

## HAMBATAN PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM RUU PEMDA

*Ditulis oleh Iskandar Saharudin.*

### A. Pengantar

Sudah menjadi rahasia umum, kepala daerah banyak terjerat kasus korupsi dan/atau penyalahgunaan kewenangan. Doktrin Lord Acton yang menyatakan bahwa “power tend to corrupt, absolute power tend to corrupt absolutely” menemukan pembenarannya dalam konteks situasi negara Indonesia. Di awal tahun ini, sekitar Februari 2013, Mendagri Gamawan Fauzi telah melansir sebuah data yang memprihatinkan. Selama sembilan tahun terakhir, 2004 – 2012, terdapat 290 kepala daerah yang terjerat kasus korupsi. Artinya, setiap tahun terdapat 32 kepala daerah yang bermasalah dengan hukum. Dari jumlah itu, sekitar 86,2 % telah dipidana. 290 kepala daerah itu terdiri dari: 20 orang menjabat sebagai gubernur, 7 orang wakil gubernur, 156 orang bupati, 46 orang wakil bupati, 41 orang walikota, dan 20 orang wakil walikota.

Melengkapi laporan Mendagri diatas, KPK, dalam Laporan Tahunan 2012 mengungkapkan, sejak 2007 hingga akhir tahun 2012, telah berhasil disidik dan dipidanakan 138 kasus korupsi ditingkat daerah. Dari 138 perkara korupsi

tersebut, sebanyak 38 kasus terjadi ditingkat provinsi dan 60 kasus lainnya ditingkat kabupaten/kota. Delapan gubernur ditetapkan sebagai tersangka/terdakwa. Dan ditingkat kabupaten/kota, dari 60 perkara korupsi, 32 bupati/walikota terjerat pula didalamnya. Kejadian ini semua terjadi dibawah rezim hukum pemerintahan daerah, UU 32/2004.

Dari data dan fakta tersebut menunjukkan bahwa UU 32/2004 belum memiliki kekuatan yang cukup memadai untuk mengantisipasi dan mereduksi peluang, potensi, dan melakukan mitigasi atas terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh para pejabat publik di lingkungan pemerintahan daerah. Agar situasi yang sama tidak terjadi, dan dapat dilakukan upaya pencegahan, pengawasan, dan mitigasi atas tindakan korupsi yang mungkin akan terjadi, RUU Pemerintahan Daerah mesti turut memiliki konstruksi strategi dan anasir mainstreaming pemberantasan korupsi.

### B. Analisis

RUU Pemerintahan Daerah saat ini merupakan prioritas dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk tahun 2013. Momen ini menjadi peluang untuk membangun konstruksi strategi dan anasir mainstreaming pemberantasan korupsi. Draf RUU Pemerintahan Daerah yang dibahas tersebut adalah usulan dari Pemerintah. Dan dibahas bersama-sama dengan DPR.

Naskah usulan Pemerintah tersebut penting untuk dicermati dan ditelaah seberapa jauh konsistensi dan koherensinya dengan agenda strategis nasional: Pemberantasan Korupsi. Apakah materi muatan didalam naskah usulan Pemerintah atas RUU Pemerintahan Daerah telah menunjukkan kecenderungan afirmatif pada pemberantasan korupsi?

Secara umum, kecenderungan substansial dari RUU Pemerintahan Daerah menunjukkan sikap dan orientasi yang negatif dan reduktif atas agenda nasional tersebut. Kecenderungan tersebut teridentifikasi dalam tiga kelompok pasal. Ketiga kelompok tersebut adalah: kelompok Perijinan, Paska Menjabat, dan Inovasi Daerah.

**Perijinan.** Selama ini UU Pemerintahan Daerah, sesungguhnya, cukup kuat membentengi keberadaan kepala daerah. Diantaranya dengan mekanisme perijinan atas upaya penyelidikan dan penyidikan. Upaya penyelidikan dan penyidikan yang akan dilakukan oleh aparat penegak hukum harus terlebih dahulu mendapatkan ijin dari Presiden. Proses perijinan ini sebenarnya sudah cukup mempersulit kerja aparat penegak hukum.

Mekanisme perijinan tersebut terdiri dari tiga tahap. Tahap pertama, aparat penegak hukum harus memperoleh persetujuan tertulis dari Presiden tatkala akan melakukan penyelidikan terhadap kepala daerah. Tahap kedua, apabila proses penyelidikan akan dinaikkan menjadi penyidikan, ijin tertulis dari Presiden tetap dibutuhkan oleh aparat. Tahap pertama dan kedua itu sesuai dengan Pasal 36 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004. Tahap ketiga, aparat penegak hukum harus memperoleh persetujuan tertulis dari Presiden tatkala akan melakukan penahanan terhadap tersangka kepala daerah (lihat Pasal 36 ayat (3) UU No 32 Tahun 2004).

Dengan benteng berlapis tersebut, kepala daerah menjadi nyaman dan merasa aman untuk melakukan berbagai tindakan yang melanggar hukum. Seperti tindak korupsi, penyalahgunaan wewenang, dan/atau pencucian uang. Benteng berlapis yang disediakan oleh mekanisme tiga tahap perijinan tersebut mereduksi **unsur jera** dari penegakkan hukum terhadap kepala daerah.

Kenyamanan/keamanan kepala daerah ini akan dipertahankan oleh Pemerintah. Kebijakan untuk mempertahankan mekanisme perijinan tersebut nampak pada naskah usulan Pemerintah atas RUU Pemerintahan Daerah. Pasal 36 UU No 32 Tahun 2004 diusulkan kembali dan dipertahankan dalam RUU Pemerintahan Daerah yang dibahas bersama DPR saat ini.

Pasal 75 RUU Pemerintahan Daerah memiliki materi muatan yang sama persis dengan Pasal 36 UU No 32 Tahun 2004, dengan sedikit perubahan. Perubahan terjadi pada penghilangan unsur "penyelidikan" dan menambahkan dua ayat baru tentang: (i). Instansi penegak hukum yang berhak mengajukan permohonan persetujuan tertulis kepada Presiden; dan (ii). Kewenangan memberikan pertimbangan oleh Menteri kepada Presiden.

Mekanisme perijinan dalam naskah usulan Pemerintah tersebut diperpendek. Dari 3 tahapan perijinan menjadi 2 tahap saja. Tahap permohonan persetujuan tertulis dari Presiden untuk upaya penyelidikan dihapuskan atau tidak diusulkan.

Sesungguhnya kebijakan Pemerintah ini berpotensi melanggar amanat Konstitusi Negara. Mekanisme perijinan atas penyidikan dan penahanan membuat proses hukum menjadi lama dan lamban. Waktu yang lama dan proses yang lamban dapat menciptakan peluang-peluang terjadinya "sabotase" atas proses hukum yang jujur, adil, dan terbuka.

Amanat Konstitusi tersebut nyata terlihat dari Keputusan Mahkamah Konstitusi, dengan Putusan Nomor: 73/PUU-IX/2011. Putusan MK tersebut menetapkan bahwa mekanisme perijinan atas upaya penyelidikan, penyidikan, dan penahanan yang ditentukan oleh UU No 32 Tahun 2004 tidak berlaku demi Konstitusi. Menurut Mahkamah Konstitusi, sebagai lembaga tunggal penafsir Konstitusi, persetujuan tertulis dari Presiden pada tahap penyelidikan dan penyidikan atas kepala daerah dinilai "tidak memiliki rasionalitas hukum yang cukup." Sehingga MK menyatakan Pasal 36 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 adalah inkonstitusional, sehingga tidak lagi memiliki kekuatan mengikat secara hukum.

Di samping itu, Mahkamah Konstitusi hanya menerima secara bersyarat Pasal 36 ayat (3) UU No 32 Tahun 2004. Yakni menerima adanya persetujuan tertulis dari Presiden untuk penahanan terhadap tersangka kepala daerah, dengan batas waktu 30 (tiga puluh) hari. Mengurangi jumlah hari yang sebelumnya mencapai 60 (enam puluh) hari. Batas waktu tersebut adalah batas waktu bagi Presiden untuk menelaah dan memutuskan memberikan persetujuan tertulis atas permohonan aparat penegak hukum untuk melakukan penahanan tersangka.

Persyaratan persetujuan tertulis Presiden atas penyelidikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana, bagi MK, berpeluang dimanfaatkan untuk menghapus jejak



Salah satu Bupati, ditangkap paksa oleh KPK, DPR dan Pemerintah didesak untuk Meniadakan/menghapus ayat tentang permohonan dan pemberian persetujuan tertulis dari Presiden untuk gubernur dan Menteri untuk bupati/walikota apabila aparat penegak hukum hendak melakukan penyidikan terhadap kepala daerah. Pasal 75 ayat (1) dan (2) .

kejahatan atau penghilangan barang bukti. Demikian pula, untuk perijinan Presiden untuk penyidikan. Perijinan ini terbukti menghambat proses hukum dan menghalangi aparat penegak hukum menjalankan tugasnya.

---

**Paska Menjabat.** Pasal 71 naskah usulan Pemerintah atas RUU Pemerintahan Daerah mengatur mengenai perlindungan hukum bagi kepala daerah yang telah berhenti masa tugasnya atau mendapatkan tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden. Tatkala kepala daerah berhenti dari jabatannya, akan dilakukan pemeriksaan menyeluruh dalam aspek keuangan dan aset daerah oleh instansi yang berwenang. Hasil laporan instansi tersebut, yang menyatakan tidak ada perbuatan melawan hukum selama yang bersangkutan menjabat sebagai kepala daerah, menjadi dasar pemberian kekebalan hukum kepada mantan kepala daerah tersebut. Apabila dimasa mendatang ditemukan tindak pidana yang dilakukannya selama menjabat sebagai kepala daerah, maka yang bersangkutan tidak dapat dipidana. Imunitas paska menjabat, dengan berlindung dibalik hasil audit dari instansi tersebut -BPK atau BPKP- merupakan modus baru yang diperkenalkan Pemerintah. Modus baru dari kebijakan yang anti pemberantasan korupsi. Substansinya tidak

---

**Inovasi Daerah.** Pasal 269 pada naskah usulan Pemerintah atas RUU Pemerintahan Daerah memperkenalkan sebuah norma baru. Norma tersebut menyediakan perlindungan hukum bagi kepala daerah dalam menjalankan inovasi di daerahnya. Pelaksanaan inovasi yang gagal dibebaskan dari tuntutan tindak pidana. Alasan hal ini diusulkan Pemerintah adalah agar kepala daerah tidak segan-segan dan tidak merasa waswas atas usahanya dalam mencari dan menemukan solusi pemecahan masalah yang dihadapi daerahnya. Pemecahan masalah-masalah di daerah acapkali mesti dilakukan secara inovatif. Secara inovatif disini bermakna menempuh jalan yang tidak biasa, cara yang tidak jamak dilakukan selama ini. Langkah kebijakan yang bersifat baru dan boleh jadi agak menyimpang dari cara biasa dalam memecahkan masalah. Cara ini dilakukan karena cara-cara yang biasa tidak lagi dapat menyelesaikan masalah masyarakat di daerah.

Sesungguhnya, argumen perlindungan hukum karena kegagalan menjalankan kebijakan inovasi adalah kabur dan tidak rasional. Kegagalan mencapai target kebijakan publik adalah persoalan administrasi dan

Izin Presiden ini tidak memiliki rasionalitas hukum, dan akan memperlakukan warga negara berbeda di depan hukum. Pejabat yang terduga atau tersangka terlibat kasus tindak pidana akan berusaha dengan berbagai cara agar permohonan izin pemeriksaan dari Presiden tidak keluar. Baik dengan “menghadang” di tingkat penyidik maupun pada tingkat proses lainnya.

---

afirmatif atas agenda strategis nasional. Namun malah cenderung melawan arus. Dan cenderung memberikan perlindungan hukum bagi kepala daerah, yang dimasa lalu melakukan tindak melawan hukum. Persoalannya bukan pada kredibilitas dari hasil audit paska menjabat dari BPK/BPKP itu. Persoalannya pada upaya menutup dan mengingkari kemungkinan adanya bukti-bukti tindak pidana diluar dari hal-hal yang diaudit oleh instansi yang berwenang itu. Sesungguhnya materi Pasal ini mengandung materi baru yang progresif dan belum dikenal sebagai norma, yakni adanya pemeriksaan menyeluruh dalam aspek keuangan dan aset daerah, atau yang kerap disebut sebagai audit paska menjabat. Namun alasan audit paska menjabat tersebut seharusnya semata-mata untuk menilai tingkat kinerja dan kompetensi sang pejabat/kepala daerah, sehingga pengajuan dirinya atau penunjukan dirinya untuk jabatan baru benar-benar sesuai dan kompatibel dengan kompetensi dan background historikal kerjanya.

---

kompetensi. Tampaknya hal ini hanya soal efektifitas implementasi kebijakan: sejauh mana suatu aksi kebijakan dapat mencapai sasaran yang diharapkan.

Inovasi merupakan bagian dari pengambilan kebijakan diskresi dari pejabat publik. Sepanjang diskresi dilakukan dengan batasan-batasan yang jelas maka inovasi tidak akan masuk ke ranah pidana yang merugikan keuangan negara dan hajat hidup orang banyak. Batasan-batasan tersebut adalah: (i). Diskresi diambil demi kepentingan umum; (ii). Diskresi diambil dan dilaksanakan masih didalam ruanglingkup wilayah kewenangannya; dan (iii). Diskresi mesti bersesuaian atau tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Tindakan inovasi yang ditempuh ternyata merupakan kebijakan diskresi yang keluar dari tiga persyaratan tersebut akan jatuh ke dalam ranah pidana. Karena jelas-jelas akan menimbulkan kerugian keuangan negara, melakukan perbuatan melawan hukum, dan memberikan keuntungan bagi diri sendiri dan/atau kelompoknya.

Ketiga hal yang diidentifikasi dan dianalisis diatas menunjukkan kecenderungan Pemerintah dalam paradigma politik dan rezim hukum yang dianut. Paradigma politik dan rezim hukum yang dianut tidak berkorelasi dengan yang acapkali didengung-dengungkan di media massa maupun momen-momen formal. Pemerintah dalam RUU Pemerintahan Daerah cenderung konservatif dan protektif kepada para pejabat publiknya.

Oleh karena itu, beberapa perbaikan dibutuhkan agar konsistensi dan koherensi antara kebijakan Pemerintah dengan agenda strategis nasional –Pemberantasan Korupsi- dapat dicapai. Rekomendasi-rekomendasi perbaikan atas susunan materi muatan RUU Pemerintahan Daerah yang mesti dilakukan Pemerintah dan DPR adalah:

1. Meniadakan/menghapus ayat tentang permohonan dan pemberian persetujuan tertulis dari Presiden untuk gubernur dan Menteri untuk bupati/walikota apabila aparat penegak hukum hendak melakukan penyidikan terhadap kepala daerah. Pasal 75 ayat (1) dan (2) dihapus, karena batal demi hukum menurut Konstitusi.
2. Memberlakukan permohonan persetujuan tertulis Presiden –untuk gubernur, dan Menteri –untuk bupati/walikota hanya untuk proses penahanan kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
3. Memberlakukan batas waktu persetujuan dari Presiden –untuk gubernur, dan Menteri –untuk bupati/walikota, dengan waktu yang lebih pendek. Dari 60 (enam puluh) hari sejak permohonan penahanan diterima, menjadi 15 (limabelas) hari. Sehingga Pasal 75 ayat (4) hanya berlaku untuk penahanan, dengan batas waktu yang lebih pendek.
4. Pengaturan mengenai audit keuangan dan asset daerah Paska Menjabat ditujukan semata-mata untuk identifikasi kompetensi dan sejarah personalia demi kepentingan penempatan pada Jabatan baru yang sesuai. Dan demi database kesediaan dan jumlah aparatur sipil negara yang kompeten atau berkualifikasi.

Materi muatan dalam Pasal 71 mesti dirubah. Imunitas hukum atas kepala daerah yang habis masa jabatannya, dan menduduki jabatan baru atau pensiun, dihapus. Pasal ini dirubah menjadi ketentuan tentang pemberlakuan Audit Paska Menjabat bagi setiap aparatur sipil negara. Tidak hanya bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal ini juga berlaku untuk sekda, kepala SKPD, dan jabatan lain dibawahnya tatkala dipromosikan atau ditempatkan di jabatan baru.

Dengan demikian, kedudukan Pasal ini digeser menjadi bagian dari Bab Kepegawaian. Dan pengaturan lebih komprehensif dilakukan di RUU lain, yakni RUU Aparatur Sipil Negara.

5. Pasal 269 pada RUU Pemerintahan Daerah dihapuskan. Penghapusan dikarenakan Pasal ini tidak relevan sama sekali.

