konteks ini, Polri mencoba masuk ke jantung pertahanan KPK. Hal itu bisa dilihat dari upaya Polri memeriksa Wakil Ketua KPK Chandra M Hamzah dalam kasus pembunuhan Nasrudin Zulkarnaen. Dalam hal ini, Chandra dijadikan sebagai saksi terkait upaya KPK menyadap Rani Juliani dan Nasrudin. Dari kasus pembunuhan Nasrudin inilah disinyalir bahwa Polri mulai masuk untuk mempermasalahkan kewenangan KPK dalam melakukan penyadapan. Ada semacam upaya untuk mengkriminalisasikan kewenangan penyadapan yang dimiliki oleh KPK.

V. KESIMPULAN

Dari uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, untuk kebijakan Presiden yang berdampak pada pemberantasan korupsi tercatat ada: Inpres No. 5 tahun 2004 tentang Percepatan pemberantasan Korupsi, Keppres No. 11 Tahun 2005 tentang Pembentukan Timtas Tipikor dan PP No. 37 Tahun 2006 tentang Kenaikan Tunjangan Anggota DPRD. Untuk Inpres No. 5 Tahun 2004 dan Keppres No. 11 Tahun 2005, sejatinya hal tersebut merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas pemberantasan korupsi. Namun dalam tataran pelaksanaan, keduanya tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan public dan masih menyisakan banyak catatan. Sementara untuk PP No. 37 Tahun 2006 justru merupakan blunder pemerintah. Kebijakan tersebut dalam banyak sisi malah berpotensi menciptakan peluang korupsi baru, khususnya bagi para anggota DPRD di seluruh Indonesia.

Kedua, peran pemerintah dalam pembentukan undang-undang antikorupsi. Pada level ini, ada dua produk legislasi yang disoroti, yakni RUU Pengadilan Tipikor dan UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Untuk RUU Pengadilan Tipikor, pemerintah terbukti lamban dalam menyusun RUU tersebut. Di sisi lain, masih ditemukan sejumlah persoalan substansif yang dianggap bermasalah. Dari indikasi tersebut, nampak pemerintah tidak cukup berkomitmen dalam mendesaikan upaya pemberantasan korupsi di masa datang. Sementara itu, untuk UU Mahkamah Agung, komitmen pemerintah juga patut dipertanyakan. Sebab untuk isu paling krusial, yakni perpanjangan usia hakim agung, justru dari pihak pemerintah lah yang mengusulkannya. Satu bukti dimana pemerintah "enggan" untuk segera mereformasi MA.

Ketiga, penyelesaian adat atas dugaan kasus korupsi. Selidaknya ada dua kasus yang disoroti, yakni kasus antara Amien Rais vs Presiden SBY dan Yusril ihza Mahendra vs Taufiequrrahman Ruki. Sebagaimana diuraikan di awal, keduanya diselesaikan secara adat oleh Presiden SBY. Dalam konteks inilah, langkah yang dilakukan SBY justru mengintervensi proses hukum yang mestinya dijalankan oleh aparat penegak hukum. *Keempat*, ada upaya pemerintah untuk melemahkan KPK. Di antaranya adalah *statement* Preisden SBY yang mempersoalkan besarnya

kewenangan KPK, upaya BPKP mengaudit KPK, dan upaya Polri untuk mempersoalkan kewenangan penyadapan KPK.

Dari kesimpulan di atas, dapat ditarik benang merah bahwa selama lima tahun terakhir (2004-2009), kinerja atau langkah pemerintah dalam mendukung penegakan hukum kasus korupsi masih belum maksimal. Bila dihubungkan dengan ekspektasi publik, apa yang dilakukan pemerintah masih jauh dari memuaskan.

Salam Antikorupsi
Yogyakarta, 7 September 2009
PuKAT Korupsi FH UGM

| | |
|-----------------------|----------------|
| Zainal Arifin Mochtar | (081584377765) |
| Hasrul Halili | (087839211605) |
| Eddy O.S. Hiariej | (08157934004) |
| Totok Dwi Diantoro | (08122963906) |
| Mailinda Eka Yuniza | (081227103385) |
| Hidzil Alim | (085643264320) |
| Danang Kurniadi | (08985074972) |