Korupsi, Pemilu dan Sumber Daya Alam

Problem dan Tantangan di Indonesia

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta
Lingkup Hak Cipta
Pasal 2
1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana
Pasal 72
1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidan penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Korupsi, Pemilu dan Sumber Daya Alam

Problem dan Tantangan di Indonesia

EDITOR :
Deden Koswara, S.H., M.H.
Ahmad Fikri Hadin, S.H., LL.M
Muhammad Erfa Redhani, S.H., M.H.

GENTA
PUBLISHING

Korupsi, Pemilu dan Sumber Daya Alam
Problem dan Tantangan di Indonesia
© Philipus M. Hadjon, dkk

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
All Rights Reserved

Cetakan Pertama, 2020

Editor	:	Deden Koswara, S.H., M.H. Ahmad Fikri Hadin, S.H., LL.M Muhammad Erfa Redhani, S.H., M.H.
Penata Letak	:	Herys
Perancang Sampul	:	Mugi 'Pengki'
Pracetak	:	M. Ramdhan, SH., MK.n.
Supervisi	:	Nasrullah Ompu Bana

GENTA
PUBLISHING

Perum Pring Mayang Regency 2 Kav. 4
Jl. Rajawali Gedongan Baru
Banguntapan, Bantul-Yogyakarta
INDONESIA
Telp. 0274-451654, 0812 3781 8611
E-mail: redaksiruasmedia@gmail.com

(Grup CV Genta Fisa Utama, Anggota IKAPI)

Philipus M. Hadjon, dkk
Korupsi, Pemilu dan Sumber Daya Alam
Problem dan Tantangan di Indonesia

Yogyakarta: GENTA PUBLISHING
viii + 272 Halaman: 15,5 x 23 Cm

ISBN:

KATA PENGANTAR

Kompilasi tulisan dalam buku ini merupakan hasil kegiatan ilmiah yang telah diselenggarakan oleh Prodi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat baik dari skala nasional maupun internasional yang secara simultan dari tahun ke tahun selalu berkesinambung saat kepemimpinan Prof. Dr. M. Hadin Muhjad, S.H., M.Hum. Buku yang disajikan kali ini adalah berjudul Pemilu, Korupsi dan Sumber Daya Alam Problem dan Tantangan di Indonesia yang merupakan isu terkini serta berkaitan erat dengan visi misi Universitas sampai Prodi Magister Ilmu Hukum ULM sendiri.

Penyusuan buku yang merupakan bunga rampai tulisan tidak hanya sekedar bunga rampai tulisan tapi ada benang merah dari pemikiran para penulis diseluruh tema. Isu yang diangkat merupakan isu kontemporer yang tidak hentinya menjadi diskursus di negeri ini. Selain itu hal ini bagian dari upaya peningkatan kualitas prodi dalam rangka menuju peningkatan mutu prodi yang dapat menjawab tantangan global.

Terimakasih pada semua pihak yang telah mendukung terbitnya buku ini dan terimaksih pada Penerbit GENTA Publishing yang berkenan menerbitkan buku ini.

Banjarmasin, Maret 2019

Prodi Magister Ilmu Hukum FH U.L.M

DAFTAR ISI

Kata Pengantar v
Daftar Isi vii

A.
ISU KORUPSI

Pencegahan dan Penanganan Tipikor Bagi Aparatur Sipil Negara (Asn) dalam Tinjauan Hukum Administrasi
~ Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H ~..... 3

Unsur Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi (Tipikor)
~ M. Hadin Muhjad ~.....11

Pembaruan Hukum Pidana Administrasi di Indonesia
~ Dr. D. Andhi Nirwanto ~ 21

Pemberantasan Korupsi Pasca Uu Administrasi Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Di Daerah
~ Dr. D. Andhi Nirwanto ~.....39

Penyalahgunaan Wewenang oleh Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi/Kabupaten/Kota dalam Kategori Korupsi
~ Dr. Lufsiana Abdullah, Sh.,Mh. ~ 63

Persepsi Campur Tangan Politik Dalam Kes-Kes Rasuah dan Korupsi
~ Mohd Nazim Bin Ganti Shaari ~.....67

Pemerintahan yang Anti Korupsi
~ Fitrian Noor S.H., M.H ~.....77

B.
ISU PEMILU

Problematik Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Serta Pemilihan Umum Legislatif Secara Serentak
~ Dr. Freddy Poernomo, Sh, Mh ~.....93

Partai Politik, Pemilu dan Money Politics
~ Jamaludin Ghafur ~ 97

Analisis Pemilu Kepala Daerah dalam Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia
~ Istiana Heriani ~ 113

Pemilihan Umum Serentak 2019 Tinjauan dari Fiqih Siyasah
~ Hayatun Na'imah ~ 125

Pemilihan Umum dan Kecurangan
~ M. Hadin Muhjad ~ 141

C.
ISU SUMBER DAYA ALAM

Problematika Perizinan Sebagai Celah Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam
~ Nurul Listiyani ~ 151

Kajian Yuridis Pelaksanaan Reklamasi Lahan Pasca Pertambangan Ditinjau dari Tindak Pidana Korupsi
~ Kity Tokan ~ 177

Ketika Sumber Daya Alam Menjadi Arena Korupsi dan Persekongkolan Politik Para Aktor di Era Demokratsisi (Memahami Dinamika Politik Lokal di Kalimantan Selatan)
~ Muhammad Uhaib As'ad ~ 193

Strategi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Sumber Daya Alam Indonesia Sektor Kelautan, Pertambangan, Kehutanan dan Perkebunan
~ Andin Rusmini ~ 227

Moratorium Pemberian Izin Pertambangan di Kalimantan Selatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pada Sektor Pertambangan
Suci Rabella 253

Riwayat Singkat Penulis 271

A ISU KORUPSI

PENCEGAHAN DAN PENANGANAN TIPIKOR BAGI APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI

~ Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H ~

I. Pendahuluan

Pendekatan preventif dan penggunaan **hukum administrasi** sangat penting bagi kebijakan anti korupsi.

Di Belanda norma hukum administrasi yang paling penting dijumpai dalam UU Kepegawaian.

Contoh: Pasal 125:

Pegawai negeri dilarang melakukan kegiatan tambahan (sampingan) yang menyebabkan tidak terselenggaranya fungsi pelayanan publik secara optimal (vide: Philipus M. Hadjon et.al. Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, h.90).

Dalam undang-undang TIPIKOR peran hukum administrasi sangat penting karena korupsi terkait penggunaan **wewenang publik**.

Atas dasar itu paparan singkat ini disusun atas bagian-bagian pokok yang terdiri atas:

1. Ketentuan hukum administrasi terkait pencegahan tindak pidana korupsi.
2. Konsep hukum administrasi dalam undang-undang TIPIKOR.

II. Ketentuan Hukum Administrasi terkait Pencegahan TIPIKOR

Seperti telah disebutkan pada butir I di Belanda pencegahan TIPIKOR antara lain diatur dalam undang-undang kepegawaian.

Di Indonesia dalam UU ASN tidak ada satu pasal pun yang terkait dengan upaya pencegahan korupsi.

Dalam undang-undang No. 30 th. 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (disingkat: UU AP) ketentuan sanksi administratif dalam

Pasal 80 kalau dilaksanakan secara tepat, merupakan **instrumen untuk pencegahan korupsi**.

Untuk itu dipaparkan ketentuan sanksi administrasi dalam Pasal 80 undang-undang AP.

a. **Sanksi Administrasi Ringan**
   1. Pasal 8 ayat (2) – larangan **penyalahgunaan wewenang**
   2. Pasal 9 ayat (13) – wajib mencantumkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan.
   3. Pasal 26 – **diskresi** wajib menguraikan maksud/tujuan
   4. Pasal 27 – **diskresi** memberitahukan kepada atasan
   5. Pasal 28 – **diskresi** maksud/tujuan, dampak bantuan kedinasan
   6. Pasal 36 ayat (3) – bantuan kedinasan
   7. Pasal 39 ayat (5) – izin-dispensasi-konsesi: wajib memutuskan dalam 10 hari
   8. Pasal 42 ayat (1) – **konflik kepentingan** dilarang bertindak
   9. Pasal 43 ayat (2) - **konflik kepentingan** lapor ke atasan
   10. Pasal 44 ayat (3) – dugaan konflik kepentingan **laporan masyarakat**
   11. Pasal 44 ayat (4) – keputusan atasan atas adanya **konflik kepentingan**
   12. Pasal 44 ayat (5) - **konflik kepentingan** pejabat yang menetapkan keputusan
   13. Pasal 47 – keputusan yang menimbulkan beban kepada masyarakat
   14. Pasal 49 ayat (1) – SOP
   15. Pasal 50 ayat (3) – kewajiban informasi kepada pemohon untuk permohonan yang diterima
   16. Pasal 50 ayat (4) – informasi kepada pemohon untuk permohonan yang ditolak
   17. Pasal 51 ayat (1) – kewajiban **membuka** akses dokumen administrasi pemerintahan
   18. Pasal 61 ayat (1) – kewajiban menyampaikan keputusan
   19. Pasal 60 ayat (6) – wajib mengumumkan pembatalan keputusan yang menyangkut kepetingan umum
   20. Pasal 67 ayat (2) – wajib mengembalikan dokumen terkait Pasal 66
   21. Pasal 75 ayat (4) wajib segera menyelesaikan upaya administrasi yang berpotensi membebani keuangan negara.
   22. Pasal 77 ayat (3) – keputusan atas keberatan
   23. Pasal 77 ayat (7) – keputusan sesuai permohonan lima hari
   24. Pasal 78 ayat (3) keputusan atas permohonan banding

25. Pasal 78 ayat (6) – wajib menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan

b. **Sanksi Administrasi Sedang**
   1. Pasal 25 ayat (1) - **diskresi** yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan atasan.
   2. Pasal 25 ayat (3) – diskresi yang menimbulkan keresahan, keadaan darurat
   3. Pasal 53 ayat (2) – dalam tidak ada ketentuan batas waktu – 10 hari
   4. Padal 53 ayat (6) – keputusan untuk melaksanakan putusan pengadilan
   5. Pasal 70 ayat (3) – **kewajiban mengembalikan ke kas negara atas pembayaran uang negara yang tidak sah**
   6. Pasal 72 ayat (1) – kewajiban menjalankan keputusan

c. **Sanksi Administrasi Berat**
   1. Pasal 17 – sanksi terhadap **larangan penyalahgunaan wewenang**
   2. Pasal 42 – **konflik kepentingan**

Berdasarkan ketentuan Pasal 80 a quo seyogianya penegakan sanksi administrasi khususnya terkait **larangan penyalahgunaan wewenang, diskresi, konflik kepentingan** betul-betul dilaksanakan karena hal-hal tersebut sangat potensial untuk lahirnya tindak pidana korupsi.

III. Konsep Hukum Administrasi dalam Undang-Undang Tindak Pidanao Korupsi

Ada dua konsep utama in casu adalah **konsep korupsi** dan **konsep penyalahguaan wewenang**.

Konsep Korupsi

Dalam undang-undang No. 31 th. 1999 jo UU No. 20 th. 2001 **tidak ada definisi korupsi**.

Dalam pasal 1.2. UU No. 28 th. 1999 rumusan (bukan definisi) **korupsi adalah: tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi**.

Dengan demikian dalam undang-undang kita **tidak ada definisi korupsi**. Dengan demikian tidak ada konsep korupsi. Namun demikian dalam bab II UU No. 31 th. 1999 diatur tentang Tindak Pidana Korupsi. Dikaitkan dengan undang-undang No. 20 th. 2001 ada sekitar 32 jenis tindak pidana korupsi.

Konsep Penyalahgunaan Wewenang

Pasal 3 UU No. 31 th. 1999

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, ***menyalahgunakan kewenangan****, kesempatan*

atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipinada dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Memahami ketentuan Pasal 3 haruslah **kontekstual**. Inti utama Pasal 3 adalah **Konsep Penyalahgunaan Wewenang**.

Konsep penyalahgunaan wewenang selalu dipararelkan dengan konsep **deturnement de pouvoir**.

Konsep penyalahguanaan wewenagn dalam undang-undang No. 30 th. 2014 **sangat menyesatkan**.

Untuk itu perlu dianalisis ketentuan UU No. 30 th. 2014 tentang penyalahgunaan wewenang.

Pasal 17: Penyalahgunaan Wewenang

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.

(2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
   a. Larangan melampaui Wewenang
   b. Larangan mencampuradukkan Wewenang dan/atau
   c. Larangan bertindak sewenang-wenang

UU a quo tidak menjelaskan konsep penyalahgunaan wewenang (Penjelasan Pasal 17: **cukup jelas**), tepi anehnya ayat (2) menentukan 3 jenis penyalahgunaan wewenang.

Atas dasar itu pertama-tama diuraikan tentang penyalahgunaan wewenang dan analis atas ketentuan Pasal 17 ayat (2) dikaitkan ketentuan Pasal 18.

a. Konsep Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi selalu diparalelkan dengan konsep **détournement de pouvoir**. Dalam Verklarend Woordenboek OPENBAAR BESTUUR dirumuskan sebagai :*het oneigenlijk gebruik maken van haar bevoegdheid door de overheid. Hiervan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel heeft gebruikt dan tot doeleinden waartoe die bevoegdheid is gegeven. De overheid schendt aldus het* ***specialiteitsbeginse*****l [p.163]** (penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar **asas spesialitas**).

Dalam mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan secara faktual bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain.

Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu **kealpaan**. Penyalahgunaan wewenang dilakukan **secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.**

Pengalihan tujuan didasarkan atas interest pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain.

Untuk mempertajam konsep penyalahgunaan wewenang dikutip pertimbangan putusan Mahkamah Agung dalam putusan MA nomoe: 572 K/Pid/2003 (kasus Ir. Akbar Tandjung)

Pertimbangan MA terhadap pertimbangan Judex Facti:

> Sehubungan dengan pembuktian unsur "Menyalah gunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan", judex facti telah salah menerapkan hukum atau tidak menerapkan hukum sebagaimana mestinya karena pertimbangan Majelis Hakim telah didasarkan pada pemahaman yang keliru mengenai pengertian "Penyalahgunaan Wewenang" berdasarkan Pasal 1 ayat (1) sub b UU no. 3 tahun 1971, sehingga putusan Majelis Hakim menjadi keliru dan menyesatkan.
>
> (Amir Syamsudin, pp. 187-188)

Pertimbangan MA terhadap pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tinggi:

> Bahwa berkaitan dengan pembuktian unsur "Menyalahgunakan kewenangan….dst"
>
> pertimbangan putusan Majelis Hakim pengadilan tinggi Jakarta telah mencampuradukkan pengertian perbuatan **"Penyalahgunaan Wewenang" dengan pengertian "Perbuatan Sewenang-wenang"**.
>
> (Amir Syamsudin, p. 200)

Pertimbangan MA

> Menimbang bahwa Mahkamah Agung tidak sependapat dengan pertimbangan hukum judex facti, bahwa unsur "menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan" itu disimpulkan terbukti dari rangkaian perbuatan Terdakwa I yang tidak melakukan atau mengusahakan suatu mekanisme koordinasi kerja yang tidak terpadu dengan baik, sehingga perbuatan materiil Terdakwa I menurut hukum bertentangan dengan asas kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian dalam pengelolaan uang Negara padahal Terdakwa I memiliki wewenang untuk itu. Menurut pendapat Mahkamah Agung, haruslah dibuktikan terlebih dahulu unsur pokok dalam Hukum Pidana, apakah Terdakwa I memang mempunyai kesengajaan (opzet) untuk melakukan perbuatan penyalahgunaan

wewenang tersebut, dan bahwa memang Terdakwa I menghendaki dan mengetahui (met willens en wetens) bahwa perbuatan itu dilarang, tapi tetap dilakukannya. (Bandingkan pendapat Prof.J.Remmelink, dalam buku terjemahan Hukum Pidana, terbitan PT. Gramedia Pustaka Utara, Jakarta 2003, halaman 152 dst).

(Amir Syamsudin, p. 296)

Tiga unsur utama penyalahgunaan wewenang adalah:

- **Met opzet (dengan sengaja)**
- **Mengalihkan tujuan wewenang**
- **Ada interest pribadi yang negatif**

Apakah konsep penyalahgunaan wewenang yang dimaksud Pasal 17 adalah seperti paparan di atas?

Nampaknya tidak jelas konsep penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17. Lebih tidak jelas dikaitkan dengan Pasal 17 ayat (2) menyangkut **tiga species larangan penyalahgunaan wewenang**. Lebih menyesatkan lagi dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18.

b. Pasal 18

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
   a. **Melampaui masa jabatan** atau batas waktu berlakunya Wewenang;
   b. **Melampaui batas wilayah** berlakunya Wewenang; dan/atau
   c. **Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan**.

(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
   a. **Di luar cakupan** bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau
   b. **Bertentangan dengan tujuan Wewenang** yang diberikan.

(3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana **bertindak sewenang-wenang** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
   a. **Tanpa dasar Kewenangan**; dan/atau
   b. **Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap**.

Analisis terhadap ketentuan Pasal 18

Pasal 18 ayat (1)

Ketentuan Pasal 18 ayat (1) butir a dan b bukan **menyalahgunakan wewenang** tapi tidak berwenang (onbevoegd). Pasal 18 ayat (1) butir c bukan penyalahgunaan wewenang karena **bertentangan dengan peraturan**

perundang-undangan bukan melanggar **aupb**. Larangan penyalahgunaan wewenang termasuk kategori **aupb**.

Pasal 18 ayat (2)

Konsep mencampuradukan kewenangan adalah terjemahan yang keliru dari konsep **misuse of competence**. Dalam buku Prof. Kuntjoro Purnopranoto berjudul "Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Aministrasi Negara" (1978) diuraikan 13 aupb. Asas-asas tersebut berasal dari kuliah Prof. R. Crince Le Roi di Fakultas Hukum UNAIR tentang 11 asas sedangkan dua asas adalah tambahan dari Prf. Kuntjoro.

Dalam kuliah Prof. R. Crince Le Roi, asas ke-6 adalah: **principle of non misuse of competence**. Asas itu dalam bukunya Prof. Kuntjoro diterjemahkan **asas jangan mencampuradukan kewenangan**. Terjemahan tersebut agaknya kurang tepat karena **misuse** berarti **menyalahgunakan** bukan **mencampuradukan**.

Atas dasar itu apakah ketentuan Pasal 17 ayat (2) butir b **mencampuradukan wewenang** adalah terjemahan dari misuse of competence? Atas dasar itu ketentuan Pasal 18 ayat (2) sangat tidak rasional karena pendekatan konseptual yang tidak jelas.

Pasal 18 ayat (3)

Konsep sewenang-wenang dalam hukum Belanda semula dikenal dengan istilah **willekeur** dan dewasa ini populer dengan istilah **onredelijkheid**. Dalam hukum kita dikenal dengan istilah **sewenang-wenang**. Parameter sewenang-wenang adalah **rasionalitas**.

Atas dasar itu ketentuan Pasal 18 ayat (3) membingungkan dan **merusak konsep** hukum administrasi tentang larangan sewenang-wenang.

Pasal 21: Putusan tentang unsur Penyalahgunaan Wewenang

(1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
(3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
(4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
(5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.

(6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksdu pada ayat
(5) bersifat final dan mengikat.

Berkaitan ketentuan ayat (3), pertanyaan yang muncul:

a. **Dalam konteks apa seorang Pejabat mengajukan permohonan a quo?**
b. **Apakah putusan pengadilan terkait ketentuan ayat (3) bersifat mengikat dalam hal ada gugatan TUN terhadap Pejabat tersebut, juga terkait dakwaan tindak pidana terhadap Pejabat tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 3 UU Tipikor (UU No. 31 th. 1999 jo. UU No. 20 th. 2001)?**

Note:

Wewenang PTUN **menguji legalitas**, bukan menguji **maladministrasi**. Ketentuan Pasal 21 a quo bukanlah pengujian legalitas tapi penilaian ada-tidaknya **maladministrasi** berupa penyalahgunaan wewenang.

Batam, 28 Mei 2016

Banjarmasin, 08 Maret 2019

Himpunan Ahli HTN - HA

UNSUR HUKUM ADMINISTRASI DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI (TIPIKOR)

~ M. Hadin Muhjad ~

1. Pengantar

Dalam suatu persidangan tindak pidana korupsi pada Pengadilan Tipikor, saya diminta oleh pihak terdakwa sebagai ahli dalam Hukum Administrasi, ditanyakan oleh Jaksa Penuntut Umum apa kaitan antara Hukum Administrasi dengan perkara korupsi yang merupakan tindak pidana, bahkan Hakim sendiri heran ahli Hukum Administrasi bersaksi dalam kasus tindak pidana korupsi. Menghadapi kenyataan seperti ini bagaimana bisa kita banyak berharap kepada penegak hukum dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi, kalau pengetahuannya tentang tindak pidana korupsi tidak memadai. Hal ini barangkali dapat dipahami dengan melihat latar belakang pengetahuan Jaksa yang lebih banyak mendalami Hukum Pidana dan Hakim yang terfokus pada Hukum Pidana dan Hukum Perdata, sedangkan Hukum Administrasi kurang mendapat perhatian.

Memang perbuatan korupsi adalah merupakan tindak pidana, akan tetapi substansi perbuatannya adalah Hukum Administrasi karena unsur utama tindak pidana korupsi adalah kerugian keuangan Negara dan munculnya kerugian (keuangan) Negara tersebut adalah akibat tindakan Hukum Administrasi yang menyangkut pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara yang dapat berwujud berupa perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu tidak mungkin dapat memahami tindak pidana korupsi jika tidak mengerti betul Hukum Administrasi.

Keterkaitan antara Hukum Administrasi dan tindak pidana korupsi dengan jelas diuraikan oleh Philipus M. Hadjon sebagai berikut :

> Peran hukum administrasi tidak bisa diabaikan dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi baik segi preventif maupun represif. Instrumen hukum yang utama untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih adalah hukum administrasi. Dengan demikian hukum administrasilah yang

diharapkan untuk mencegah korupsi, karena korupsi berkaitan dengan penggunaan wewenang. Oleh karena itu pemahaman akan hukum administrasi dan pembangunan hukum administrasi mutlak diperlukan. Kenyataan menunjukkan saat ini pemahaman hukum administrasi masih sangat minim dan bahkan banyak yang salah mengartikan hukum administrasi. Demikian juga pembangunan hukum administrasi nampaknya tidak sistematis dan tidak fundamental. Penanganan tindak pidana korupsi masih lebih focus pada aspek hukum pidana, dan sedikit sekali perhatian terhadap hukum administrasi.[1]

2. Rumusan Tindak Pidana Korupsi

Ketentuan pemberantasan tindak pidana korupsi yang berlaku sekarang ini adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun l999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 134, TLN RI Nomor 4150) tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Rumusan umum tindak pidana korupsi yang dibuat sendiri oleh UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah sebagaimana yang termuat dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3, karena pasal-pasal lain dari Tindak Pidana Korupsi dalam UU No. 31 Tahun 1999 berasal dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 :

> Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah)

Pasal 3 UU no. 31 Tahun 1999 :

> Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah)

Dengan demikian rumusan tindak pidana korupsi secara umum ada tiga unsur, yaitu :

1. Perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan wewenang
2. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi

1 Phlipus M. Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati, G.H. Addink, J.B.J.M. Ten Berge, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hal. V.

3. Merugikan keuangan Negara

Unsur pertama perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan wewenang berada dalam ruang lingkup Hukum Administrasi

3. Perbuatan Melawan Hukum

Dalam tindak pidana korupsi salah satu unsur adalah perbuatan melawan hukum (Pasal 2 ayat (1). Perbuatan melawan hukum terdiri perbuatan melawan hukum formil maupun perbuatan melawan hukum materiil sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 :

> Yang dimaksud dengan secara melawan hukum dalam Pasal ini mencakup Perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat. Maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Khusus untuk perbuatan melawan dalam arti materiil telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006 tanggal 25 Juli 2006 dan untuk perbuatan melawan hukum secara formil masih tetap berlaku.

Berdasarkan penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 di atas jelas disebutkan bahwa perbuatan melawan hukum dalam arti formil adalah yang dilanggar perbuatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 7 (1) UU No. 12 Tahun 2011 :

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang /Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam kaitan ini ada dua kasus tindak pidana korupsi pada pengadilan negeri yang menarik dengan putusan yang berbeda :

1. Pengadilan Negeri Amuntai perkara Nomor 221/Pid.Sus/2009/PN.Amt

Terdakwa didakwa Jaksa Penuntut Umum melanggar Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999, karena perbuatan melawan hukum terdakwa adalah melanggar Keputusan Direksi PT. Pos Indonesia No 201/Dirut/1999 tanggal 13 September 1999 tentang prosedur tetap pembuatan PKS dengan pihak lain. Dalam Putusan Pengadilan dinyatakan tidak terbukti karena Keputusan Direksi PT. Pos Indonesia No 201/Dirut/1999 bukan peraturan perundang-undangan

2. Pengadilan Negeri Palangka Raya perkara Nomor 310/Pid.B/2011/PN.PLR

   Terdakwa didakwa Jaksa Penuntut Umum melanggar Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999, karena perbuatan melawan hukum terdakwa adalah melanggar Surat Direksi Bank Kalimantan Tengah No. Dpt.10/siz/0142/IV-07 tanggal 18 April 2007 yaitu tidak melakukan verifikasi dan konfirmasi. Dalam Putusan Pengadilan terbukti karena Hakim menganggap Surat Direksi Bank Kalimantan Tengah No. Dpt.10/siz/0142/IV-07 termasuk peraturan perundang-undangan.

Dari dua kasus tindak pidana korupsi ini dapat dilihat tidak meratanya pengetahuan hakim Tipikor terhadap Hukum Administrasi.

4. Penyalahgunaan wewenang

Unsur penyalahgunaan wewenang tercantum pada Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999. Unsur-unsur dalam Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :

a. Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi;
b. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
c. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Penyalahgunaan wewenang merupakan unsur yang pokok dalam tindak pidana korupsi, hal ini terbukti dari Peraturan Penguasa Militer tahun l957 sampai sekarang (tahun 2001) mencantumkan "penyalahgunaan wewenang" sebagai bagian inti delik. Unsur Penyalahgunaan wewenang sebagai "*bestanddeel delict*" (bagian inti delik), selalu ada pada unsur delik korupsi, meskipun menggunakan redaksi berbeda. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 1 :
Perumusanan Unsur Penyalahgunaan Wewenang Dalam Peraturan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

No	Perundang-undangan	Unsur penyalahgunaan wewenang
1	Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/l957	Tiap perbuatan oleh seseorang pejabat …. dengan ***mempergunakan kesempatan, kewenangan, atau kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh jabatan…***
2	Peraturan penguasa Perang Pusat A.D. Nomor PRT/Peperpu/ 013/ l958	Perbuatan seseorang, yang dengan atau karena melakukan perbuatan melawan hukum .... dengan ***menyalahgunakan jabatan atau kedudukan***
3	Undang-Undang Nomor 24/ Prp/l960	Perbuatan seseorang yang dilakukan dengan ***menyalahgunakan jabatan/ kedudukan***
No	Perundang-undangan	Unsur penyalahgunaan wewenang
4	Undang-undang Nomor 3 Tahun l971	Barang siapa ***menyalahgunakan kewe-nangan***, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan/kedudukan
5	Undang-undang Nomor 31 Tahun l999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001	Setiap orang ***menyalahgunaan kewe-nangan***, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan /kedudukan

Dari tabel yang telah terpaparkan di atas pembentuk undang-undang menggunakan istilah menyalahgunaan kewenangan (*"détournement de pouvoir"*) bervariasi. Ada yang menggunakan istilah : menyalahgunakan kekuasaan, menyalahgunakan jabatan/kedudukan, menyalah-gunakan wewenang/kewenangan.[2]

Pemberian wewenang kepada pejabat akan melahirkan hak dan kewajiban untuk mencapai tujuan dan maksud yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Penyimpangan terhadap maksud dan tujuan yang telah ditentukan dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang.

Sudarto mengingatkan istilah "kedudukan" di samping perkataan "jabatan" adalah meragukan. Kalau "kedudukan" ini diartikan "fungsi" pada umumnya, maka seorang direktur bank swasta juga mempunyai kedudukan".[3] Demikian pula **Andi Hamzah** mempertanyakan bahwa : apakah kedudukan di sini meliputi swasta ?, selanjutnya dikatakan "kedudukan" sama dengan "*position*" dalam bahasa Inggris.[4]

Sependapat dengan **Sudarto** bahwa kedudukan atau jabatan harus diartikan kedudukan atau jabatan dalam lingkup publik (pemerintahan), lebih konkrit lagi subyek delik penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi adalah pejabat atau pegawai negeri, karena subyek itulah (pejabat atau pegawai negeri) sebagai addresat dari kedudukan atau jabatan publik. Direktur Bank swasta yang dicontohkan **Sudarto**, tidaklah tepat

2 Nur Basuki Winarno, 2006, "Penyalahgunaan wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi", *Disertasi*, Unair, Surabaya, hal. 4

3 Sudarto, *Hukum dan Hakim Pidana*, Alumni, Bandung, l977, hal.142. Catatan : pendapat tersebut terkait dengan rumusan Pasal 1 ayat (1) b Undang-undang No.3 Tahun l971, yang rumusannya tidak berbeda dengan rumusan Pasal 3 Undang – undang Nomor 31 tahun l999 jo. Undang - undang Nomor 20 Tahun 2001 dengan rumusan " jabatan atau kedudukan"

4 Nur Basuki Winarno, *Loc. Cit.*.

dijerat dengan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jika melakukan perbuatan "penyalahgunaan wewenang" karena wewenang pada Direktur Bank swasta masuk dalam kategori wewenang privat. Direktur Bank Swasta bukan merupakan pejabat publik. Dengan demikian Pasal 3 ini subyeknya diperuntukkan secara khusus kepada Pemerintah

Contoh Kasus Tindak Pidana Korupsi dalam hal ini adalah Putusan Pengadilan Negeri Tamiang Layang dalam Perkara No. 44/Pid/Sus/2010/PN.TML Seorang investor diputus terbukti seorang diri tanpa ada pejabat pemerintah melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999.

Dari gambaran kasus di atas nampak kurangnya pengetahuan hakim terhadap Hukum Administrasi sehingga berakibat penegakan hukum tindak pidana korupsi tidak maksimal.

5. Hubungan Hukum Administrasi dan Hukum Pidana

Dalam tindak pidana korupsi unsur "perbuatan melawan hukum" dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 dan Unsur "penyalahgunaan wewenang" dalam Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 adalah merupakan bagian inti delik (*bestanddeel delict*) . Adanya dua unsur tersebut ("melawan hukum" dengan "penyalahgunaan wewenang")[5]

Perkembangan antara hukum administrasi dan hukum pidana memasuki "***gray area***" dengan segala teknikalitas dengan proses pemidanaan, bahkan hingga kini menimbulkan debatebelitas di kalangan ahli hukum pidana. Betapa tidak, keputusan pejabat negara baik dalam rangka "***beleid***" maupun "***diskresi***" menjadi ajang kajian akademis untuk dijadikan alasan penolakan maupun justifikasi pemidanaan dalam area hukum pidana.[6]

Dari penjelasan yang telah terpaparkan di atas berkaitan dengan unsur-unsur tindak pidana korupsi, nampak bahwa unsur "penyalahgunaan wewenang" tidak mendapatkan penjelasan yang memadai. Hal ini akan menimbulkan penafsiran beragam. Adanya asas "***ius curia novit***" hakim perlu melakukan *rechtsvinding* (penemuan hukum)[7] terhadap pengertian konsep "penyalahgunaan wewenang".

Apakah sama/in haeren antara unsur "penyalahgunaan wewenang" dengan unsur "melawan hukum" ? Unsur "melawan hukum" merupakan "*genus*" nya, sedangkan unsur "penyalahgunaan wewenang" adalah "*species*" nya. "Penyalahgunaan wewenang" subyek deliknya adalah pegawai

5 Lihat Nur Basuki Winarno., *Op. Cit*. hal. 2.

6 Indriyanto Seno Adji, *Antara "kebijakan Publik" (Publiek Beleid), Asas Perbuatan Materiel Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Paper, disampaikan pada Seminar Nasional "Aspek Pertanggungjawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik Dari Tindak Pidana Korupsi", Semarang, 6-7 Mei 2004, hal. 1.

7 Lihat Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogjakarta, 2005, hal. 44.

negeri atau pejabat publik, berbeda dengan unsur "melawan hukum" subyek deliknya setiap orang.[8] Penerapan unsur melawan hukum dengan penyalahgunaan wewenang dalam praktek peradilan telah terjadi pertukaran (dicampur adukan) seperti yang diuraikan oleh **Indriyanto Seno Adji** sebagai berikut :

> "Dalam tinjauan terhadap penerapan fungsi positif dari ajaran perbuatan melawan hukum materiil tidak jarang mengalami kekeliruan essensiiel dan mendasar sifatnya. Perhatikan saja pemidanaan terhadap perkara-perkara antara lain Ir. Akbar Tanjung, Dr. Syahril Sabirin, Samadikun dan terakhir adalah 3 (tiga) mantan Direktur Bank Indonesia, khususnya dalam kaitan antara hukum pidana dari unsur "menyalahgunakan wewenang" (Pasal 1 ayat (1) b UU No. 3 Thn. 1971), "melawan hukum" (Pasal 1 ayat (1) a UU No.3 Thn.l971) dan hukum administrasi yang berkaitan antara "*staatsbeleid*" (kebijakan negara) dengan Asas-Asas Umum pemerintahan Yang Baik (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*). Seringkali badan yudikatif telah mencampur-adukan, bahkan menganggap sama antara unsur "menyalahgunakan wewenang" dan "melawan hukum", bahkan, tanpa disadari badan peradilan menerapkan asas perbuatan melawan hukum materiil dengan fungsi positif tanpa memberikan kriteria yang jelas untuk dapat menerapkan asas tersebut".[9]

Berdasarkan uraian di atas jelas bahwa baik perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang yang merupakan konsep Hukum Administrasi merupakan unsur inti dari tindak pidana korupsi. Tidak akan ada tindak pidana korupsi jika tidak ada unsur inti yang berasal dari Hukum Administrasi.

6. Pemenuhan Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Berdasarkan Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 bahwa ada tidak adanya unsur penyalagunaan wewenang harus ditetapkan oleh Pengadilan, yang lengkapnya kita kutif sebagai berikut :

(1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.

(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.

---

8 Lihat Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Perkara No.630/Pid/B/2001/PN.Pds tanggal 8 April 2002. Putusan PN membebaskan Terdakwa, IDA BAGUS OKA karena penuntut umum salah dalam menerapkan hukumnya. Kesalahan PU terletak pada penuntutan terhadap subyek penyalahgunaan wewenang yang semestinya tuntutan tersebut kepada Gubernur (Pengurus Yayasan Bali Dwipa dibentuk dengan SK Gubernur Nomor 593), tetapi tuntutan dilakukan terhadap pribadi IDA BAGUS OKA.

9 Indriyanto Seno Adji, *Loc.cit.*

(3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
(4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
(5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Adanya Pasal 21 ini cukup menggeparkan di dunia penegakan hukum, tidak kurang Wakil Jaksa Agung D. Andhi Nirwanto juga telah mengemukakan pendapatnya, tetapi beliau terjebak pada soal terminologi, di mana beliau membedakan antara penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 21 UU AP ini dengan menyalahgunakan kewenangan dalam Pasal 3 UU Tipikor karena keduanya memiliki karakteristik yang berbeda.[10] Akan tetapi menurut Santer Sitorus sama pengertian unsur penyalahgunaan kewenangan dalam, UU Tipikor, UU PERATUN, UU AP, UU PEMDA.[11]

7. Penutup

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa inti delik tindak pidana korupsi ada perbuatan melawan hukum dan atau penyalahgunaan wewenang yang merupakan pokok bahasan Hukum Administrasi. Khusus mengenai penyalahgunaan wewenang ada tidaknya berdasarkan Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 ditetapkan dengan putusan pengadilan.

Daftar Pustaka

Nur Basuki Winarno, 2006, "Penyalahgunaan wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi", *Disertasi*, Unair, Surabaya.

Indriyanto Seno Adji, *Antara "kebijakan Publik" (Publiek Beleid)*, *Asas Perbuatan Materiel Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Paper, disampaikan pada Seminar Nasional "Aspek Pertanggungjawaban

10 D. Andhi Nirwanto, "Pemberantasan Korupsi Pasca UU Administrasi Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan di Daerah", *Makalah*, Pencerahan Hukum Terhadap Pejabat di Lingkungan Pemerintah Propinsi, Kabupaten/Kota dan Instansi Vertikal se-Kalimantan Selatan Banjarmasin, 15 September 2015.

11 Santer Sitorus, "Praktek Pengadilan dalam Konteks Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014", *Makalah*, di sampaikan dalam Colloquium Membedah UUAP, 5 Juni 2015, hal. 4.

Pidana Dalam Kebijakan Publik Dari Tindak Pidana Korupsi", Semarang, 6-7 Mei 2004.

Sudarto, *Hukum dan Hakim Pidana*, Alumni, Bandung, l977.

Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogjakarta, 2005..

Phlipus M. Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati, G.H. Addink, J.B.J.M. Ten Berge, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Perkara No.630/Pid/B/2001/PN.Pds tanggal 8 April 2002. Putusan PN membebaskan Terdakwa, IDA BAGUS OKA karena penuntut umum salah dalam menerapkan hukumnya. Kesalahan PU terletak pada penuntutan terhadap subyek penyalahgunaan wewenang yang semestinya tuntutan tersebut kepada Gubernur (Pengurus Yayasan Bali Dwipa dibentuk dengan SK Gubernur Nomor 593), tetapi tuntutan dilakukan terhadap pribadi IDA BAGUS OKA.

PEMBARUAN HUKUM PIDANA ADMINISTRASI DI INDONESIA

~ Dr. D. Andhi Nirwanto ~

I. PENDAHULUAN

Tren perkembangan yang dialami berbagai negara modern saat ini, memperlihatkan semakin kuatnya tuntutan terhadap negara dalam rangka mensejahterakan masyarakatnya. Negara tidak hanya dituntut untuk hadir dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tetapi juga harus mampu mengakomodir setiap aspek kehidupan masyarakatnya.

Begitu pula halnya dengan Indonesia yang telah menyatakan sebagai negara hukum *(rechtsstaat)*[3] dan negara kesejahteraan *(welvaarsstaat/welfare state)*, sebagaimana tercantum dalam konstitusi negara. Alinea ke-empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), secara jelas menyatakan bahwa:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial….....…

Statemen tersebut menunjukkan bahwa tugas dan peran negara tidak hanya sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*), khususnya untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, melainkan juga harus berperan aktif untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, meningkatkan kesehatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya secara menyeluruh.

Dalam pandangan **W. Friedman**, sosok negara kesejahteraan yang saat ini banyak dipraktikkan di berbagai belahan dunia telah menjadikan negara sebagai penjamin kesejahteraan (*the state as provider*), pengatur

1 Materi disampaikan dalam Kuliah Umum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 15 September 2015.

2 Wakil Jaksa Agung Republik Indonesia/Ketua Umum Persatuan Jaksa Indonesia (PJI).

3 Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa "Indonesia adalah negara hukum".

(*regulator*), pengusaha (*entrepreneur*), maupun berfungsi sebagai wasit (*the state as umpire*).[4] Negara tidak hanya mengatur lalu lintas ekonomi dan sosial masyarakatnya, melainkan juga terlibat sebagai pelaku usaha pasar melalui Badan Usaha Milik Negara ataupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/ BUMD).

Konsekuensi lebih lanjut dari tugas dan peran negara tersebut, menjadikan berbagai produk perundang-undangan juga semakin banyak macamnya dan substansi pengaturannyapun semakin meluas. Ragam dan substansi ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislasi dan pemerintah, telah mengatur bidang perbankan, perpajakan, kehutanan, telekomunikasi, kesehatan, pendidikan, sumber daya air, pelayanan publik dan lain sebagainya.

Dalam realitasnya, peraturan perundang-undangan yang diberlakukan saat ini sebagai hukum positif di Indonesia memuat kaidah-kaidah administratif yang harus dipatuhi oleh setiap elemen bangsa. Kaidah-kaidah administratif dalam produk legislasi itu tidak hanya dilengkapi dengan sanksi administrasi, melainkan juga diperkuat melalui sanksi pidana sehingga disebut sebagai hukum pidana administrasi (*Administrative Penal Law)* yang merupakan hukum pidana khusus.

Pada satu sisi, eksistensi ketentuan pidana dalam perundang-undangan di bidang administrasi dimaksudkan sebagai pelengkap sekaligus untuk memperkuat agar dipatuhinya kaidah-kaidah administrasi. Sanksi pidana diharapkan baru diterapkan sebagai upaya yang bersifat *ultimum remmedium*. Namun pada sisi yang lain, dengan perkembangan *administrative penal law* yang begitu pesat, terkadang pembentukannya tanpa memperhatikan harmonisasi dengan hukum pidana khusus lainnya, sehingga dalam praktek penegakannya terjadi multitafsir dan bahkan sanksi pidana diterapkan sebagai *primum remmedium*.

Bertitik tolak dari pemikiran tersebut diatas, maka perlu dipikirkan adanya **Pembaruan Hukum Pidana Administrasi di Indonesia**, baik dari aspek legislasi maupun praktek penegakan hukumnya sebagai bagian dari upaya pembaruan hukum pidana nasional.

II. DINAMIKA PERKEMBANGAN HUKUM ADMINISTRASI

Konsep *welfare state* merupakan anti thesa dari konsep negara penjaga malam (*nacht-wachter staat*, *night watchman state*) dengan karakter dasar kebebasan (*liberalism*). Dalam sistem liberal, peran negara sangat minim (*minimum state* atau *monarchism*) yang meyakini bahwa pemerintah tidak memiliki hak untuk memaksakan dan mengatur hubungan atau transaksi antar warga negara.

4 W. Freidman, *The State and Rule of Law in a Mixed Economy*, London: Steven and Sond, hlm. 5.

Realitas yang dialami berbagai negara dari praktik sistem liberalisme[5] mengakibatkan merebaknya praktik *exploitation de l'homme par l'homm, nation par nation*, menjadikan terjadinya penindasan warga negara ekonomi lemah oleh mereka yang memiliki kekuatan ekonomi. Kerapkali terjadi ketimpangan sosial dan ketidakadilan ekonomi yang pada akhirnya melahirkan kesenjangan dan kemiskinan, karena negara tidak ikut secara aktif terhadap persoalan sosial ekonomi masyarakatnya. Pengalaman buruk yang dialami beberapa negara, menyebabkan banyak pihak yang mulai mengurangi dan bahkan meninggalkan konsep negara hukum klasik (*nacht-wachter staat, night watchman state*) dalam tata kelola pemerintahannya.

Menyadari akan dampak negatif dari begitu luasnya kebebasan warga negara tersebut, maka sejak abad 19 telah terjadi pergeseran paradigma liberalisme dengan corak *market mechanism* ke arah *state mechanism*. Konsekuensinya, negara harus lebih aktif berperan dalam pembangunan nasionalnya masing-masing guna meminimalisir kegagalan pasar (*market failure*), terutama untuk menciptakan persaingan pasar yang adil (*fair market*) dalam rangka kesejahteraan masyarakatnya. Untuk melakukan peran dan fungsi mewujudkan kesejahteraan warga negara itu, maka negara dibenarkan untuk melakukan intervensi apapun demi terwujudnya keadilan dan kemakmuran rakyatnya.

Pada hakikatnya, esensi konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) bertumpu pada adanya keterlibatan dan campur tangan negara (*interventionist state*), terhadap segenap aspek kehidupan manusia. Menurut **Christopher Pierson**[6], keterlibatan negara yang begitu luas meliputi pola campur tangan negara sebagai pemilik, produsen, majikan, regulator, redistributor dan sebagai pembuat kebijakan ekonomi. Tidak heran apabila sebagian pihak yang kemudian mengkritisi akan meluasnya campur tangan negara[7], serta menyarankan agar menyediakan ruang yang cukup kepada elemen masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan mensejahterakan masyarakatnya.

Dalam negara yang menganut paham negara kesejahteraan maka negara harus mengutamakan kepentingan seluruh warganya, sehingga mempunyai

5 Pakar ekonomi yang saat itu berpengaruh **Adam Smith** mempercayai bahwa mekanisme pasar akan bergerak dinamis atas dasar kebebasan transaksional antar warga negaranya. Kontrol atas mekanisme pasar akan terjadi secara alami melalui "tangan-tangan gaib" (*invisible hands*), sehingga negara tidak perlu ikut campur tangan terhadap pasar maupun aktivitas ekonomi warga. Selanjutnya baca: **Adam Smith** & **David Ricardo**, *The Wealth of Nations: An Inquiry into the Nature and Cause,* CreateSpace Independent Publishing Platform, 2015.

6 Christopher Pierson, *The Modern State,* 3rd Edition, New York: Routledge, 2014.

7 Secara lugas Tom G. Palmer menuduh bahwa konsep *welfare state* sebagai penyebab terjadinya krisis keuangan dan hutang yang melanda beberapa belahan dunia. Tom G. Palmer (Editor), *After Welfare State,* Sydney: Australia Centre for Independent Studies, 2012.

konsekuensi negara/pemerintah harus turut campur secara aktif dalam kehidupan warganya. Sudargo Gautama menyatakan: [8]

> Negara hukum modern dianggap mempunyai kewajiban yang lebih luas. Negara yang modern harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakatnya. Kemakmuran dan keamanan nasional, bukan hanya keamanan senjata, yang harus dikejar kemakmuran seluruh lapisan masyarakat yang harus dicapai. Berdasarkan tugas pemerintah ini, maka penguasa zaman sekarang turut serta dengan aktif dalam mengatur pergaulan hidup khalayak ramai. Lapangan kerja penguasa pada waktu ini jauh lebih besar dan luas daripada pemerintah model kuno. Dalam tindakan-tindakan pemerintah dewasa ini yang menjadi tujuan utama ialah kepentingan umum.

Saya mengamati bahwa kecenderungan dari konsep negara kesejahteraan yang banyak dipraktikkan selama ini telah berimplikasi kuat terhadap menonjolnya prevensi general, dimana negara melalui berbagai instrumen pendukungnya ikut terlibat sebagai bentuk perlindungan masyarakat secara lebih luas. Setidaknya terdapat 2 (dua) bentuk kongkrit menguatnya prevensi general dalam negara kesejahteraan, yaitu merebaknya produk hukum administrasi dan penggunaan diskresi (*freies ermessen*)[9] oleh pejabat publik pemerintahan.

Karakteristik utama prevensi general yang dianut negara kesejahteraan, menuntut agar negara senantiasa hadir untuk melindungi dan memberikan rasa aman kepada warga masyarakatnya. Negara diharapkan menjadi kuat dan tidak pernah absen dalam aktivitas pembangunan secara keseluruhan, sehingga dapat meningkatkan kualitas hidup warga, menciptakan lapangan kerja yang seluas-luasnya dan masyarakat semakin sejahtera. Atas dasar pondasi kekuatan itu dapat menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik, yang pada gilirannya akan dapat mewujudkan kemandirian ekonomi nasional. Inilah sejatinya Program Nawa Cita[10] yang dicanangkan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, tidak lain merupakan pengembangan lebih lanjut dari konsep negara kesejahteraan. Di dalam

8 Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1983), hlm 10.

9 Istilah diskresi (*discretion*, Inggris) atau *discretionair* (Perancis) dan *freies ermessen* (Jerman), mengandung arti kebebasan bertindak atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri sesuai dengan jabatan yang diembannya. Secara etimologis, *ermessen* berarti menilai, mempertimbangkan, menduga ataupun memperkirakan, sehingga *freies ermessen* diartikan sebagai hak khusus seseorang untuk menilai dan mempertimbangkan ketika mengambil suatu kebijakan dengan mengutamakan tercapainya tujuan yang dicita-citakan oleh ketentuan hukum normatif itu sendiri. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 130.

10 Program Nawa Cita Joko Widodo dan Jusuf Kalla memiliki 9 (sembilan) agenda prioritas, yang berintikan perlindungan terhadap keamanan warga negara, pembangunan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif dan demokratis, pembangunan desa dan daerah, penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya, peningkatan kualitas hidup manusia Indonesia, kemandirian ekonomi, peningkatan produktivitas rakyat dan daya saing, revolusi karakter, serta memperteguh kebhinekaan.

Negara Hukum Indonesia, maka kehadiran negara itu harusnya tetap dilandasi pada aturan hukum dan perundang-undangan yang sah.

Fenomena merebaknya produk hukum administrasi tidak hanya terjadi di Indonesia, melainkan juga dialami oleh negara-negara industri maju. Produk hukum administrasi di Amerika Serikat telah lama berkembang begitu pesat, yang memungkinkan negara ikut serta mengatur berbagai kegiatan ekonomi dan masyarakat, seperti: pengaturan jalan kereta api (1887), monopoli (1890) dan perbankan (1914). Terlebih lagi semenjak depresi ekonomi pada tahun 1933 dan New Deal, yang membawa pengaruh signifikan terhadap perkembangan hukum administrasi di Amerika Serikat.[11] Begitu pula halnya yang terjadi di Belanda, muncul fenomena legislasi di bidang administrasi seperti: *Ouderdomswet (Undang-Undang Hari Tua) 1919*, *Luchtvaarwet (Undang-Undang Penerbangan) 1926*, *Hinderwet (Undang-Undang Gangguan) 1875*, *Wet op het Consumentencrediet (Undang-Undang Kredit Konsumen*) 1946, Vogelwet (Undang-Undang Burung) 1936, *Telegraaf en Telefoonwet* (Undang-Undang Telepon dan Telegraf) 1904, *Landbouwuitvoerwet* (Undang-Undang Ekspor Pertanian) 1929, *Veewet* (Undang-Undang Ternak) 1920, *Voor de Visscherijwet* (Undang-Undang Penangkapan Ikan) 1931 dan sebagainya.

Pada sisi lain, merebaknya penggunaan diskresi oleh pejabat publik pemerintahan sesungguhnya merupakan konsekuensi dari lahirnya berbagai produk legislasi di bidang administrasi. Ini dikarenakan perundang-undangan di bidang administrasi sebagaimana halnya produk hukum tertulis lainnya memiliki keterbatasan dan cacat bawaan. Setidaknya ada 2 (dua) penyebab keterbatasan dan kelemahan bawaan dari hukum tertulis, yaitu:[12]

a. hukum sebagai bagian dari kehidupan masyarakat mencakup semua aspek kehidupan yang sangat luas dan kompleks, sehingga tidak mungkin seluruhnya dijelmakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tertulis;
b. peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis pada umumnya bersifat statis, yang tidak dapat dengan cepat mengikuti gerakan pertumbuhan, perkembangan dan perubahan masyarakat yang harus diembannya.

Oleh karenanya antara produk hukum di bidang administrasi dan diskresi, merupakan dua hal yang saling mempengaruhi dan melengkapi. Pada satu sisi, produk hukum di bidang adminstrasi akan melahirkan wewenang administrasi yang dimiliki pejabat publik. Sebaliknya pada sisi

11 Louis L. Jaffe, "Hukum Administrasi" dalam Harold J. Berman, *Ceramah-Ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat*, terjemahan Gregory Churchill, Jakarta: Tatanusa, Cetakan Ketiga, 2008, hlm. 103-104.

12 Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Amrico, 1987, hlm. 16.

yang lain, adanya wewenang administrasi berupa diskresi akan menjadikan produk legislasi itu dapat diimplementasikan secara kongkrit.

Diskresi pada hakekatnya adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.[13]Pejabat pemerintahan yang akan menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat:

a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
c. sesuai dengan AUPB;
d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
f. dilakukan dengan itikad baik.

Merebaknya produk hukum di bidang administrasi tak hanya berkembang di Amerika Serikat dan Belanda, namun terjadi pula di Indonesia sebagai konsekuensi logis dari dianutnya konsep negara kesejahteraan. Ini dikarenakan produk hukum di bidang administrasi merupakan salah satu instrumen utama dari sebuah negara hukum, yang mengedepankan demokrasi dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.[14]

Dalam perspektif yang lain, eksistensi hukum administrasi dapat dilihat sebagai sarana kontrol terhadap penggunaan diskresi dan wewenang administrasi yang dimiliki pejabat publik. Produk hukum di bidang administrasi memiliki tujuan kembar, yaitu untuk mengatur tata kehidupan warga negara sekaligus membatasi dan mengontrol tindakan pejabat publik dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Hukum administrasi itu sendiri mencakup ruang lingkup yang sangat luas karena meliputi hampir semua bidang kehidupan masyarakat seperti bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, kebudayaan, lingkungan hidup dan sebagainya. Luasnya cakupan dan ruang lingkup bidang hukum administrasi sebagaimana yang dimuat dalam *Black's Law Dictionary*:[15]

> *The administration of government means the practical management and direction of the executive department, or of the public machinery or functions, or of the operations of the various organs of the sovereign. The term "administration" is conventionally applied to the whole class of public functionaries, or those in charge of the management of the executive department*

13 Pasal 1 angka 9 dan pasal 24 Undang-undang Nomor. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

14 Philipus M. Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, Cetakan Kedua, 2012, hlm. 5-6.

15 Bryan A. Garner, *Black's Law Dictonary*, New York: West, the 9th Edition, 2009.

Hal tersebut merefleksikan begitu banyaknya campur tangan negara dalam berbagai aspek kehidupan, sebagai konsekuensi dari tipe negara kesejahteraan yang dianut oleh masyarakat modern.

Mengingat luasnya ruang lingkup hukum administrasi sebagai pengejawantahan dari fungsi hukum dalam masyarakat modern, maka produk legislasi di bidang administrasi juga mengalami perkembangan yang sangat signifikan. Pesatnya perkembangan produk legislasi di bidang administrasi sebagai suatu fenomena, tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan hukum administrasi di Belanda, yaitu:[16]

a. Terjadinya perluasan tugas-tugas pemerintah/penguasa secara berangsur-angsur, yang berjalan paralel dengan terjadinya revolusi industri;
b. Dengan terjadinya revolusi industri, tenaga manusia diganti dengan tenaga mesin, telah menyebabkan terjadinya pengangguran dan menimbulkan permasalahan sosial lainnya seperti papan, pangan, kesehatan dll, sehingga menuntut pemerintah / penguasa dipaksa untuk dapat mengatasi masalah-masalah sosial tersebut tidak saja terbatas sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*) melainkan menjadi negara kesejahteraan (*welvaarsstaat/welfare state*).

Perkembangan lebih lanjut dari negara kesejahteraan menjadi negara hukum sosial (*social rechtstaat*), yang menjadikan banyak macamnya tindakan dan upaya pemerintah untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakatnya, sehingga timbul pemikiran tentang pembentukan peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini muncul dalam upaya untuk meningkatkan perlindungan hukum terhadap warga masyarakat dari tindakan-tindakan pemerintah/penguasa yang mengabaikan kepentingan rakyat.

Melihat banyaknya produk legislasi di bidang administrasi sebagai upaya pemerintah/negara dalam memakmurkan warganya, maka **Crince Le Roy** pernah mengemukakan bahwa Hukum Perdata, Hukum Pidana dan bahkan Hukum Tata Negara **"digerogoti"** Hukum Administrasi Negara. Oleh karena itu bidang (ruang) Hukum Administrasi Negara bertambah lama bertambah luas sebagaimana digambarkan dalam "Skema Crince Le Roy". Meluasnya produk legislasi di bidang administrasi dan untuk mengetahui dimana tempat Hukum Administrasi Negara dalam sistem tata hukum suatu negara dapat diketahui pula pada Skema **H.D. van Wijk** dan **Willem Konijnenbelt** dalam bukunya *Hoofdstukken van Administratief Recht*. [17]

Begitu pula halnya yang terjadi di Indonesia, kuantitas produk hukum administasi telah merebak dan mewarnai hukum positif nasional.

16 Crince Le Roy sebagaimana dikutip Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: Remaja Rosdakarya, Cetakan Pertama, 2014, hlm. 349-350

17 *Ibid*, hlm. 350-354.

Berdasarkan susunan menurut sistem *Engelbrech,* [18] **Philipus M. Hadjon** menemukan bahwa sejumlah 88 (delapan puluh delapan) produk legislasi diantaranya merupakan aturan hukum administrasi.[19] Sampai saat ini sistem *Engelbrecht* telah menghimpun dalam 4 (empat) kitab yang komprehensif, yang meliputi Hukum Tata Negara, Perdata, Dagang, Pidana, Imigrasi/ Kependudukan, Agraria, Per-hubungan, Perburuhan, Perpajakan dan Hukum Administrasi.[20] Hal tersebut menggambarkan bahwa perkembangan hukum administrasi sejak awal tumbuh secara sektoral, berdasarkan pada kepentingan bidangnya masing-masing.

III. HUKUM PIDANA ADMINISTRASI DALAM TATA HUKUM INDONESIA

Berdasarkan data yang diperoleh dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RUU KUHP) telah dilakukan inventarisasi sampai dengan bulan Oktober 2014 terhadap 30 (tiga puluh) bidang hukum dan diperoleh data sebanyak 147 (seratus empat puluh tujuh) undang-undang yang memuat ketentuan pidana.[21] Dari produk perundang-undangan diluar KUHP tersebut sebagian besar didominasi oleh ketentuan yang bersifat hukum pidana administrasi *(administrative penal law)*. Rumusan ancaman sanksi pidana dalam undang-undang hukum pidana administrasi itu belum menunjukkan perumusan ancaman pidana yang sistematik, terstruktur dan logik, demikian juga dalam merumuskan ancaman sanksi pidana minimum khusus dan maksimum khusus. Kondisi tersebut setidaknya menggambarkan semakin kaburnya perbedaan antara hukum pidana dan hukum administrasi, termasuk pula antara sanksi pidana dan sanksi administrasi.

Salah satu fenomena hukum yang menarik untuk dicermati, terdapat kecenderungan penggunaan sanksi pidana di dalam berbagai perundang-undangan di bidang administrasi. Fenomena penggunaan hukum pidana dalam produk legislasi di bidang administrasi, biasa disebut sebagai *administrative penal law atau verwaltungs strafrecht*.[22].

18 Sistem Engelbrecht merupakan suatu sistem penghimpunan peraturan perundang-undangan, yang disusun pertama kalinya oleh Mr. W.A. Engelbrecht dan Mr. E.M.L Engelbrecht.Sistem ini dianggap memudahkan pengguna, karena bersifat sistematis, sangat lengkap dan memiliki cakupan luas yang meliputi berbagai peraturan perundang-undangan di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Ramli Hutabarat dkk, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia Menurut Sistem Englebrecht*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 2006, hlm vi-vii.

19 Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law,* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press,2002, hlm. 35

20 Ramli Hutabarat dkk, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia Menurut Sistem Englebrecht 1, 2, 3 dan 4*, Jakarta: PT. Ikrar Mandiri Abadi, 2008.

21 Naskah Akademik RUU KUHP, Bahan Focus Group Discussion RUU KUHP, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta. 26 Juni 2015

22 Indriyanto Seno Adji, "Kendala Administrative Penal Law Sebagai Tindak Pidana Korupsi & Pencucian Uang", *Makalah*, Seminar Nasional Penanganan Tindak Pidana Kehutanan & Tindak Pidana Pencucian

Dalam *Black's Law Dictionary*, kata *administrative crime* sebagai padanan kata tindak pidana administrasi diartikan:[23]

> *An offense consisting of a violation of an administrative rule or regulation that carries with a criminal sanction.*

Konsepsi *administrative penal law* pertama kali dimunculkan melalui terobosan seorang sarjana Jerman pada pergantian abad ke dua puluh (1902) bernama James Goldschmidt's, yang mengistilahkannya dengan *"Das Verwaltungsstrafrecht"* (*the administrative penal law*), yang secara sistematis mengartikulasikan rasionalisasi dari kewenangan hukum administrasi untuk memberikan sanksi, yang dibedakan dari kewenangan yang terdapat dalam kekuasaan kehakiman. Goldschmidt's mengidentifikasi 2 (dua) kewenangan berbeda untuk mengatur yang dimiliki oleh pemerintah dalam suatu negara yaitu *The legal order dan The order of the public administration*. Lebih lengkap Goldschmidt menjelaskannya sebagai berikut: [24]

> ***The legal order** secures peaceful coexistence in society by demarcating from one another the spheres of interests (e.g., freedom of movement, bodily integrity, and property) of particular actors, including the state. The legislator protects these Rechtsgüter (law goods) through the criminal law by prohibiting conduct which encroaches upon these spheres of interests. The judiciary, for its part, speaks with the voice of the law by delivering a counterresponse when an actor oversteps the bounds set by the criminal law while manifesting an attitude of defiance towards the normative order. Judicial pronunciation of the conviction and sentence of the offender, in turn, restores the legal order by injuring the interests of the offender proportionally to the wrong committed.*
>
> ***Within the administrative order**, on the other hand, the exercise of state authority is solely guided by the overarching aim of attaining public welfare — just like the traditional police power.*

Menurut Jan Remmelink, [25] ciri khas sanksi administrasi terletak dan bersumber dari hubungan pemerintah dan warganya. Tanpa perantaraan seorang hakim, sanksi administrasi dapat dijatuhkan oleh pemerintah tanpa melibatkan institusi penuntut umum (*openbaar ministerie*). Antara sanksi administratif dan sanksi pidana memiliki tujuan *punitif* yaitu mengenakan derita atau azab terhadap pelangggar, namun sanksi administratif memiliki karakter *situatief* yaitu untuk memperbaiki situasi tertentu yang menjadi perkara.

Uang dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi, Jakarta: Sasana Pradana Kejaksaan Agung RI, 16 Juli 2007, hlm. 2. Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia; Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalahnya*, Bandung: Alumni, Cetakan Pertama, 2007, hlm. 45.

23 *Black's Law Dictionary* , 8th Edition, Editor in Chief Bryan A. Garner, West Publishing, New York, United State of America, 2004

24 Goldschmidt sebagaimana dikutip Daniel Ohama, *Administrative Penalties in the Rechtsstat, On the Emergence of the Ordnungswidrijkeit Sanctioning System in Post-War Germany*, Center for German Studies, European Forum at the Hebrew University, Jerussalem, 2014, hlm 16.

25 Jan Remmelink, *Hukum Pidana*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Pertama, 2003, hlm. 17.

Sejatinya keberadaan sanksi pidana dalam UU di bidang administrasi, merupakan sarana penunjang dan berperan secara fungsional untuk menegakkan norma di bidang hukum lain dalam kerangka *public welfare offenses*.[26] Keterlibatan hukum pidana dalam berbagai peraturan perundang-undangan dapat bersifat otonom maupun bersifat komplementer.

Keterlibatan hukum pidana secara otonom dalam arti bersifat murni dalam perundang-undangan hukum pidana sendiri, baik dalam merumuskan perbuatan yang dianggap bersifat melawan hukum, dalam menentukan pertanggungjawaban pidananya maupun dalam penggunaan sanksi pidana dan tindakan yang diperlukan. Sementara itu keterlibatan hukum pidana secara komplementer, dalam arti kedudukan hukum pidana bersifat menunjang penegakan norma yang berada di bidang hukum lain, misalnya pengaturan masalah perpajakan, hak cipta, paten dan sebagainya. [27]

Persoalan yang mengemuka dari pesatnya produk *administrative penal law*, antara lain terletak pada ketidakseragaman pola formulasi kebijakan penal baik dari segi peristilahan, ruang lingkup permasalahan, maupun dari sudut fungsional, yang menyangkut masalah hukum pidana secara dogmatis (tindak pidana, kesalahan, pidana dan pemidanaan). Dalam realitasnya produk *administrative penal law*, menentukan secara beragam tentang kualifikasi delik, termasuk penentuan subyek hukum dan pertanggungjawaban pidananya.

Persoalan lain yang terdapat dalam produk legislasi di bidang administrasi menyangkut substansi pidana dan pemidanaan, yaitu ketidakseragaman dalam hal batasan maksimal sanksi pidana yang dijatuhkan terhadap pelaku tindak pidana. Terlebih lagi dalam beberapa undang-undang di bidang administrasi tertentu, terdapat adanya kecenderungan untuk memuat sanksi pidana yang tinggi, baik menyangkut sanksi pidana badan maupun sanksi pidana denda.

Dalam kaitan ini, Andi Hamzah menyatakan bahwa di Indonesia perkembangan perundang-undangan pidana di luar KUHP berbeda dengan Belanda. Di Belanda, pada umumnya perundang-undangan pidana di luar KUHP itu dibagi dua, yaitu perundang-undangan pidana dan perundang-undangan administrasi yang bersanksi pidana. Menurut Andi Hamzah perundang-undangan administrasi yang bersanksi pidana itu, biasanya berupa delik pelanggaran saja. Di Indonesia lanjut Andi Hamzah menjadi lain, karena ada perundang-undangan administrasi yang sanksinya sampai

26 Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, hlm.148-149.

27 *Ibid.*

pidana mati. Contoh yang dikemukakan, adalah seperti Undang-undang tentang Tenaga Atom (Undang-Undang Nomor: 31 Tahun 1964).[28]

Dengan demikian pengimplementasian kebijakan hukum pidana (*penal policy*) di bidang hukum administrasi di Indonesia dapat dikatakan tidak ada perbedaan dengan perundang-undangan pidana. Bahkan ada kecenderungan untuk mencantumkan ketentuan ancaman pidana yang tinggi, baik pidana penjara maupun denda. Jadi, rumusannya lebih berorientasi kepada *potential victim* daripada *actual victim*. Atau dengan kata lain lebih ditujukan kepada perlindungan masyarakat daripada ditujukan kepada perlindungan korban nyata atau *direct victim*.

Beberapa fenomena tersebut dirasakan pula oleh Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RUU KUHP). Semakin banyaknya undang-undang dan RUU di luar KUHP seperti tumbuhan/bangunan liar dan tidak berpola (tidak bersistem), bahkan cenderung menggerogoti/mencabik-cabik bangunan induknya. Oleh karenanya Tim Penyusun berkeinginan melakukan rekodifikasi dan reunifikasi nasional yang menyeluruh, sebagai bagian dari politik hukum nasional.[29]

Pengalaman empiris dalam praktik penegakan hukum kerapkali memperlihatkan terjadinya polemik, khususnya terkait dengan adanya ketentuan pidana dalam berbagai produk hukum di bidang administrasi. Pada satu sisi, ketentuan pidana dalam produk hukum di bidang administrasi menyimpang dari asas-asas hukum, yang selama ini telah diatur dalam Buku I KUHP. Sementara pada sisi yang lain, penyimpangan asas-asas hukum dari Buku I KUHP itu tidak ditentukan dan diatur secara tegas dalam Ketentuan Umum Undang-Undang di Bidang Administrasi.

Kontradiksi dan polemik tersebut dapat pula dilihat dari penanganan perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penegak hukum yang bersandar pada pemahaman adanya penyerapan perbuatan-perbuatan yang terdapat dalam hukum administrasi yang memuat sanksi pidana sebagai pemenuhan unsur melawan hukum maupun unsur kerugian keuangan negara yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Kondisi tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh Indriyanto Seno Adji, bahwa pejabat aparatur negara maupun pejabat BUMN mengalami arah pemaknaan yang *obscuur* manakala dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya terbentur dengan permasalahan antara aspek hukum pidana yang memiliki korelasi dengan fungsi administrasi (ataupun fungsi

28 Andi Hamzah, Hukum Pidana Khusus (*Economic Crime*), Bahan Penataran Nasional: Hukum Pidana dan Kriminologi, Hotel Gracia, Semarang, 23-30 Nopember 1998, hlm. 1.

29 Nyoman Serikat dkk, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang KitabUndang-Undang Hukum Pidana*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012, hlm. 143.

keperdataannya) sehingga seringkali dimaknai keliru oleh penegak hukum sebagai tindak pidana.[30]

Terdapat kecenderungan saat ini, bahwa Undang-Undang di Bidang Administrasi tidak lagi membedakan kualifikasi delik antara pelanggaran dan kejahatan, sebagaimana yang dikelompokkan dalam Buku II dan Buku III KUHP. Pembedaan kedua kualifikasi delik tidak hanya meliputi ancaman sanksinya, melainkan menyangkut pola pemidanaan dan penjatuhan pidana ketika terjadinya percobaan tindak pidana. Begitu pula halnya ketika terjadi perbarengan tindak pidana maupun perbarengan pelanggaran terhadap lebih dari satu ketentuan pidana (*concursus realis/idealis*), serta bentuk-bentuk perilaku kejahatan lainnya yang secara kongkrit terjadi di masyarakat.

Begitu pula halnya dengan persoalan yang muncul ketika produk *administrative penal law* yang bersifat khusus dipersandingkan dengan tindak pidana khusus lainnya, seperti halnya tindak pidana korupsi. Padahal tindak pidana korupsi merupakan hukum pidana khusus yang bersifat intra aturan pidana, sementara *administrative penal law* merupakan hukum pidana khusus yang bersifat ekstra aturan pidana. Pertanyaan yang timbul adalah apakah pelanggaran terhadap *administrative penal law* dapat dikatakan sebagai tidak pidana korupsi, manakala keduanya mengandung unsur melawan hukum dan menimbulkan kerugian keuangan negara.

Terkadang dalam praktek penegakan hukum mengingat ketiadaan parameter yang jelas sehingga tindak pidana korupsi langsung diperlakukan sebagai upaya *primum remmedium*, tanpa menerapkan pidana administrasi sebagai *ultimum remmedium*. Dalam kaitan ini Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) seakan menjadi pukat harimau *(all embracing act/ all purpose act)*.

Berbagai realitas tersebut memperlihatkan bahwa perundang-undangan di bidang administrasi tidak hanya mempunyai persoalan dalam teknis legislasi, melainkan juga menimbulkan persoalan dalam tataran praktik penegakan hukum di Indonesia. Persoalan itu tidak hanya dalam konteks teoritis terutama dalam penerapan asas kekhususan sistematis *(systematische specialiteit)* ketika terjadi perbarengan peraturan (*concursus idealis / eendaadse samenloop)*, sebagaimana diatur dalam Pasal 63 KUHP, tetapi juga dalam praktik penegakan hukum yang bersifat pragmatis.

IV. PEMBARUAN HUKUM PIDANA ADMINISTRASI

Pembangunan dalam bidang hukum, khususnya pembangunan atau pembaruan hukum pidana, idealnya tidak hanya membangun lembaga-lembaga hukum, namun harus menyangkut hal-hal lain yang justru

30 Indriyanto Seno Adji, Administrative Penal Law: "Ke Arah Konstruksi Pidana Limitatif", Pelatihan Pidana dan Kriminologi, 23 Pebruari-27 Pebruari 2014, The Rich Hotel, Yokyakarta.

menjadi penunjang suatu pembaruan hukum tetapi juga harus mencakup pembangunan substansi produk-produk hukum yang merupakan hasil suatu sistem hukum dalam bentuk peraturan-peraturan hukum pidana dan yang bersifat kultural yakni sikap-sikap dan nilai-nilai yang mempengaruhi berlakunya sistem hukum.[31]

Pembaruan dan pembangunan hukum pidana tidak dapat dilakukan secara *ad-hoc (partial)* tetapi harus bersifat mendasar, menyeluruh dan sistemik dalam bentuk rekodifikasi yang mencakup 3 (tiga) permasalahan pokok hukum pidana yaitu perumusan perbuatan yang bersifat melawan hukum *(criminal act)*, pertanggungjawaban pidana *(criminal responsibility)* baik dari pelaku berupa manusia alamiah *(natural person)* maupun korporasi *(corporate criminal responsibility)* dan pidana serta tindakan yang dapat diterapkan.[32]

Demikian pula dengan merebaknya perkembangan hukum pidana administrasi yang terjadi beberapa tahun ini, telah membawa dinamika tersendiri dalam sistem tata hukum Indonesia. Berdasarkan pengalaman empiris yang saya amati, menunjukan bahwa dinamika dan perkembangan produk legislasi di bidang administrasi kerapkali menimbulkan polemik, terutama dalam praktik penegakan hukum yang diproses dan ditangani oleh aparat penegak hukum.

Kuatnya pengaruh perundangan-undangan di bidang administrasi dalam rumusan tindak pidana, memerlukan pengkajian mendalam terkait pembedaan antara *generic crime* dengan *administrative crime*. Secara sederhana, *generic crime* merupakan istilah yang digunakan untuk menyebut suatu "tindak pidana yang berdiri sendiri" (*independent crimes*), yang dinyatakan sebagai tindak pidana karena sudah dipositifkan sebagai tindak pidana dalam undang-undang pidana, seperti halnya pencurian, penganiayaan dan sebagainya. [33]

Sementara itu, tindak pidana di luar *generic crime* merupakan tindak pidana administrasi yang diatur dalam banyak undang-undang sektoral, seperti UU Kehutanan, UU Perbankan, UU Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP), dan sebagainya.

Banyaknya undang-undang khusus sebagaimana halnya *administrative penal law* memiliki konsekuensi terhadap perkembangan hukum pidana, karena undang-undang khusus tersebut pada satu bagiannya mengatur tentang ketentuan pidana. Produk legislasi yang pada awalnya dimaksudkan untuk keperluan birokrasi pemerintahan yang bercorak administratif, pada gilirannya juga memerlukan bantuan hukum pidana dalam rangka penegakan terhadap berbagai bentuk pelanggarannya. Pada titik inilah

31 Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Bandung: Angkasa, 1980, hlm. 84 – 86.
32 Muladi dan Diah Sulistyani, Pertanggungjawaban Pidana Korporasi, PT Alumni Bandung, 2013.
33 Muladi, *Op. Cit.*

bermula satu konsep tentang pidana administrasi, karena hukum pidana didayagunakan untuk membantu menegakkan hukum administrasi di berbagai sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Menyadari akan banyak ragam, corak dan jenis perundang-undangan di bidang administrasi yang menggunakan sanksi pidana (*administrative penal law*), maka saya memandang perlunya untuk dilakukan pembaruan terhadap hukum pidana administrasi. Untuk itu, saya menawarkan setidaknya ada 3 (tiga) model reformulasi yang dapat dipilih dalam kerangka pembaruan hukum pidana administrasi, yaitu:

1. **Integrasi Hukum Pidana Administrasi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).**

   Adapun integrasi model pertama yang saya maksudkan, dapat dilakukan dengan memasukkan dalam RUU KUHP yang memuat substansi tindak pidana di bidang administrasi. Rumusan unsur-unsur tindak pidana kejahatan di bidang administrasi yang selama ini tersebar dalam berbagai perundang-undangan di bidang administrasi, kemudian ditarik unsur-unsur yang memiliki karakteristik sama dan ditempatkan dalam rumusan pasal-pasal dalam RUU KUHP. Momentum ini dapat dimanfaatkan secara baik mengingat DPR dan Pemerintah saat ini sedang membahas RUU KUHP, walaupun hal ini bukan pekerjaan yang mudah karena banyak dan beraneka ragamnya bidang hukum pidana administrasi yang senantiasa berkembang.

2. **Kodifikasi Hukum Pidana Administrasi**

   Untuk model yang kedua, rumusan tindak pidana di bidang administrasi yang selama ini tersebar pada undang-undang masing-masing bidang, seperti perpajakan, pasar modal, perbankan dan sebagainya, dihimpun dalam sebuah undang-undang tersendiri yang dinamakan sebagai undang-undang tindak pidana di bidang ekonomi (*economic crimes act*) atau undang-undang tindak pidana di bidang administrasi (*administrative crimes act*). Untuk itu di dalam *economic crimes act* ataupun *administrative crimes act*, selain akan memuat ketentuan umum juga akan memuat rumusan tindak pidana pada masing-masing bidang administrasi yang selama ini diatur dalam undang-undang tersendiri.

   Melalui adanya kodifikasi substansi tindak pidana di bidang administrasi itu, diharapkan adanya keselarasan ide antara perundang-undangan di bidang administrasi dengan KUHP sebagai payung hukum pidana (*umbrella act*), sehingga tidak menimbulkan berbagai problematik dalam praktik penegakan hukum.

3. **Membuat Undang-undang tentang Ketentuan Umum Hukum Pidana Administrasi;**

   Selama ini terdapat kecenderungan rumusan pola pemidanaan, kualifikasi tindak pidana maupun jenis tindak pidana yang terdapat dalam undang-undang di bidang administrasi yang bersifat khusus berbeda dari KUHP (materiil) dan KUHAP (formil). Untuk mengakomodir berbagai bentuk khusus yang terdapat dalam undang-undang di bidang administrasi, maka disarankan agar membentuk Undang-Undang tentang Ketentuan Umum Hukum Pidana Administrasi. Ketentuan Umum tersebut, setidaknya berisi pedoman terkait aspek materiil, formil dan aspek pelaksanaan pidana di bidang administrasi.

   Aspek materiil menyangkut substansi dalam merumuskan tindak pidana di bidang administrasi, berikut bentuk-bentuk pelanggaran di bidang administasi yang seharusnya diancam dengan sanksi pidana. Terkait aspek materiil tersebut, sebaiknya di dalam undang-undang di bidang administrasi hanya mencantumkan sanksi pidana berupa kurungan dan pidana denda dengan berbagai variasinya, baik dalam bentuk kumulatif maupun subsidiaritas.

   Aspek formil menyangkut pejabat/penegak hukum yang berwenang dalam penanganan perkara dan tata cara atau hukum acara dalam penanganan perkara pidana di bidang administrasi.

   Aspek pelaksanaan pidana administrasi, terkait mekanisme pelaksanaan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana di bidang administrasi, baik pelaku dengan subyek hukum orang maupun korporasi.

Ketiga model gagasan sebagaimana yang ditawarkan di atas, akan menjadikan undang-undang pada masing-masing bidang hanya mengatur tentang hal-hal yang bersifat teknis di bidang administrasi yang bersangkutan. Undang-undang di bidang administrasi tidak lagi memuat rumusan tindak pidana dan sanksi pidana terhadap pelanggaran di bidang administrasi, karena tindak pidana di bidang administrasi telah diadopsi dalam KUHP atau dalam *economic crimes act* dan *administrative crimes act* maupun dalam Ketentuan Umum Hukum Pidana Administrasi.

Di samping itu setelah dipilih salah satu model yang ditawarkan diatas, diharapkan pembuat undang-undang juga memiliki patron ataupun pola dalam kebijakan legislasi, terutama dalam hal:

a. Rumusan kualifikasi tindak pidana di bidang administrasi, yang menurut sifatnya memiliki karakter *mala per se* sebagaimana halnya tipikal sebuah kejahatan, karena unsur-unsur pelanggaran di bidang administrasi

merupakan domain dari undang-undang di bidang administrasi yang bersangkutan dan hanya dikenai sanksi administrasi.

b. Subyek hukum tindak pidana di bidang administrasi yang dapat mengakomodir pertanggunggjawaban korporasi sebagai pelaku kejahatan di bidang administrasi. Untuk itu, diperlukan kecermatan dalam merumuskan unsur-unsur tindak pidana, baik yang dilakukan oleh subyek hukum orang perseorangan maupun yang dilakukan oleh korporasi.

c. Sebagai konsekuensi dari diakomodirnya subyek hukum korporasi sebagaimana pada huruf b di atas, maka sanksi pidana seharusnya juga menetapkan jenis sanksi yang dapat diterapkan terhadap korporasi. Di samping pidana pokok denda yang dikenakan terhadap korporasi, juga ditetapkan jenis sanksi berupa penutupan seluruh atau sebagian perusahaan, penetapan korporasi dalam daftar hitam (*black list*), dan sebagainya.

d. Adanya ekuivalensi antara pidana pokok penjara/kurungan dan pidana pokok denda, dengan menetapkan perbandingan tertentu antara keduanya. Hal ini dimaksudkan untuk menjembatani manakala pidana pokok penjara yang dikenakan terhadap pelaku tidak dapat dijalankan karena berbagai alasan dan kondisi obyektif, maka dengan serta merta dapat digantikan dengan pidana pokok denda dengan perhitungan yang sebanding. Oleh karena itu, sebaiknya menggunakan rumusan alternatif (atau) dalam menetapkan ancaman sanksi tersebut.

e. Menetapkan ancaman sanksi minimum khusus, sebagai konsekuensi dari tindak pidana di bidang administrasi yang memiliki karakteristik *mala per se* dan dapat menimbulkan dampak terhadap aspek administrasi dan perekonomian.

V. PENUTUP

Demikian beberapa pokok pemikiran yang dapat saya sampaikan, terkait dengan kebutuhan akan pentingnya pembaruan hukum pidana administrasi di Indonesia. Wacana pemikiran di atas dapat dimaknai sebagai sumbang saran dalam upaya untuk memperkuat Program Legislasi Nasional (Prolegnas), dengan terlebih dahulu mendapatkan tanggapan, kritik, masukan yang konstruktif sehingga dapat memberikan implikasi positif dalam hal legislasi dan praktik penegakan hukum pidana administrasi di Indonesia.

Banjarmasin, 16 September 2015

Daftar Pustaka

Adam Smith & David Ricardo, *The Wealth of Nations: An Inquiry into the Nature and Cause,* CreateSpace Independent Publishing Platform, 2015.

Andi Hamzah, Hukum Pidana Khusus (*Economic Crime*), Bahan Penataran Nasional: Hukum Pidana dan Kriminologi, Hotel Gracia, Semarang, 23-30 Nopember 1998.

Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Amrico, 1987.

Black's Law Dictionary , 8th Edition, Editor in Chief Bryan A. Garner, West Publishing, New York, United State of America, 2004

Bryan A. Garner, *Black's Law Dictonary,* New York: West, the 9th Edition, 2009.

Christopher Pierson, *The Modern State,* 3rd Edition, New York: Routledge, 2014.

Goldschmidt sebagaimana dikutip Daniel Ohama, *Administrative Penalties in the Rechtsstat, On the Emergence of the Ordnungswidrijkeit Sanctioning System in Post-War Germany*, Center for German Studies, European Forum at the Hebrew University, Jerussalem, 2014.

Indriyanto Seno Adji, Administrative Penal Law : "Kearah Konstruksi Pidana Limitatif", Pelatihan Pidana dan Kriminologi, 23-27 Pebruari 2014, The Rich Hotel, Yogyakarta.

Indriyanto Seno Adji, "Kendala Administrative Penal Law Sebagai Tindak Pidana Korupsi & Pencucian Uang", *Makalah*, Seminar Nasional Penanganan Tindak Pidana Kehutanan & Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi, Jakarta: Sasana Pradana Kejaksaan Agung RI, 16 Juli 2007.

Jan Remmelink, *Hukum Pidana*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Pertama, 2003.

Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia; Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalahnya*, Bandung: Alumni, Cetakan Pertama, 2007.

Louis L. Jaffe, "Hukum Administrasi" dalam Harold J. Berman, *Ceramah-Ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat*, terjemahan Gregory Churchill¸ Jakarta: Tatanusa, Cetakan Ketiga, 2008.

Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990.

Muladi dan Diah Sulistyani, Pertanggungjawaban Pidana Korporasi, PT Alumni Bandung, 2013.

Naskah Akademik RUU KUHAP, Bahan Focus Group Discussion RUU KUHAP, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta. 26 Juni 2015

Nyoman Serikat dkk, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang KitabUndang-Undang Hukum Pidana*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012.

Philipus M. Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, Cetakan Kedua, 2012.

----------, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law,* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.

Ramli Hutabarat dkk, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia Menurut Sistem Englebrecht*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 2006.

----------, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia Menurut Sistem Englebrecht 1, 2, 3 dan 4*, Jakarta: PT. Ikrar Mandiri Abadi, 2008.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 130.

Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat (Bandung : Angkasa, 1980).

Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: Remaja Rosdakarya, Cetakan Pertama, 2014.

Sudargo Gautama, Pengertian Tentang Negara Hukum, (Bandung : Alumni, 1983)

Tom G. Palmer (Editor), *After Welfare State,* Sydney: Australia Centre for Independent Studies, 2012.

W. Freidman, *The State and Rule of Law in a Mixed Economy*, London: Steven and Sond.

PEMBERANTASAN KORUPSI PASCA UU ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN DI DAERAH[1]

~ Dr. D. Andhi Nirwanto[2] ~

I. PENDAHULUAN

Patut untuk direnungkan apa yang dikemukakan oleh **Oliver Wendel Holmes** bahwa *"law is not what have been written beautifully within regulation but have been conducted by law enforces"* (hukum bukanlah apa yang tertulis dengan indah dalam undang-undang, melainkan apa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum)[3]. Ungkapan Holmes itu secara tidak langsung menunjukkan pentingnya peran aparat penegak hukum dalam rangka penegakan hukum, yang merupakan upaya pencitraan dari hukum yang tidur *(law in book)* ke dalam dunia nyata *(law in action)*. Bahkan, dengan tersedianya undang-undang yang buruk sekalipun, praktek penegakan hukum akan menjadi baik apabila dijalankan oleh aparatur penegak hukum yang baik dan berintegritas. Namun demikian bukan berarti bahwa keberadaan undang-undang itu menjadi tidak penting lebih-lebih bagi suatu negara yang penegakan hukumnya menganut asas legalitas. Selain itu diperlukan adanya harmonisasi antara undang-undang yang satu dengan yang lainnya. Pada hakekatnya eksistensi peraturan perundang-undangan merupakan suatu keniscayaan dalam sebuah negara hukum modern, seperti halnya yang dianut Indonesia.[4] Produk legislasi akan menjadi instrumen yang berfungsi sebagai pedoman dalam tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karenanya tuntutan terhadap pembentuk undang-undang tertuju pada

1 Materi disampaikan pada acara *Pencerahan Hukum Terhadap Pejabat di Lingkungan Pemerintah Propinsi, Kabupaten/Kota dan Instansi Vertikal se-Kalimantan Selatan*, Banjarmasin, 14 September 2015.

2 Wakil Jaksa Agung Republik Indonesia / Ketua Umum Persatuan Jaksa Indonesia (PJI).

3 Lord Sankey dalam Beverly McLahlin, "*Court, Transparency and Public Confidence to The Better Administration of Justice*", Makalah, Toorak Campus of Deakin University, 16 April 2003.

4 Konstitusi negara sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) secara tegas menyatakan bahwa "Indonesia adalah negara hukum".

kualitas output dan keserasian antar produk hukum, baik harmonisasi yang bersifat vertikal maupun yang bersifat horisontal.[5]

Tuntutan berbagai pihak terhadap para legislator tersebut menjadi sangat beralasan, karena harmonisasi antar berbagai produk hukum tidak hanya akan menentukan cara berhukum dan kualitas penegakan hukum *an sich*, melainkan juga akan mempengaruhi tata kehidupan berbangsa dan bernegara secara keseluruhan. Pengalaman empiris sepanjang perjalanan bangsa memperlihatkan, bahwa persoalan harmonisasi produk hukum, kerapkali menimbulkan polemik yang berkepanjangan baik dalam tataran teoritis maupun dalam tataran praktis.

Salah satu persoalan yang dirasakan dalam praktik penanganan perkara tindak pidana korupsi di Indonesia, menyangkut adanya dikotomi terminologi keuangan negara yang dimuat dalam hukum positif. Secara substantif UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) maupun penjelasan UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK), telah merumuskan pengertian keuangan negara yang berbeda-beda. Padahal terminologi keuangan negara tersebut merupakan salah satu unsur utama yang harus dibuktikan Jaksa Penuntut Umum, ketika menghadapkan seorang terdakwa ke persidangan dengan Dakwaan Pasal 2 dan/atau Pasal 3 UU PTPK.[6]

Kekhawatiran yang sama muncul seiring dengan lahirnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), yang dianggap sebagian kalangan dapat menimbulkan polemik dalam upaya pemberantasan korupsi. Hal ini sangat beralasan, mengingat beberapa substansi pasal dalam UU AP memberikan atribusi kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk memeriksa, menilai dan memutuskan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintahan sehingga dipandang dapat berpotensi melemahkan upaya pemberantasan korupsi dan menjadi tempat berlindungnya para koruptor. Atau bahkan sebaliknya yang dapat dipandang sebagai upaya penguatan dalam hal pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi.

Sebagai gambaran, berdasarkan *release* data yang disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri di Istana Kepresidenan tanggal 4 Pebruari 2015 bahwa sampai bulan Desember 2014 tercatat 343 orang Gubernur, Bupati

5 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hlm. 9-10.

6 D. Andhi Nirwanto, *Dikotomi Terminologi Keuangan Negara Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi*, Semarang: Aneka Ilmu, Cetakan Pertama, 2013, hlm. 3

dan Walikota yang terlibat masalah hukum baik di Kejaksaan, Kepolisian dan KPK yang sebagian besar terkait dengan pengelolaan keuangan daerah. Data tahun 2014 tersebut melengkapi data tahun-tahun sebelumnya yakni tahun 2010 sebanyak 206 kepala daerah, tahun 2011 sebanyak 40, tahun 2012 sebanyak 41, dan tahun 2013 sebanyak 23 kepala daerah.[7] Selain itu berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri yang disampaikan oleh staff ahli Menteri Dalam Negeri pada tanggal 28 Pebruari 2013, disebutkan bahwa sejak tahun 2004 sampai tahun 2012 terdapat hampir 3.000 (tepatnya 2.976) anggota DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota yang terjerat kasus hukum di seluruh Indonesia, dimana 83, 76 % adalah kasus korupsi.[8]

Sementara itu data penanganan perkara tindak pidana korupsi yang ditangani Kejaksaan RI, periode tahun 2009 s/d Agustus tahun 2015 adalah :

NO.	TAHUN	PENYIDIKAN	PENUNTUTAN	PENYELAMATAN KEUANGAN NEGARA
1.	2009	1.530	1.284	Rp. 4.823.603.045.156 US$ 67.882.42 BAHT 3.835.192.76
2.	2010	2.315	1.706	Rp. 354.525.832.720
3.	2011	1.729	1.499	Rp. 198.210.963.791 US$ 6,760,69
4.	2012	1.401	1.510	Rp. 302.509.167.229 US$ 500,000
5.	2013	1.653	2.023	Rp. 403.102.000.215 US$ 500,000,00
6.	2014	1.537	2.225	Rp. 390.526.490.570 US$ 8.100,000
7.	2015 (Jan-Agust)	1.471	1.699	Rp. 388.155.942.741
JUMLAH		**11.636**	**11.946**	**Rp. . 6.872.893.561.550 US$ 9,174,643,11 BAHT 3.835.192.76**

Sumber : *Bagian Sunproglap dan Panil pada JAM Pidsus Kejaksaan Agung RI*

Dengan memperhatikan data-data sebagaimana digambarkan diatas dengan banyaknya perkara korupsi terbongkar terutama yang menyangkut pejabat pemerintahan,telah menjadikan adanya kekhawatiran dalam mengelola proyek pembangunan yang mengakibatkan rendahnya penyerapan anggaran Tahun 2015 hingga saat ini.

7 Mendagri : 343 kepala daerah tersangkut kasus hukum, *https/ nasional.kompas.com* tanggal 04 Pebruari 2015, diakses pada tanggal 3 Agustus 2015 pukul 22.30 Wib

8 "Hampir 3000 anggota DPRD terjerat hukum", https// republika.co.id,Kamis 28 Pebruari 2013, diakses pada tanggal 3 Agustus 2015 pukul 23.00 Wib.

Sebagai bentuk komitmen pemerintah telah meluncurkan program "Nawa Cita" sebagai program prioritas perubahan menuju "Tri Sakti", yaitu : Indonesia berdaulat secara politik, mandiri dalam bidang ekonomi dan berkepribadian dalam kebudayaan. Penegakan hukum telah tergambar dalam cita ke 4 : Menolak negara lemah dengan mereformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya. Sebagai tindak lanjutnya telah dikeluarkan Inpres Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka adanya upaya kreatif dan sikap kritis terhadap kemunculan produk legislasi, telah memperlihatkan kepedulian bersama untuk mendapatkan kesamaan paham dilihat dari segi teori maupun praktek terhadap upaya pemberantasan korupsi di Indonesia secara menyeluruh pasca UU AP, terutama dalam penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan di Daerah.

II. KEBEBASAN DISKRESIONER PEJABAT PEMERINTAHAN

Keberadaan hukum administrasi merupakan sarana kontrol, terhadap begitu luasnya campur tangan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan. Oleh karenanya tujuan produk regulasi tidak hanya untuk masyarakat, melainkan juga untuk mengatur dan membatasi aparatur atau sebagaimana dikemukakan Peter bahwa *the juridicial task of criminal law is not policing society, but policing the police.*[9]

Dalam realitasnya, campur tangan administratur pemerintahan tidak hanya berlandaskan pada perundang-undangan, tetapi juga berdasarkan pada inisiatif pejabat publik melalui *freis ermessen*.[10] Adanya kebebasan kebijakan baik dalam bentuk keputusan[11] maupun tindakan pejabat administrasi[12] melalui *freis ermessen* inilah yang menimbulkan kekhawatiran dan membuka peluang terjadinya benturan kepentingan, baik dalam bentuk *onrechtmatig overheidsdaad, detournement de pouvoir* maupun dalam bentuk *willekeur*.

Kebebasan kebijakan pejabat pemerintahan acapkali disepadankan dengan pengertian diskresi, yang menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 UU AP dinyatakan sebagai :

> suatu keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk **mengatasi persoalan konkret** yang

9 G.P. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Holland: Kluwer-Deventer, 1973, hlm. 139.

10 Jawade Hafids Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2013, hlm. 268.

11 Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 1 angka 7 UU AP).

12 Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 1 angka 8 UU AP).

> dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan (cetak tebal penulis).

Pengertian diskresi itu secara tidak langsung ingin menjelaskan adanya keterbatasan perundang-undangan, yang tidak mampu merinci secara rigid dan menyelesaikan permasalahan tertentu secara konkret yang muncul secara tiba-tiba, baik dikarenakan peraturannya memang tidak ada maupun karena tidak jelasnya pengaturan tentang sesuatu hal.

Pejabat Pemerintah yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat :

a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
c. sesuai dengan AUPB;
d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
f. dilakukan dengan itikad baik.

(Pasal 24 UU AP).

Menurut **Bagir Manan**, setidaknya ada 2 (dua) penyebab keterbatasan dan kelemahan bawaan dari hukum tertulis, yaitu:[13]

a. hukum sebagai bagian dari kehidupan masyarakat mencakup semua aspek kehidupan yang sangat luas dan kompleks, sehingga tidak mungkin seluruhnya dijelmakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tertulis;
b. peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis pada umumnya bersifat statis, yang tidak dapat dengan cepat mengikuti gerakan pertumbuhan, perkembangan dan perubahan masyarakat yang harus diembannya.

Salah satu ciri dari keterbatasan hukum tertulis ditandai dengan adanya ketentuan norma tersamar (*vage norm*) maupun ketentuan norma yang terbuka (*open texture*). *Vage norm* merupakan norma yang pengertiannya tidak dapat diterapkan secara persis, sedangkan norma terbuka (*open texture*) merupakan norma yang pengertiannya memuat ciri-ciri yang dalam perjalanan waktu mengalami perubahan. [14]

Atas dasar keterbatasan hukum tertulis tersebut, maka diskresi diperlukan oleh pejabat publik ketika menghadapi berbagai persoalan penting dan

13 Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Amrico, 1987, hlm. 16.

14 JJH. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Alih Bahasa B. Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 61 dan 68.

mendesak, yang tidak mungkin menunggu sampai adanya undang-undang baru yang disahkan oleh lembaga legislasi. Adapun persoalan-persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut:[15]

a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.
c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi Negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.

Terma diskresi sebagai padanan kata *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen*[16] (Jerman), mengandung arti kebebasan bertindak atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri sesuai dengan jabatan yang diembannya. Sejatinya diskresi yang dimiliki pejabat publik, merupakan wewenang administrasi yang bersifat bebas atau biasa disebut dengan wewenang bebas (*vrij bevoegdheid*).

Setiap diskresi yang dimiliki pejabat publik, memiliki makna akan kebijaksanaan, keleluasaan, penilaian dan kebebasan untuk menentukan sesuatu tindakan atau keputusan. Diskresi yang dimiliki pejabat publik merupakan kewenangan dalam pelaksanaan tugasnya dengan pertimbangan sendiri, mengambil pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan tertentu.

Pengertian diskresi dalam tradisi *continental law* mempunyai padanan dengan istilah *bevoegd*, yang berarti kewenangan yang melekat pada suatu jabatan diberikan undang-undang untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu. Penggunaan istilah *bevoegdheid* telah seringkali dipakai dalam hukum publik maupun hukum perdata, karena kewenangan merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi. Hal inilah

15 Marcus Lukman, Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional, *Disertasi*, Universitas Padjajaran, Bandung, 1996, hlm. 17.

16 Secara etimologis, *ermessen* berarti menilai, mempertimbangkan, menduga ataupun memperkirakan, sehingga *freies ermessen* diartikan sebagai hak khusus seseorang untuk menilai dan mempertimbangkan ketika mengambil suatu kebijakan dengan mengutamakan tercapainya tujuan yang dicita-citakan oleh ketentuan hukum normatif itu sendiri. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 130.

yang mempertegas *statement* **Robert Bierstedt**, yang menganggap wewenang sebagai kekuasaan yang dilembagakan (*authority is institutionalized power*).[17]

Salah satu ciri utama dari sebuah diskresi, terletak pada kebebasan untuk mempertimbangkan, menentukan atau memilih suatu tindakan tertentu berdasarkan kemauan pejabat publik yang bersangkutan. Di dalamnya menyangkut kebebasan mengartikan atau menafsirkan ruang lingkup wewenangnya dan kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimilikinya itu akan digunakan. Terdapat 3 (tiga) bentuk kebebasan diskresioner pejabat pemerintahan, yaitu: kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*), [18] kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*), [19] dan kebebasan interpretasi (*intrepretatie vrijheid*). [20]

Wewenang bebas (*vrij bevoegdheid*) berupa diskresi yang dimiliki oleh pejabat publik tersebut, bukanlah bebas untuk berbuat semaunya dan terlepas dari aturan hukum. Dalam *bevoegd* terkandung hak dan kewajiban yang menjadi batasan dan ukuran penilaian, apakah kewenangan berupa diskresi itu dilakukan sesuai dengan aturan normatif yang melahirkan kewenangan itu.[21]

III. KEWENANGAN PTUN SEBAGAI PENGUJI PENYALAHGUNAAN WEWENANG

Salah satu point utama yang melatarbelakangi pembentukan UU AP, sesungguhnya dimaksudkan agar penggunaan Wewenang oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan senantiasa mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB)[22] atau *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* dan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan

17 Harold D. Laswell & Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950, hlm. 74.

18 Kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*) yaitu kewenangan untuk memutus secara mandiri dimana peraturan perundang-undangan memberikan kewenangan tertentu kepada organ pemerintahan untuk secara bebas menggunakan/tidak menggunakan kewenangannya, meskipun syarat-syarat kewenangan itu telah dipenuhi. Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Jakarta: Yuridika, 1993, hlm. 4-5.

19 Kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*) yaitu kewenangan yang dimiliki pejabat publik untuk menentukan pilihan, ketika suatu undang-undang memberikan beberapa pilihan (alternatif) terhadap suatu hal tertentu. Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Bandung: UNPAD, 1996, hlm. 191.

20 Kewenangan untuk menginterpretasikan suatu undang-undang diberikan kepada pejabat publik, ketika terdapat norma-norma tersamar (*vage norm*) dimana organ pemerintahan dapat menilai secara mandiri dan ekslusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah terpenuhi. Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm. 16.

21 O.C. Kaligis, *Praktik Tebang Pilih Perkara Korupsi Jilid 1*, Bandung: Almuni, Cetakan Pertama, 2008, hlm. 14.

22 Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 1 angka 12 UU AP).

UU AP juga dimaksudkan agar terdapat perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, baik perlindungan terhadap warga masyarakat sebagai pihak yang terkena dampak maupun terhadap pihak pemerintah sendiri selaku pihak penyelenggara pemerintahan.[23]

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka penggunaan kekuasaan negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan memerlukan suatu prasyarat tertentu. Di satu sisi, tindakan pemerintah harus senantiasa didasarkan pada hukum dan senantiasa memperhatikan hak-hak masyarakat. Pada sisi yang lain, masyarakat juga tidak serta merta dapat mempersalahkan pemerintah tetapi harus berdasarkan argumentasi yang sah dan melalui mekanisme dan prosedur hukum yang telah ditentukan. Dalam hal ini, pengawasan dan pengujian terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh lembaga negara dan PTUN yang bebas dan mandiri.[24]

Atribusi kewenangan kepada PTUN tidak hanya terbatas pada pengawasan dan pengujian terhadap penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga dalam hal memutuskan ada tidaknya unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Secara rinci ketentuan Pasal 21 UU AP menyebutkan:

(1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
(3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
(4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
(5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
(6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Adapun kategori penyalahgunaan Wewenang oleh pejabat pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU AP, meliputi tindakan yang melampaui Wewenang, mencampuradukkan wewenang dan/atau bertindak

23 Konsiderans Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
24 Penjelasan Umum Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

sewenang-wenang. Seorang pejabat pemerintahan dikategorikan telah melakukan tindakan melampaui wewenangnya, apabila tindakannya itu dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang; melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tindakan pejabat pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang, apabila keputusan dan/atau tindakannya itu yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan. Sedangkan bertindak sewenang-wenang, apabila keputusan dan/atau tindakannya itu dilakukan tanpa dasar kewenangan; dan/atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Ketentuan pasal-pasal tersebut di atas, memperlihatkan secara tegas bahwa pengujian terhadap ada/tidaknya tindakan penyalahgunaan Wewenang oleh pejabat pemerintahan merupakan kompetensi absolut PTUN. Penilaian terhadap kebebasan diskresioner apakah selaras dengan maksud ditetapkannya Wewenang atau memang sesuai dengan tujuan akhirnya, merupakan domain hakim administrasi atau tata usaha negara, sehingga terhadap kebijakan pemerintahan tidak dapat dinilai oleh hakim pidana yang memfokuskan dirinya pada persoalan ***rechtmatigheid*** dan bukan pada ***doelmatigheid***.[25]

Sejalan dengan prinsip *separation of functions* ataupun *separation of organism* yang dipraktikkan di Perancis dan beberapa negara Eropa Kontinental, telah memisahkan secara jelas ruang lingkup *judicial court* dan *administrative court*. Ruang lingkup pengadilan kehakiman (*judicial court*) terfokus pada penanganan kasus-kasus kriminal (pidana) dan kasus perdata (kasus antar warga biasa), sedangkan pengadilan administrasi (*administrative court*) terfokus pada penanganan kasus hukum publik yaitu antara pemerintahan dengan pejabatnya atau antara warga negara dengan pejabat pemerintahan. Ketika terjadi *maal administration* pejabat pemerintahan, maka menjadi kewenangan peradilan administrasi dan tata usaha negara untuk menilai ada tidaknya *detournement de pouvoir* atau *abuse of power*.

Secara pribadi saya berpendapat, bahwa domain PTUN dalam rangka memeriksa dan memutus ada/tidaknya unsur penyalahgunaan Wewenang oleh pejabat pemerintahan haruslah dimaknai sebagai perbuatan hukum dalam konteks tata usaha negara. Setidaknya terdapat 2 (dua) alasan yang dapat dijadikan rujukan dalam mengajukan argumentasi tersebut.

Pertama, bahwa keputusan yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum

25 Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Jakarta: Diadit Media, Cetakan Pertama, 2009, hlm. 110-111.

Acara Pidana atau **peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana**, tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi ruang lingkup PTUN (Pasal 2 huruf d UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004). Ini berarti ketika adanya penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan yang didasarkan pada adanya niat jahat (*mens rea*), tentunya kewenangan untuk memeriksa dan memutusnya menjadi kompetensi peradilan pidana, khususnya peradilan tindak pidana korupsi.

Kedua, sesuai dengan hasil Rakernas Mahkamah Agung RI yang diselenggarakan pada tanggal 2-6 September 2007 di Makassar[26], pada intinya berpendapat antara lain :

a. Suatu kebijakan merupakan persoalan "kebebasan kebijakan" (*beleidsvrijheid, freies ermessen*) dari aparatur negara dalam melaksanakan tugas publiknya, sehingga tidak dapat dinilai oleh hakim pidana ataupun oleh hakim perdata.
b. Apabila dihubungkan dengan aplikasi kebijakan (*beleidsvrijheid, wijsheid, freies ermessen, beleidsregels*), maka *administrative penal law* tidak termasuk dalam domain tindak pidana korupsi, tidak semua perbuatan/delik yang menimbulkan kerugian negara adalah korupsi.
c. *Beleidsvrijheid* dan *wijsheid* dimiliki oleh setiap pejabat atau penyelenggara negara, yang memiliki kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Pembatasan terhadap *beleidsvrijheid* berlaku, apabila terdapat perbuatan yang masuk kategori penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir* dan *abus de droit*). Penyelesaian terhadap penyimpangan ini, dilakukan melalui peradilan administrasi atau peradilan tata usaha negara.
d. *Freies ermessen* digunakan oleh pejabat atau penyelenggara negara untuk bertindak dalam rangka penyelesaian keadaan penting dan mendesak, yang timbul dan dihadapi dalam praktik penyelenggaraan negara, serta harus dijalankan demi tercapainya tujuan negara. Tolok ukur pembatasan penggunaan *freies ermessen* adalah parameter asas-asas umum pemerintahan yang baik.
e. *Beleidsregels* tidak boleh melampaui atau menghapuskan hirarkhi perundang-undangan, karena *beleidsregels* berada di luar hirarkhi perundang-undangan.
f. Kebijakan-kebijakan tersebut hanya tunduk dan dinilai dari segi hukum administrasi dan hukum tata negara, karena merupakan domain hukum administrasi negara. Kebijakan itu tidak dapat dinilai oleh hakim, baik dari segi penerapan hukum publik (hukum pidana) maupun dari

26 Tim Perumus *Hasil Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung RI dengan Jajaran Pengadilan Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia Tahun 2007*, Makasar, 2-6 September 2007.

segi hukum privat (hukum perdata). Hal itu dikarenakan kebijakan adminitrasi ini, parameter hukumnya hanya bisa dinilai dari aspek *rechtmatigheid* dan bukan *doelmatigheid*. Dalam hal ini, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak juga dapat diterapkan, karena *administrative penal law* menyangkut produk kebijakan-kebijakan yang diberikan kewenangannya oleh hukum admintrasi negara.

Bertolak dari kedua argumentasi tersebut, maka kompetensi PTUN dalam memeriksa dan memutus penyalahgunaan pejabat pemerintahan, terlebih dahulu harus ditentukan ada tidaknya penyalahgunaan Wewenang (*onrechtmatig overheidsdaad*) yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang bersangkutan. Parameter utama untuk menentukan ada tidaknya *onrechtmatig overheidsdaad* yang menjadi *domain* tata usaha negara, terletak pada 2 (dua) hal pokok, yaitu:

a. Apakah pejabat pemerintahan telah menjalankan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
b. Apakah pejabat pemerintahan telah menerapkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam menjalankan kewenangan tersebut?

Kedua parameter tersebut sejalan dengan substansi pokok gugatan yang dapat diajukan ke PTUN, sejatinya merupakan gugatan yang ditujukan terhadap ketidakabsahan jabatan pejabat publik pada saat melakukan tindakan atau mengeluarkan suatu keputusan administrasi. Sesuai Zondvoorts-Arrest 14 Januari 1949, bentuk konkrit penyimpangan AUPB (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), yaitu apabila pejabat publik atau badan hukum publik telah menggunakan kewenangannya untuk tujuan lain, daripada tujuan Wewenang yang diberikan padanya.

IV. PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM UU AP DAN MENYALAHGUNAKAN KEWENANGAN DALAM UU PTPK

Sebagaimana dikhawatirkan, bahwa atribusi PTUN dalam memeriksa dan memutus ada tidaknya penyalahgunaan Wewenang pejabat pemerintahan dikhawatirkan dapat berbenturan dengan kewenangan Pengadilan TPK dalam penegakan hukum materiil pemberantasan TPK. Kekhawatiran itu didasarkan pada adanya unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Pasal 3 UU PTPK, yang sesungguhnya merupakan domain dari Pengadilan TPK.

Menurut hemat saya, atribusi PTUN sebagaimana diamanatkan Pasal 21 UU AP, sejatinya tidak perlu dipertentangkan dengan kewenangan Pengadilan TPK apalagi dianggap sebagai upaya pelemahan upaya pemberantasan korupsi. Apabila diteliti dengan seksama, unsur menyalahgunakan

kewenangan dalam UU PTPK memiliki pengertian yang berbeda dengan penyalahgunaan **Wewenang** yang menjadi kompetensi PTUN, sebagaimana diatur dalam UU AP.

UU AP telah membedakan secara jelas tentang pengertian wewenang dan kewenangan. Pengertian **Wewenang** adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 1 angka 5 UU AP), sedangkan pengertian **kewenangan** adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik (Pasal 1 angka 6 UU AP).

Saya berpendapat, bahwa **Wewenang** sebagai **hak** pejabat pemerintahan memiliki implikasi dan merupakan domain hukum administasi dan tata usaha negara. Apabila wewenang itu tidak dijalankan sebagaimana mestinya, maka implikasi yuridisnya penggunaan Wewenang itu **dapat dibatalkan** atau dianggap menjadi **tidak sah** (Pasal 30, 31 dan Pasal 32 UU AP). Mengingat **Wewenang** itu merupakan domain hukum administrasi dan tata usaha negara, maka Hakim PTUN yang menentukan sah tidaknya atau batal tidaknya dari Wewenang pejabat pemerintahan tersebut. Ketika Hakim PTUN menyatakan Wewenang itu **tidak sah**, maka tindakan dan/atau keputusan pejabat pemerintahan itu tidak mengikat sejak keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan, sehingga segala akibat hukum yang ditimbulkannya dianggap tidak pernah ada. Sedangkan ketika tindakan dan/atau keputusan pejabat pemerintahan **dibatalkan** berdasarkan Putusan PTUN, maka tindakan dan/atau keputusan itu tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan dan berakhir setelah ada pembatalan.

Berbeda halnya dengan **kewenangan** sebagai **kekuasaan** pejabat pemeritahan, untuk bertindak dalam ranah hukum publik yang tidak hanya memiliki implikasi administrasi dan tata usaha negara melainkan pula dapat berakibat hukum pidana. Oleh karenanya **menyalahgunakan kewenangan** pada dasarnya merupakan perbuatan melawan hukum pidana (*wederrechtelijke*), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU PTPK.

Pertanyaannya, sampai sejauh mana dan dalam tahapan mana penyalahgunaan kewenangan pejabat pemerintahan itu dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi? Pertanyaan itu relevan dikemukakan agar tidak adanya lagi perbedaan persepsi, terutama dalam hal menentukan pertanggungjawaban hukumnya.

Untuk menentukan apakah keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan merupakan domain tindak pidana korupsi, tentunya harus

mencermati substansi perbuatannya sebagai landasan untuk mengungkap kebenaran materiil dalam perkara pidana. Oleh karenanya perlu adanya parameter dan tolok ukur terhadap pertanggungjawaban pidana dari kebijakan diskresioner pejabat pemerintahan.

Secara sederhana Ronald Dworkin dan H.L.A. Hart melalui *Doughnut Theory of Discretion* menjelaskan ***domain* diskresi berada pada lubang lingkaran sebuah donat. Ini berarti bahwa** kebijakan merupakan area kosong di tengah sebuah donat (***the hole in the doughnut*),** yang tidak mungkin diatur secara rinci dalam sebuah undang-undang.[27] Akan tetapi **Dworkin** dan **Hart** berpendapat, bahwa kebijakan pejabat pemerintahan harus senantiasa memperhatikan pada peraturan perundang-undangan, keterampilan, pengetahuan, wawasan dan visi dari pejabat publik yang bersangkutan terhadap tujuan utama yang hendak dicapai dari kebijakan yang dikeluarkannya.

Sebuah keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan dapat dikualifikasi sebagai menyalahgunakan kewenangan dalam ranah pidana khususnya tindak pidana korupsi, apabila keputusan dan/atau tindakan itu mengandung unsur **kecurangan** (*fraud*), adanya **benturan kepentingan** (*conflict of interest*), ada **perbuatan melawan hukum** (*illegality*), maupun mengandung **kesalahan yang disengaja** (*gross negligence*).[28] Apabila parameter sebagaimana dikemukakan **Hans G. Nilson** dan teori hukum di atas tidak terbukti, maka dapat terjadi 2 (dua) kemungkinan, yaitu:[29]

1. Merupakan kealpaan atau keteledoran (*negligence*) akibat kurang pengetahuan, kurang pengalaman atau tidak profesional (*malpraktek*) atau *wanprestatie (failure to perform an obligation*) atau perbuatan melawan hukum (*onrechmatigedaad*) sebagaimana dimaksud Pasal 1365 KUH Perdata. Tindakan pejabat pemerintahan berupa kealpaan (*negligence*) sebagai akibat kurangnya pengetahuan ataupun keterampilan hanya bisa menimbulkan tuntutan pidana, apabila kealpaan tersebut dirumuskan sebagai unsur perbuatan atau "*dolus eventualis*".[30] Apabila tidak tercantum sebagai unsur delik atau "*dolus eventualis*", maka hal tersebut termasuk dalam domain administratif, etika atau sanksi perdata.

27 Police Discretion, http://faculty.ncwc.edu/mstevens/205/205lect09.htm, [13/5/2011].

28 Parameter antara ruang lingkup administrasi, keperdataan atau hukum pidana terletak pada: apakah perbuatan tersebut mengandung unsur kecurangan (*deceit*), penyesatan (*misrepresentation*), penyembunyian kenyataan (*concealment of facts*), manipulasi (*manipulation*), pelanggaran kepercayaan (*breach of trust*), akal-akalan (*subterfuge*) atau pengelakan terhadap peraturan (*illegal circumvention*). Hans G. Nilson, *Future Corruption Control in Europe*, Amsterdam: Fifth International Anti Corruption Conference, 1998.

29 Muladi, "Hukum Pidana dan Profesi Jabatan Notaris", *Makalah*, Bincang-Bincang Hukum Kenotariatan, Ikatan Notaris Indonesia (INI), Jakarta, 28 Februari 2010, hlm. 13-14.

30 *Dolus eventualis (awareness of possibility)* biasa disebut sebagai kesengajaan bersyarat, dimana pelaku mengetahui dan menghendaki menerima resiko yang besar. D. Schaffmeister et. al, *Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Cetakan Kedua, 2007, hlm. 82.

2. Apabila parameter di atas dipenuhi maka keputusan dan.atau tindakan pejabat pemerintahan merupakan elemen hukum pidana, karena seluruh parameter negatif di atas bernuansa kesengajaan jahat (*dolus malus*) dan menimbulkan/memperkuat unsur sifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid)* formil dan materiil dalam hukum pidana.

Berdasarkan uraian tersebut, maka untuk dapat mengkualifikasikan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan sebagai tindak pidana korupsi apabila telah terjadi perbuatan melawan hukum pidana, yang didahului dan diikuti adanya sikap bathin jahat (***mens rea***) dari pejabat publik yang bersangkutan. Sikap bathin jahat dari pejabat pemerintahan yang mewarnai kebijakan diskresioner yang dikeluarkannya dan mengakibatkan kerugian keuangan negara, merupakan indikator telah terpenuhinya unsur tindak pidana korupsi sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 2 dan 3 UU PTPK.

V. WACANA PEMBERANTASAN KORUPSI KE DEPAN

1. Pendekatan *Economic Analysis of Law* (EAL) dalam Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi

Dengan memperhatikan uraian di atas, maka **penyalahgunaan Wewenang** dalam **UU AP** dan **menyalahgunakan kewenangan** dalam **UU PTPK** tidak perlu dipertentangkan, khususnya dalam pemberantasan korupsi. Hal itu dikarenakan konsep penyalahgunaan Wewenang dalam perspektif hukum administrasi dan tata usaha negara, memiliki karakteristik yang berbeda dengan konsep menyalahgunakan kewenangan dalam ranah hukum pidana/TPK.

Konsep utama menyalahgunakan kewenangan dalam TPK terletak pada ada tidaknya ***actus reus*** dan ***mens rea***[31], sebagai elemen esensial dari suatu kejahatan. Secara kongkrit *actus reus* dan *mens rea* dapat berbentuk kecurangan, penipuan, penyesatan, pemalsuan, manipulasi, akal-akalan, penyembunyian kenyataan, pengelakan peraturan dan sebagainya. Ketika penyalahgunaan wewenang itu bersifat "*mala per se*" yang disertai dengan karakter residivis, korban sangat besar dan kerugian tidak dapat dipulihkan (*irreparable*),[32] maka sudah seharusnya menggunakan asas *primum remmedium*, dengan mengedepankan sanksi pidana.

Penempatan hukum pidana sebagai *primum remmedium*, harus dilakukan secara hati-hati dan selektif dengan mempertimbangkan kondisi-kondisi

31 *Actus reus* sebagai suatu perbuatan fisik (*physical act*) terwujud dalam bentuk tindakan yang salah (*wrongful act*), sedangkan *mens rea* sebagai keadaan jiwa atau pikiran (*state of mind*) terwujud dalam bentuk niat yang salah atau niat jahat (*guilty mind*). John M. Scheb & John M. Scheb II, *Criminal Law*, Washington: Wadsworth Publishing Company, Second Edition, 1999, hlm. 65.

32 H.G. de Bunt dalam Romli Atmasasmita, *Globalisasi & Kejahatan Bisnis*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Cetakan Pertama, 2010, hlm. 192.

obyektif yang berkaitan dengan perbuatannya, hal-hal subyektif yang berkaitan dengan si pelaku, kesan masyarakat terhadap tindak pidana dan perangkat tujuan pemidanaan yang ingin dituju.[33] Oleh karenanya penggunaan sanksi pidana perlu memperhatikan asas *proporsionalitas* dan asas *subsidiairitas*, yaitu adanya keseimbangan antara kerugian dengan batas-batas yang diberikan oleh asas toleransi dengan reaksi atau sanksi pidana, termasuk kepentingan hukum yang dilanggar pelaku.[34]

Prinsip penting lainnya yang perlu dipikirkan dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi ke depan, terkait dengan pendekatan *Economic Analysis of Law* (EAL) melalui *Cost and Benefit Ratio*, yang senantiasa memperhatikan kepentingan penerimaan negara sebagai tujuan utamanya. Melalui pendekatan EAL tersebut, maka seharusnya juga memperhatikan integrasi antara hukum dan ekonomi dalam rangka penerapan sanksinya.

Dalam tataran akademis, **Robert Cooter & Thomas Ulen** telah menggagas model pendekatan ekonomi dalam menyelesaikan persoalan hukum.[35] Menurutnya, keputusan hukum bukan semata-mata persoalan teknis yuridis semata, tetapi dapat berimplikasi positif terhadap tujuan sosial dan ekonomi yang lebih besar.

Model pendekatan EAL yang dikembangkan dalam konteks penanganan perkara TPK, dimaksudkan sebagai solusi terhadap berbagai permasalahan yang selama ini ditujukan pada efek penjeraan semata. Model yang dimaksudkan biasa disebut dengan konsep *responsive regulation*, yang memfokuskan tanggungjawab untuk memelihara dan mengatur aktivitas diletakkan kepada para pelakunya. Konsep *responsive regulation* yang dikemukakan **John Braitwaite**, melihat seberapa jauh kesalahan seseorang atas perbuatannya masih dapat diperbaiki tanpa harus melalui penuntutan dan penghukuman, sepanjang ada itikad baik dari yang bersangkutan mengakui kesalahannya dan bersedia melakukan perbaikan.[36]

Melalui *regulatory pyramid*, sesungguhnya ingin menjelaskan bahwa akar penyelesaian tindak pidana korupsi, seharusnya menggunakan model dinamis dengan skala progresif. Untuk itu diperlukan suatu hukuman yang bersifat responsif (*responsive regulatory*), yang dimulai dari tindakan persuasi dan kemudian meningkat pada penerapan sanksi perdata atau administrasi sampai pada akhirnya diterapkan sanksi pidana (*ultimum remmedium)*.

33 Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum Pidana pada, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 24 Februari 1990, hlm. 8.

34 Mardjono Reksodiputro, "Meninjau RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dalam Konteks Perlindungan HAM", Jakarta: *Jurnal Keadilan* Vol. 2 No. 2, 2002, hlm. 15.

35 Robert Cooter & Thomas Ulen, *Law and Economics*, Boston: Person Addison Wesley, Fourth Edition, 2004, hlm. 3-4.

36 John Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, New York: Oxford University Press, 2002, hlm. 29-30.

Pelaku pelanggaran administrasi, sebagaimana dikemukakan **Braithwaite** merupakan *rational actor* yang memahami dan menimbang risiko yang akan dihadapi dengan keuntungan dari tindak pidana yang dilakukakannya.

Bertolak dari pemikiran itu, **Braithwaite** mengemukakan konsep terpadu antara restoratif, penjeraan dan penghukuman dalam bentuk piramida integrasi (*integration pyramid*) antara *restorative justice* dengan *retributive justice*. Model integrasi yang ditawarkan **Braithwaite**, berangkat dari adanya tingkatan tindakan terhadap pelaku yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di bidang administrasi. Terhadap pelaku yang beritikad baik tetapi telah berbuat lalai sehingga mengakibatkan potensi kerugian (*virtuous actor*) pada awalnya cukup dilakukan persuasi dengan hukuman berupa peringatan. Akan tetapi terhadap pelaku yang melakukan tindak pidana dengan kalkulasi untung dan rugi (*rational actor*), maka terhadapnya perlu dijatuhi hukuman melalui sanksi perdata atau pidana kurungan. Sedangkan terhadap pelaku yang sulit untuk diperbaiki lagi karena memang *recidive*, maka terhadapnya pantas dikenakan sanksi penghukuman yang berat.

Penegakan hukum pidana di bidang ekonomi yang berbasis *restorative justice*, telah dipraktikkan oleh otoritas hukum dan moneter di Amerika Serikat dalam menangani adanya dugaan kejahatan bisnis yang dilakukan oleh pelaku-pelaku ekonomi besar. Praktik penegakan hukum pidana yang dilakukan oleh otoritas hukum dan finansial di Amerika Serikat, sekaligus memperlihatkan adanya *special treatment* terhadap pelaku tindak pidana yang mempunyai pengaruh kuat dalam sistem perekonomian nasional Amerika Serikat.

Digunakannya *special treatment* tersebut, memperhatikan berbagai efek domino seandainya terhadap perusahaan-perusahaan besar itu diproses melalui sidang pengadilan dan dihukum dengan menggunakan sanksi pidana yang ketat dan kaku. Efek domino dimaksud menyangkut nasib tenaga kerja yang bergantung pada perusahaan, terganggunya penerimaan negara sampai kepada stabilitas moneter dan kepentingan keamanan negara yang lebih besar.

Pendekatan restoratif dalam penegakan hukum pidana terhadap pelaku ekonomi, setidaknya mencerminkan juga penyelesaian persoalan hukum terhadap kejahatan bisnis yang mempunyai karakteristik tersendiri. Kekhasan dari kejahatan bisnis itu, bukan hanya menyangkut aspek hukum pidana tetapi juga terkait dengan aspek keperdataan dan aspek administratif, sehingga diperlukan suatu model pendekatan ekonomi dalam penyelesaian persoalan hukum.

Bertolak dari pemahaman seperti itu, maka saya menawarkan suatu konsep yang disebut sebagai **asas kekhususan sistematis bersyarat** (*voorwardelijke systematische spesialiteit beginsel*). Konsep itu diajukan sebagai salah satu solusi utama untuk memecahkan berbagai persoalan hukum dalam hukum pidana administrasi dan tindak pidana korupsi di Indonesia. Konsep ini diajukan berdasarkan hasil penelitian bahwa ketentuan Pasal 63 KUHP yang mengatur tentang perbarengan peraturan *(concursus idealis/ eendadse samenloop)* belum mampu untuk dijadikan pedoman dalam menentukan ketentuan pidana khusus yang mana yang harus diberlakukan, apabila suatu perbuatan diatur dalam beberapa aturan pidana khusus (ekstra dan intra aturan pidana). Disamping itu Pasal 14 UU PTPK tidak dapat dioperasionalkan bahkan cenderung diabaikan penerapannya sejalan dengan dinamika perkembangan tujuan penegakan hukum (keadilan, kepastian, kemanfaatan).

Pada dasarnya konsep asas kekhususan sistematis bersyarat bertolak dari fungsi ***ultimum remmedium*** terhadap penggunaan hukum pidana, khususnya dalam mengantisipasi pelanggaran-pelanggan hukum di bidang administrasi. Penggunaan hukum pidana dilakukan apabila tindakan-tindakan administrasi, ternyata tidak cukup mampu untuk memulihkan kepada keadaan semula sebelum adanya suatu pelanggaran.

Konsep asas kekhususan sistematis bersyarat juga memberikan peluang terhadap penggunaan hukum pidana termasuk UU PTPK, tentunya dengan syarat-syarat tertentu yang jelas dan terukur. Oleh karenanya konsep tersebut dengan parameter dalam merumuskan suatu kejahatan bernuansa administratif atau ekonomi, merupakan dua hal yang saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan.

Dalam tataran harmonisasi horizontal, ketentuan undang-undang di bidang administrasi telah menimbulkan problematik baik diantara sesama *administrative penal law* itu sendiri, maupun antara produk legislasi di bidang administrasi dengan produk legislasi lainnya. Pada satu sisi UU PTPK telah merumuskan unsur-unsur tindak pidana korupsi, namun pada sisi lain unsur-unsur yang sama juga diatur pada ketentuan pasal dalam undang-undang di bidang administrasi tertentu.

Konsep asas kekhususan sistematis bersyarat dimaksudkan agar terdapat semacam pola atau patron, yang dapat dijadikan pedoman oleh aparat penegak hukum terutama ketika memproses dan menangani perkara tindak pidana korupsi di bidang administrasi. Adapun patron atau parameter yang dapat dijadikan pedoman oleh aparat penegak hukum, yaitu:

a. Ketika terjadi kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh adanya perbuatan pidana di bidang administrasi, sepanjang undang-undang

di bidang administrasi yang bersangkutan mengatur tentang kerugian keuangan negara dan tatacara pengembaliannya maka akan digunakan undang-undang di bidang administrasi yang bersangkutan. Sebaliknya, sepanjang undang-undang di bidang administrasi yang bersangkutan tidak mengatur tentang kerugian keuangan negara dan tatacara pengembaliannya maka akan digunakan UU PTPK.

b. Mengacu pada asas *proporsionalitas* dan *subsidiairitas*, maka UU PTPK dapat diberlakukan sebagai sarana utama dan terdepan (*primum remmedium*) dalam penegakan hukum terhadap adanya tindak pidana di bidang administrasi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara, apabila tindak pidana di bidang administrasi itu: (1) menimbulkan kerugian yang sangat besar; (2) dilakukan oleh pelaku berulang kali (*recidivist*); dan/atau (3) kerugian tidak dapat dipulihkan (*irreparable*).

c. Sesuai dengan ketentuan Pasal 14 UU PTPK, maka UU PTPK dapat diterapkan terhadap tindak pidana di bidang administrasi sepanjang undang-undang administrasi yang bersangkutan secara tegas menundukkan diri pada UU PTPK.

d. UU PTPK diterapkan terhadap kebijakan pejabat publik, apabila adanya *mens rea* yang mendahului, menyertai dan melingkupi dikeluarkannya kebijakan publik sehingga menimbulkan kerugian negara. Persoalan utamanya tidak terletak pada *overheidsbeleid*, *beleidvrijheids*, ataupun *wijsheids*, tetapi pada penyimpangan terhadap *doelgericente* yang menjadi domain hukum pidana.

e. Kewenangan diskresioner aparatur negara yang dilakukan dalam kerangka batas-batas asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorljk bestuur*) sehingga sifatnya *overheidsbeleid*, tetap merupakan domain dari hukum administrasi negara dan tidak merupakan yurisdiksi dari makna "menyalahgunakan kewenangan" maupun dimensi "melawan hukum" dalam hukum pidana, khususnya terhadap TPK.

2. Pencegahan dan Penindakan Tindak Pidana korupsi

Bertolak dari berbagai realitas dan obyektif dan trends perkembangan perkara korupsi, maka setidaknya ada 3 (tiga) hal yang perlu menjadi pemikiran dalam rangka pencegahan dan pemberantasan korupsi kedepan.[37]

a. Dalam rangka pembentukan / perubahan Undang-undang dimasa mendatang (*ius constituendum*) maka diperlukan adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan. Di samping menyesuaikan dengan trends yang terjadi dalam tataran internasional, revisi terhadap berbagai peraturan menjadi penting artinya dalam rangka harmonisasi hukum

37 D. Andhi Nirwanto, *Otonomi Daerah Versus Desentralisasi Korupsi*, Semarang, Aneka Ilmu, Cetakan Pertama, 2013, hlm. 97-98.

baik secara vertikal maupun horizontal, sehingga tidak terjadi lagi tumpang tindih dan benturan antara satu aturan dengan aturan lainnya. Hal yang mendesak juga perlu dipikirkan dalam rangka pemberantasan korupsi ke depan adalah penyelarasan perundang-undangan terhadap aparat penegak hukum yang mengatur **kesamaan kewenangan** (penyadapan, penggeledahan, penyitaan, penyidikan Kepala Daerah, dll) dalam menangani perkara korupsi, serta adanya sinergisitas dalam pemberantasan korupsi.

b. Revitalisasi dan reaktualisasi peran dan fungsi aparatur penegak hukum (Kepolisian-Kejaksaan-KPK) yang lebih mengedepankan pencegahan disamping penindakan. Peran KPK sebagai *trigger mechanism*, perlu dioptimalkan dalam melaksanakan fungsi-fungsi supervisi dan pencegahan sebagaimana ditentukan secara limitative di dalam pasal 4 UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK yang menyatakan bahwa : "KPK dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi", serta tugas KPK sebagaimana termuat dalam pasal 6.

   Reaktualisasi pengendalian penuntutan perkara korupsi kepada Jaksa Agung, bukan hanya merupakan tuntutan sejarah dan pengejewantahan asas *dominis litis*, melainkan juga untuk menghindarkan adanya disparitas tuntutan pidana dan yang mencerminkan adanya kesetaraan dan kesamaan perlakuan dihadapan hukum *(equality before the law)* bagi semua warga Negara. Disamping itu penerapan asas **Opportunitas** yang dimiliki Penuntut Umum perlu ditegaskan dalam undang-undang.

c. Reformulasi fungsi lembaga legislatif. Sebagai tindak lanjut program reformasi birokrasi di jajaran eksekutif dan yudikatif, maka perlu pula dipikirkan untuk melakukan reformulasi fungsi lembaga legislatif (legislasi, budgeting, pengawasan) yang lebih mengedepankan pada fungsi-fungsi control dan pengawasan, sebagai upaya preventif terjadinya tindak pidana korupsi. Selain itu perlu dipikirkan adanya pengurangan jumlah partai politik, melalui perundang-undangan.

Selain itu sebagai tindak lanjut pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015, Kejaksaan RI telah menggulirkan program TP4 (Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintahan dan Pembangunan) dari tingkat pusat sampai daerah serta Program JMS (Jaksa Masuk Sekolah).

3. Eksistensi Pengadilan Tindak Pidana Korupsi

Persoalan nampak saat ini dalam penanganan perkara TPK, terkait dengan efektivitas dan efisiensi keberadaan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang hanya ada di ibukota propinsi. Riset yang dilakukan Pusat

Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) Kejaksaan Agung Tahun 2012 secara random sampling terhadap 399 responden (jaksa, hakim dan pengacara) di 7 (tujuh) wilayah Kejaksaan Tinggi dan 43 (empat puluh tiga) wilayah Kejaksaan Negeri.

Berdasarkan riset tersebut, sebanyak 335 orang responden (84%) menyatakan keberadaan Pengadilan TPK di ibukota propinsi tidak efektif, 59 orang responden (15%) menyatakan efektif dan 5 orang responden (1%) tidak menjawab.

Tidak efektifnya keberadaan Pengadilan TPK di ibukota propinsi, terkait karakteristik geografis beberapa propinsi yang terdiri dari wilayah kepulauan sehingga menyulitkan Penuntut Umum di daerah apabila harus bersidang di ibukota propinsi. Hal ini mengakibatkan waktu, tenaga dan biaya dalam penanganan perkara tidak sebanding dengan nilai kerugian negara yang ditimbulkannya.

Beberapa identifikasi persoalan terhadap keberadaan Pengadilan TPK di ibukota propinsi, antara lain menyangkut:

a. Menumpuknya pemeriksaan perkara di Pengadilan TPK di ibukota propinsi, kerapkali menjadikan pemeriksaan perkara dilakukan sampai larut malam.
b. Rawannya terhadap pengawalan dan pengamanan terdakwa yang di tahan di Rutan asal perkara, sementara harus dibawa dan disidangkan di ibukota propinsi.
c. Terbatasnya kapasitas hunian pada Rutan yang ada di ibukota propinsi, kesulitan mendatangkan saksi, ahli, barang bukti dll.

Berdasarkan identifikasi persoalan dan pengalaman empiris selama ini, maka perlu diusulkan untuk membentuk Pengadilan TPK di setiap ibukota kabupaten/kota, sebagaimana amanat pasal 3 UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan TPK. Apabila belum memungkinkan karena keterbatasan anggaran, jumlah hakim dll, maka setidaknya agar dibentuk Pengadilan TPK dalam **zona tertentu**, yang didasarkan pada letak geografis dan kewilayahan, ataupun melakukan pola "hakim terbang" sehingga tidak seluruh daerah kabupaten/kota harus bersidang di ibukota propinsi. Selain itu dengan mengacu pada pendekatan EAL dan eksistensi Pengadilan TPK, perlu juga dipikirkan untuk membuat batasan tentang tolok ukur nilai kerugian keuangan negara, sebagai salah satu kriteria penyidangan perkara korupsi di Pengadilan TPK di ibukota propinsi.

VI. PENUTUP

Eksistensi UU AP yang baru pertama kali ada sejak kemerdekaan lebih menitikberatkan pada upaya pencegahan daripada penindakan

TPK. **Penyalahgunaan Wewenang** dalam UU AP dan **menyalahgunakan kewenangan** dalam UU PTPK tidak perlu dipertentangkan dalam upaya pemberantasan TPK, karena keduanya memiliki karakteristik yang berbeda. Diperlukan adanya kesamaan faham dan sinergitas terutama aparatur penegak hukum yang menangani perkara TPK (Kepolisian-Kejaksaan-KPK) serta para Pejabat Pemerintahan. Kebijakan diskresioner pejabat pemerintahan tidak dapat dipidana (TPK) sepanjang dibuat berdasarkan AUPB, tidak disertai adanya sikap bathin jahat ***(mens rea)***, menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi dan mengakibatkan kerugian keuangan negara. Untuk itu UU AP perlu segera diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai penjabaran pengaturan secara tegas dalam peraturan pelaksanaannya, sehingga tidak terjadi adanya multitafsir dalam implementasinya, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan khususnya di daerah.

Banjarmasin, 15 September 2015

Daftar Pustaka

Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Amrico, 1987.

Braithwaite, John, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, New York: Oxford University Press, 2002.

D. Andhi Nirwanto, *Dikotomi Terminologi Keuangan Negara Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi*, Semarang: Aneka Ilmu, Cetakan Pertama, 2013.

----------, *Otonomi Daerah Versus Desentralisasi Korupsi*, Semarang, Aneka Ilmu, Cetakan Pertama, 2013.

D. Schaffmeister et. al, *Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Cetakan Kedua, 2007.

G.P. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Holland: Kluwer-Deventer, 1973.

Hampir 3000 anggota DPRD terjerat hukum", https// republika.co.id,Kamis 28 Pebruari 2013, 3 Agustus 2015.

Hans G. Nilson, *Future Corruption Control in Europe*, Amsterdam: Fifth International Anti Corruption Conference, 1998.

Harold D. Laswell & Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950.

Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Jakarta: Diadit Media, Cetakan Pertama, 2009.

Jawade Hafids Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2013.

JJH. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Alih Bahasa B. Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.

Lord Sankey dalam Beverly McLahlin, "*Court, Transparency and Public Confidence to The Better Administration of Justice*", Makalah, Toorak Campus of Deakin University, 16 April 2003

M. Scheb, John & M. Scheb II, John, *Criminal Law*, Washington: Wadsworth Publishing Company, Second Edition, 1999

Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Bandung: UNPAD, 1996.

Mardjono Reksodiputro, "Meninjau RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dalam Konteks Perlindungan HAM", Jakarta: *Jurnal Keadilan* Vol. 2 No. 2, 2002.

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Mendagri : 343 kepala daerah tersangkut kasus hukum, *https/ nasional.kompas.com* tanggal 04 Pebruari 2015, 3 Agustus 2015.

Muladi, "Hukum Pidana dan Profesi Jabatan Notaris", *Makalah*, Bincang-Bincang Hukum Kenotariatan, Ikatan Notaris Indonesia (INI), Jakarta, 28 Februari 2010.

---------, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum Pidana pada, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 24 Februari 1990.

O.C. Kaligis, *Praktik Tebang Pilih Perkara Korupsi Jilid 1*, Bandung: Almuni, Cetakan Pertama, 2008.

Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Jakarta: Yuridika, 1993.

Police Discretion, http://faculty.ncwc.edu/mstevens/205/205lect09.htm, [13/5/2011].

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003.

----------, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.

Robert Cooter & Thomas Ulen, *Law and Economics*, Boston: Person Addison Wesley, Fourth Edition, 2004, hlm. 3-4.

Romli Atmasasmita, *Globalisasi & Kejahatan Bisnis*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Cetakan Pertama, 2010.

Tim Perumus *Hasil Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung RI dengan Jajaran Pengadilan Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia Tahun 2007*, Makasar, 2-6 September 2007.

PENYALAHGUNAAN WEWENANG OLEH ANGGOTA DPR, DPD, DPRD PROPINSI/ KABUPATEN/KOTA DALAM KATEGORI KORUPSI

~ Dr. Lufsiana Abdullah, SH.,MH. ~

1. Pendahuluan

Penyalahgunaan wewenang maksudnya adalah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut (untuk keuntungan/kepentingan pribadi maupun untuk keuntungan/kepentingan kelompok partai politiknya). Berdasarkan penjelasan butir "b" pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986 maksud dari penyalahgunaan wewenang ini adalah menerapkan peraturan yang menjadi kewenangannya untuk tujuan lain di luar maksud tersebut. Dalam hukum administrasi Perancis penyalahgunaan wewenang ini dikenal dengan *detournement de pouvoir.*

Di jajaran pemerintahan dalam arti luas (semua lembaga negara) berpeluang untuk menyalahgunakan wewenang yang diberikan oleh undang-undang termasuk lembaga legislative (DPR, DPD, DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota) dalam kategori tidak pidana korupsi dimana wewenang yang melekat pada jabatannya bisa dibisnikan alias mempunyai nilai ekonomi yang tinggi.

2. Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI)

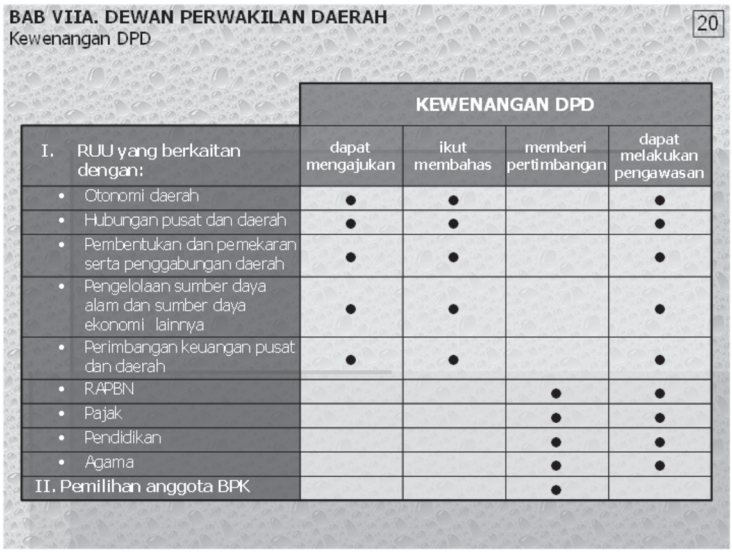
Penggunaan Wewenang oleh Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana diatur di dalam UUD NKRI Tahuh 1945 maupun di dalam UU No. 17 Tahun 2014 semua berpeluang untuk dimanfaatkan dijadikan uang sebagai pendapatan baik secara pribadi maupun secara kelompok partai politiknya dan itulah yang disebut korupsi (diantaranya penyalahgunaan wewenang, menerima suap, dan gratifikasi).

Dapat kita lihat dalam tabel yang dikutip penulis dari paparan sosialisasi UUD NKRI Tahun 1945 sebagai berikut :

Sebagai salah satu contoh : wewenang DPR untuk menseleksi tahap akhir persetujuan calon Hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial (KY) dijadikan ajang berbuat korupsi.

3. Wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI).

Demikian pula wewenang DPD sebagaimana dapat dilihat dalam tabel yang dikutip penulis dari sosialisasi UUD NKRI Tahun 1945 berikut ini :



BAB VIIA. DEWAN PERWAKILAN DAERAH
Kewenangan DPD
20

	KEWENANGAN DPD			
I. RUU yang berkaitan dengan:	dapat mengajukan	ikut membahas	memberi pertimbangan	dapat melakukan pengawasan
• Otonomi daerah	●	●		●
• Hubungan pusat dan daerah	●	●		●
• Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah	●	●		●
• Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya	●	●		●
• Perimbangan keuangan pusat dan daerah	●	●		●
• RAPBN			●	●
• Pajak			●	●
• Pendidikan			●	●
• Agama			●	●
II. Pemilihan anggota BPK			●	

Penggunaan wewenang oleh DPD seperti ikut membahas pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, tidak luput dari ajang praktek korupsi, demikian pula wewenang DPD untuk memberikan pertimbangan dalam pemilihan Anggota BPK RI juga berpeluang untuk dijadikan uang baik untuk kepentingan pribadi maupun kelompok partai politiknya.

4. Wewenang DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota.

Penggunaan wewenang oleh Anggota DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana ditentukan oleh UU No. 17 Tahun 2014 yang ramai terjadi dan paling banyak terkena OTT oleh KPK adalah penggunaan wewenang dalam membahas dan memberikan persetujuan RAPBD, maupun APBD-P termasuk wewenang melakukan pengawasan terhadap pelaksaan Peraturan Daerah (Perda).

Banyak kasus korupsi yang terjadi terkena OTT saat pengesahan anggaran APBD antara Pemda dan DPRD meraka adu kepentingan satu sama lain, pihak DPRD suka menghambat proses pengesahan anggaran jika tidak dikasih uang duluan oleh Pemda, termasuk pengesahan anggaran APBD-P.

Korupsi paling parah dimana setiap proyek sudah digiring terlebih dahulu saat akan di sahkan oleh DPRD sehingga proyek-proyek besar di daerah sudah tahu calon pemenang tender, jadi ya percuma ada lelang terbuka, itu semua bisa diakali, contoh saat pengesahan anggaran proyek dewan minta 10 % dimuka, lalu kepala daerah juga minta 10 %, SKPD juga minta 10 %, terakhir 10 % untuk aparat keamanan, penagak hukum, dan LSM. Mereka yang mendapatkan proyek-proyek besar adalah mereka yang tim sukses saat Pilkada karena mereka sudah nyetor uang duluan untuk menjadikan Kepala Daerah.

5. Penutup

Wewenang apapun dapat diuangkan untuk kepentingan pribadi maupun kepentingan kelompok partai politiknya, oleh karenanya korupsi sulit untuk diberantas sekalipun KPK dibesarkan sampai ke daerah. Sampai saat ini etika, moral maupun benteng agama tidak dapat dijadikan standard untuk tidak melakukan korupsi, bahkan korupsi sudah menyebar ke seluruh kehidupan kita (faktor ketimuran yang tidak dapat dilepaskan dan itu sumber korupsi terkecil).

Dafar Pustaka

UUD NKRI Tahun 1945

UU No. 17 Tahun 2014 Tentang Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota.

UU No. 5 Tahun 1986 Tentang PTUN

Catatan :

Dr. Lufsiana Abdullah, SH.,MH. adalah Perwira Hukum TNI AL, Doktor lulusan Univ Airlangga Surabaya dibawah bimbingan Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, SH. Sekarang menjabat Hakim Tipikor pada Pengadilan Tipikor PN Surabaya.

PERSEPSI CAMPUR TANGAN POLITIK DALAM KES-KES RASUAH DAN KORUPSI

~ Mohd Nazim bin Ganti Shaari ~

1. PENDAHULUAN

Rasuah atau korupsi di dalam Bahasa Indonesia, adalah satu masalah yang dianggap serius oleh pihak berkuasa kedua-dua buah negara. Di Malaysia,"*Badan Pencegah Rasuah*" telah ditubuhkan dalam tahun 1967 untuk menangani masalah ini. Setelah melalui beberapa proses penstrukturan dan pindaan, akhirnya ia bertukar menjadi "*Suruhanjaya Pencegah Rasuah Malaysia*" pada tahun 2019. Di Indonesia pula "*Komisi Pemberantasan Korupsi*" (KPK) telah ditubuhkan dalam tahun 2003 berdasarkan UU No.3 tahun 2002. Adakah pembentukan kedua-dua institusi ini berjaya "memberantasi"masalah rasuah di Malaysia dan Indonesia? Mengikut Index Persepsi Rasuah yang dijalankan oleh *Transparency International* bagi tahun 2018, terdapat peningkatan bagi Indonesia dari tangga 96 dalam tahun 2017 ke tangga 89 dalam tahun 2018. Malaysia juga menunjukkan peningkatan dari anak tangga 62 dalam tahun 2017 ke anak tangga 47 dalam tahun 2018. Negara yang dilihat sebagai paling bersih dari rasuah dalam tahun 2017 dan 2018 adalah New Zealand dan Denmark yang masing-masing menduduki anak tangga pertama di dalam senarai tersebut.

Di Malaysia, antara kes-kes rasuah dan salahgunakuasa yang mengejutkan khalayak ramai adalah skandal Bank Rakyat sekitar 1970an dan skandal Bank Bumiputra yang melibatkan sebuah anak syarikatnya iaitu Bumiputra Malaysia Finance Ltd di Hong Kong sekitar 1980an. Datuk Harun Idris, pengerusi Bank Rakyat , yang juga merupakan Ketua Pemuda *UMNO* serta Menteri Besar Selangor, telah disabitkan kesalahan dan dijatuhkan hukuman penjara dalam tahun 1977. Terdapat satu kes (*Abdul Rahman Talib v DR Seenivasagam [1965] MLJ 31)* di mana Menteri Pendidikan Malaysia telah dituduh oleh seorang Ahli Parlimen terlibat di dalam rasuah dan Menteri tersbut memfailkan saman malu terhadap Ahli Parlimen tresebut. Mahkamah

telah memutuskan bahawa Ahli Parlimen tersebut berjaya membuktikan tuduhan rasuah terhadap Menteri tersebut yang kemudian itu meletakkan jawatan. Terkini di Malaysia adalah kes-kes rasuah dan salahgunakuasa yang melibatkan mantan Perdana Menteri, Najib Razak dan kuncu-kuncunya. Di Indonesia pula, sejak KPK ditubuhkan, pelbagai kes yang melibatkan orang-orang yang besar seperti Menteri, Bekas Menteri, Speaker Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua Hakim Mahkamah Konstitusi, hakim-hakim Mahkamah Anti Korupsi, pegawai-pegawai KPK, gubernur, bupati/walikota talh rancak dilaporkan.

Semua berita dan laporan tersebut menunjukkan bahawa SPRM dan KPK amat gigih menjalankan tugas di dalam membanterasi rasuah dan korupsi. Makalah ini tidak bertujuan untuk melihat isi kandungan undang-undang berkenaan dengan rasuah di Malaysia dan korupsi di Indonesia kerana sudah banyak penulisan lain yang telah dibuat di dalam menjelaskan peruntukan undang-undang di Malaysia dan Indonesia berkenaan dengan rasuah dan korupsi. Sebaliknya, makalah ini bertujuan membicarakan isu persepsi campurtangan politik di dalam kes-kes rasuah tersebut. Ini adalah kerana jenayah rasuah dan korupsi adalah saling hubungkait dengan kekuasaan. Malah untuk melaksanakan tindakan undang-undang terhadap pelaku rasuah dan korupsi juga amat memerlukan kuasa politik.

2. KERAJAAN DAN UNDANG-UNDANG

Undang-undang berkenaan dengan jenayah, yang mengharamkan mana-mana perbuatan atau tindakan serta menyediakan hukuman untuk para pesalah hanya dibuat oleh kerajaan. Hukuman yang terkandung di dalam undang-undang jenayah adalah satu bentuk "kekerasan" (*"violence"*) dan "kekerasan" yang sah hanya boleh dilakukan oleh kerajaan sahaja. Ini adalah kerana hanya kerajaan sahaja yang mempunyai monopoli terhadap "kekerasan" (*"violence"*). Sekiranya "kekerasan" ini dihasilkan oleh pihak yang tidak memegang kuasa seperti kerajaan, maka "kekerasan"tersebut adalah satu penzaliman. Max Weber telah membicarakan hal ini di dalam buku beliau bertajuk *"Politics as a Vocation"*. Dari segi yang lain, monopoli ini juga boleh menutup ruang kepada pembalasan dendam oleh massa di mana hanya pihak kerajaan sahaja yang berkuasa untuk membalas dendam terhadap penjenayah, bersesuaian dengan prinsip keadilan retributif (*"retributive justice"*). Thomas Hobbes juga telah membicarakan hal yang sama sebelum itu di dalam buku yang bertajuk *"Leviathan"*, di mana buku ini membandingkan manusia yang hidup di dalam satu komuniti dengan manusia yang hidup di dalam *"a state of nature"*. Menurut Thomas Hobbes keadaan *"a state of nature"* adalah penuh dengan segala macam bentuk

kekerasan dan kacau-bilau kerana masing-masing cuba menjaga kepentingan diri sendiri sahaja tanpa menghiraukan kepentingan orang lain. Maka apabila menyertai satu komuniti , maka seseorang itu menyerahkan sebahagian daripada kebebasannya dan wajib akur dan patuh kepada undang-undang yang dibuat oleh pemerintah.

Undang-Undang juga dilihat sebagai alat oleh pihak elit, kaya dan berpengaruh untuk melindungi kepentingan mereka. Teori Marxist telah menjelaskan perkara ini di mana mereka-mereka yang kaya akan terlibat di dalam perundangan dan mereka akan terus menerus menjadikan undang-undang sebagai alat untuk meneruskan status, kekuasaan, kekayaan dan pengaruh mereka. Bermula dengan pengajian undang-undang di universiti-universiti yang melibatkan pembiayaan yang tinggi, kepada bidang guaman yang dimonopoli oleh golongan yang kaya, serta institusi-institusi seperti kehakiman dan perundangan yang masih dikuasai oleh golongan yang kaya dan berpengaruh, fenomena ini menguatkan persepi kekuasaan politik golongan elit di dalam tindakan undang-undang. Kekuasaan golongan elit bukanlah disebabkan oleh sebarang bentuk rampasan kuasa oleh golongan elit ini. Sebaliknya, ia adalah disebabkan oleh "hegemoni" (*"hegemony")* dan hegemoni kelas penguasa (*"ruling class")* ini telah dibincangkan oleh Gramsci di mana beliau menjelaskan di dalam buku *"Prison Notebooks"* bahawa penguasaan kelas elit di dalam masyarakat ini rata-ratanya terjadi disebabkan oleh kebenaran dan kerelaan masyarakat itu sendiri. Seterusnya, wacana pasca-kolonialisme (*"post-colonialism")* seperti yang terkandung di dalam buku *"The Wretched of the Earth"* tulisan Frantz Fanon juga menyokong pendapat kewujudan penguasaan elit ini di mana golongan ini telah berjaya memegang kekuasaan dan menjaga kekuasaan mereka dengan menguasai institusi-institusi awam hasil daripada kolaborasi mereka dengan pihak penjajah sebelum merdeka. Ini adalah kerana untuk memudahkan kerja-kerja penjajahan dilakukan, pihak penjajah lebih gemar bekerjasama dengan golongan elit peribumi dan pada masa yang sama golongan elit tersebut juga mendapat pelbagai keistimewaaan daripada kolaborasi dengan pihak penjajah. Sistem pemikiran, sistem nilai dan motivasi kepentingan golongan elit dari zaman pejajahan ini diteruskan di dalam masyarakat selepas kemerdekaan dicapai. Melalui analisis ini, maka adalah jelas bahawa persepsi campur tangan politik di dalam kes-kes rasuah adalah sukar untuk dinafikan. Pihak yang menentukan tindakan rasuah ini hanyalah pihak berkuasa yang dilihat dianggotai oleh mereka-mereka yang kaya dan mempunyai kuasa politik.

3. REAKSI DAN TANGGAPAN TERHADAP KES RASUAH

Max Weber juga pernah menulis bahawa tanggapan seseorang individu terhadap sesuatu isu atau fenomena itu adalah berbeza, contohnya di dalam perspektif keagamaan kerana pengalaman setiap individu itu adah berbeza. Pandangan ini boleh dikaitkan dengan reaksi terhadap tindakan undang-undang . Disebabkan undang-undang itu juga adalah fenomena sosial, maka sudah tertentu reaksi dan tanggapan masyarakat terhadap kes-kes rasuah yang dilaporkan mempunyai perbezaan dan adalah tidak sama bagi semua warga dan perkara ini memerlukan penelitian yang lebih mendalam.

3.1. Reaksi Gembira

Pertama, Bagi penyokong pemerintah, mereka akan suka membaca berita berkenaan dengan kes rasuah kerana ia menunjukkan bahawa kerajaan sedang "bekerja". Ramai daripada mereka ini yang merasa seronok membaca berita-berita berkenaan dengan kes-kes penangkapan rasuah. Mereka seakan-akan merasakan pembalasan dendam apabila membaca yang terlibat dengan kes rasuah ini ditangkap dan harta dirampas serta disita oleh pihak berkuasa, terutamanya apabila dilaporkan jumlah wang tunai yang banyak yang dirampas juga jumlah kereta mewah dan hartanah yang disita. Sudah tentu kes-kes yang melibatkan orang-orang kaya dan berpengaruh di mana yang menerima suapan atau gratifikasi itu kelihatan rata-ratanya orang kaya akan lebih digemari oleh para pembaca ini.

Contohnya dalam bulan Oktober 2016, wang tunai sejumlah RM53.7 juta telah dirampas oleh pegawai-pegawai SPRM di Sabah dari pegawai-pegawai tinggi Jabatan Air di negeri Sabah. Dalam bulan Mei 2018, sejumlah RM2.5 billion telah dirampas dan dibekukan oleh SPRM di dalam kes-kes rasuah. Memang amat luar biasa harta yang dirampas tersebut. Kemungkinan tiada masalah sebenarnya dengan reaksi sebegini kerana adalah lumrah naluri manusia untuk merasa gembira dengan penangkapan penjenayah. Akan tetapi ia seolah-seolah menjadikan kes-kes rasuah ini sebagai hiburan untuk massa dan khalayak ramai. Ini adalah sama seperti keadaan yang terjadi di Perancis semasa Revolusi Perancis dahulu di mana ramai yang seronok menyaksikan para bangsawan dihukum mati secara pancung kepala di tengah-tengah khalayak ramai. Adakah wajar menjadikan kes-kes rasuah ini sebagai hiburan semata-mata?

Tujuan laporan kes-kes jenayah seperti rasuah dihebahkan untuk massa adalah untuk mendidik masyarakat mengambil iktibar menjauhi daripada melakukan jenayah tersebut (*"deterrence"*). Sepatutnya warga perlu lebih prihatin dengan masalah rasuah di dalam masyarakat ketika membaca laporan berita kes-kes ini dan mengambil iktibar betapa pentingnya rasuah ini dibanteras sehingga ke akar umbi. Kes rasuah adalah sesuatu barah atau

penyakit masyarakat yang serius dan sepatutnya kita merasa sedih kerana ia berlaku dan juga marah dengan pelaku-pelakunya. Sekiranya masyarakat lebih gemar melihat berita mengenai kes rasuah sebagai satu hiburan umum, maka sistem nilai masyarakat tersebut perlu diperhalusi untuk menyiasat adakah reaksi tersebut berdasarkan dendam atau kerosakan sistem nilai. Bagi negara yang baru sahaja mengalami pertukaran regim pemerintahan (*"regime change"*), bukan lah merupakan keanehan jika rata-rata warga gemar melihat tindakan ke atas pesalah rasuah berdasarkan dendam kerana pesalah-pesalah sudah tentu dilindungi oleh mantan regim pemerintah yang terdahulu.

3.2. Reaksi Sinis

Kedua, ada yang memberikan reaksi yang sinis. Di sini, amat jelas tanggapan bahawa kes-kes rasuah itu berkait rapat dengan campurtangan kerajaan. Ia bertitiktolak dengan pandangan bahawa semua ahli politik itu korup. Maka mana-mana kes penangkapan rasuah yang dilaporkan itu adalah tidak cukup kerana masih ada pelaku-pelaku rasuah yang bebas. Selanjutnya, ada juga yang memandang sinis di atas alasan pelaku-pelaku rasuah yang ditangkap itu. Meskipun pesalah rasuah tersebut terdiri dari ahli politik, mereka dianggap dari kumpulan ahli politik yang cuba dinyahkan dari kancah politik oleh ahli-ahli politik lain yang lebih berkuasa dan berpengaruh. Sentimen ini amat jelas diperhatikan apabila berbincang mengenai kes mantan Perdana Menteri Malaysia, Najib Razak.. Ini adalah kerana Perdana Menteri sekarang iaitu Tun Dr Mahathir Mohammad, juga berasal dari regim yang sama dengan Najib Razak , iaitu parti *UMNO*, yang telah lama berkuasa di Malaysia. Ada yang mempersoalkan perampasan harta beliau oleh pihak berkuasa atas alasan ahli-ahli politik yang memerintah Malaysia sekarang juga adalah tidak bersih dari rasuah dan perampasan harta yang dilaporkan itu hanyalah bersifat membalas dendam terhadap musuh politik.

Reaksi sebegini adalah amat merisaukan kerana ia bertitiktolak dari prinsip *"nihilism"* yang mengandaikan bahawa tidak ada gunanya dan hanyalah sia-sia untuk membuat apa-apa tindakan sekalipun kerana semua orang dan pemimpin terlibat di dalam gejala rasuah dan sistem perundangan di dalam masyarakat itu juga adalah tidak adil dan tidak bersih.

Tanggapan yang bersifat sinis ini menyifatkan bahawa tindakan kerajaan di dalam kes-kes rasuah ini hanyalah untuk menaikkan imej kerajaan. Ia memberikan gambaran bahawa kerajaan amat prihatin secara telus dan suci dengan masalah rasuah. Tanggapan ini juga menyifatkan undang-undang itu hanya sekadar dijadikan alat oleh pihak kerajaan di dalam menjiwai watak sebagai kerajaan yang bersih (*"performativity"*). Tanggapan ini merosakkan sistem perundangan kerana ia sekadar melihat undang-undang itu sebagai

alat (*"instrument"*) dan langsung tidak melihat kepada nilai dan falsafah undang-undang itu sendiri yang bersifat perlindungan yang bertujuan untuk melindungi masyarakat daripada kebejatan nafsu, tamak dan haloba.

3.3. Reaksi Marah

Reaksi ketiga adalah bersifat marah, tetapi bukan lah marah terhadap penjenayah rasuah. Sebaliknya, di Malaysia, mereka ini marah terhadap kerajaan yang bertindak terhadap pesalah-pesalah rasuah ini yang terdiri dari orang Melayu. Bagi mereka, "ketuanan Melayu" itu perlu dijaga dan dikekalkan setiap masa dan adalah tidak menjadi sebarang isu kepada mereka sekiranya para pemimpin mereka terlibat dalam salahlaku rasuah. Undang-undang itu dilihat sebagai alat di dalam wadah politik identiti (*"identity politics"*). Walaupun politik identiti ini sejak mutakhir ini amat popular di kalangan kumpulan minoriti seperti *LGBT, Latino,* Asia dan negro di negara-negara Barat, politik identiti bukan lah suatu fenomena yang baru. Sudah menjadi lumrah bagi mana-mana kumpulan yang marginal (*"marginalized"*) dan ditindas untuk cuba menjadikan aspek penzaliman yang mereka hadapi sebagai alat dan senjata kekuatan politik dalam memperjuangkan apa yang dianggap sebagai kepentingan mereka demi kelangsungan golongan mereka.

Ada sebilangan orang Melayu yang amat terkesan dengan apa yang mereka rasakan sebagai sejarah penzaliman terhadap orang Melayu yang dikatakan bermula dengan zaman penjajahan. Naratif yang mereka perjuangkan adalah berdasarkan konsep mangsa (*"victimhood"*). Naratif mangsa ini menuntut kerajaan dan semua pihak agar memberikan keistimewaan kepada orang Melayu memandangkan orang Melayu telah lama menjadi mangsa di tanah airnya sendiri. Contohnya, dikatakan pihak Penjajah telah merampas hasil bumi dan membawa kaum pendatang dari China dan India untuk membolot peluang dan hasil kekayaan. Naratif mangsa ini juga subur dengan *"siege mentality"* yang menganggap bahawa terdapat ramai pihak dari dalam dan luar negara yang ingin menjahanamkan orang Melayu dan maka dengan itu orang Melayu perlu sentiasa bersatu menghadapi ancaman tersebut, sentiasa taatsetia kepada pemimpin Melayu dan tidak mempersoalkan para pemimpin berkenaan dengan masalah moral yang dianggap sebagai remeh temeh dan picisan semata-mata.

Seringkali terdengar keluhan seperti *"apa salahnya dia terima rasuah? Dia orang Melayu, itu rezeki dan yang untung adalah orang Melayu juga kerana jadi kaya"*. Keluhan sebegini seringkali disertakan dengan nasihat pseudo-keislaman yang berbunyi *"sudah-sudah lah tu, bersyukur lah dengan rezeki sendiri, jangan dengki dengan rezeki orang lain, jaga perpaduan Melayu. Melayu gaduh dengan Melayu, Cina pula yang tepuk tangan."*. Juga terdapat saranan bersifat pseudo-keislaman yang meminta mana-mana informasi atau berita

mengenai salahlaku rasuah pemimpin Melayu tidak disebarkan atas alasan *"sebagai orang Islam, kita perlu menjaga aib saudara seagama"*.

Apabila naratif mangsa ini diteliti, maka kelihatan ia hanyalah sekadar satu ciptaan ideologi dari golongan atasan orang Melayu khususnya dari parti politik *UMNO* yang hanya ingin mengekalkan pengaruh dan kekuasaan mereka sahaja dan konsep ideologi ini telah dihuraikan oleh Karl Mannheim di dalam buku *"The Sociology of Knowledge"*. Lebih lanjut daripada itu, Almarhum Professor Syed Hussein Alattas dan kumpulan sarjana beliau sudah lama mempersoalkan masalah identiti Melayu ini di dalam penulisan mereka. Para pendukung naratif mangsa ini tidak pernah membicarakan hal feudalism di dalam masyarakat Melayu di mana golongan bangsawan dan Istana dalam sejarah telah lama menekan dan menzalimi orang Melayu sendiri. Penulisan Dr Chandra Muzaffar di dalam buku *"Protector? An Analysis of the Concept and Practice of Loyalty in Leader-led Relationships Within Malay Society"* telah membahaskan berkenaan dengan sentimen "pelindung" (*"protector"*) di mana golongan atasan di dalam masyarakat Melayu selalu mengharapkan orang Melayu bergantung harap kepada mereka, taatsetia kepada mereka tanpa sebarang persoalan. Dr Shaharuddin Maaruf pula di dalam buku *"The Concept of Hero in Malay Society"* mempersoalkan sifat golongan atasan Melayu yang meminta orang Melayu sentiasa menjadi hamba kepada mereka seperti mitos "Hang Tuah" yang dikatakan amat taatsetia kepada Sultan. Prof Syed Hussein Alattas juga mengupas identiti mangsa ini dan beliau menerangkan di dalam buku *"The Myth of the Lazy Native"* bahawa memang benar British menzalimi penduduk peribumi tetaapi penzaliman tersebut adalah juga dengan kerjasama golongan bangsawan Melayu sendiri. Naratif ini langsung tidak pernah dibicarakan oleh mereka-mereka yang sering mengulang-ulang mitos kononnya ramai yang dengki dengan orang Melayu dan ramai kaum lain cuba menjatuhkan orang Melayu.

3.4. "Senjata Orang yang Lemah" ("*Weapons of the Weak*")

Dari sisi lain, adalah dikhuatiri bahawa reaksi kedua dan ketiga mungkin terjadi disebabkan oleh kebobrokan sistem di dalam masyarakat itu sendiri. Wacana "senjata orang yang lemah" ini pada mulanya digagaskan oleh James C.Scott, seorang professor dari Yale University, USA di dalam buku *"Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance"*. Beliau datang ke Malaysia untuk menjalankan penyelidikan yang berbentuk *"field work"* di satu komuniti petani sawah padi. Hasil pengamatan beliau adlah orang-orang bawahan (*"subaltern"*) rata-ratanya tidak akan melakukan penentangan secara terbuka dan kolektif. Kebiasaannya mereka akan menentang secara terselindung dan bersendirian. Fenomena tersebut adalah disebabkan oleh

jurang kekuasaan (*"power gap"*) yang besar di antara mereka dan orang atasan yang memungkinkan sebarang penentangan yang bersifat terbuka dan kolektif dari mereka akan mengundang balasan yang keras dari pihak atasan dan mereka sebagai pihak marhaen atau *"subaltern"* tidak mampu menghadapi kemungkinan tersebut.

Maka apabila meneliti reaksi kedua seperti di atas, kita perlu memikirkan apakah mereka mempunyai reaksi sedemikian kerana mereka sememangnya sinis atau adakah kerana tidak sanggup menunjukkan kemarahan dan kejelekan kepada rasuah secara terbuka disebabkan khuatir implikasi berat yang akan menimpa mereka dari golongan atasan yang terlibat di dalam rasuah. Begitu juga dengan reaksi ketiga seperti di atas di mana kita perlu menyiasat apakah mereka sebenarnya secara tulus menyokong naratif mangsa yang dijadikan propaganda oleh parti *UMNO* atau adakah mereka hanya melakonkan watak marah tersebut secara terbuka untuk menyorokkan kejelekan terhadap rasuah demi sesuap nasi.

3.5. Pemberi Rasuah

Salah satu aspek yang menimbulkan kesangsian bagi masyarakat terhadap kes rasuah adalah kurangnya pendedahan terhadap pemberi rasuah di dalam kes-kes besar. Seringkali berita melaporkan kes-kes ahli-ahli politik dan pegawai kerajaan yang menerima rasuah akan tetapi amat jarangkali media massa melaporkan kes-kes yang melibatkan penmberi rasuah. Di Malaysia, peruntukan bagi mendakwa pemberi rasuah sudah ada di dalam seksyen 17 dan 19 Akta SPRM 2019 , akan tetapi hampir tiada kedengaran kes-kes seperti ini dilaporkan. Jika dilaporkan sekalipun, ia hanya lah kes-kes picisan sahaja. Hal-hal yang berkaitan dengan pendakwaan kes jenayah di Malaysia adalah sepenuhnya di dalam budibicara mutlak pegawai pendakwaraya iaitu Peguam Negara, dan berhubung dengan perkara ini kemungkinan ia melibatkan strategi pendakwaan dengan menggunakan keterangan si pemberi rasuah sebagai bukti terhadap penerima rasuah. Akan tetapi perkara ini tidak boleh dipandang remeh lebih-lebih lagi di dalam konteks masyarakat majmuk seperti di Malaysia di mana kekayaan negara dilihat lebih dipunyai oleh kaum-kaum yang tertentu. Salah satu propaganda jahat perkauman adalah memfitnah kaum Cina sebagai pembolot harta negara dan mereka juga difitnah sebagai golongan yang gemar memberi rasuah atau suapan, gratifikasi korupsi. Di sini lah pentingnya sistem keadilan undang-undang jenayah itu dilihat telus agar propaganda dan persepsi sebegini dapat dihindari.

4. KESIMPULAN

Masalah rasuah di Malaysia dan Indonesia tidak akan selesai jika tumpuan yang utama hanya diberi kepada peruntukan undang-undang sahaja. Dalam hal ini, Malaysia dan Indonesia amat bertuah kerana berkongsi hasil kesarjanaan Almarhum Professor Syed Hussein Alattas yang telah banyak menulis mengenai masalah rasuah dan korupsi di kedua-dua buah negara, contohnya di dalam buku "*The Sociology of Corruption: The Nature, Causes and Function of the Prevention of Corruption*". Mengikut sarjana tersohor ini, masalah rasuah bukan sahaja satu kebejatan moral. Ia juga melibatkan keruntuhan sistem nilai yang disebabkan oleh nilai-nilai feudal golongan penguasa. Oleh itu benarlah seperti yang telah dirumuskan oleh Lawrence Friedman di dalam makalah yang bertajuk "*On Legal Development*" bahawa tidak cukup dengan sekadar membuat undang-undang sahaja sekiranya tidak diiringi dengan budaya undang-undang itu sekali. Pendapat ini telah beliau nukilkan sebagai komentar terhadap kepincangan gerakan sarjana "*undang-undang dan pembangunan*" (*"law and development"*) di mana beliau mengesyorkan agar sistem nilai dan budaya juga penting di dalam mencapai kemajuan berasaskan undang-undang. Adalah menjadi tugas dan tanggungjawab semua sarjana undang-undang untuk mengkaji secara mendalam bukan sahaja undang-undang berkenaan dengan rasuah itu sahaja, malah juga melibatkan segala bentuk qualitative dari sisi sosiologi undang-undang itu juga. Dengan gerak kerja sedemikian, semoga persepsi campurtangan politik ini dapat dirungkai demi kesejahteraan kedua-dua buah negara Malaysia dan Indonesia.

PEMERINTAHAN YANG ANTI KORUPSI

~ Fitrian Noor S.H., M.H[1] ~

PENDAHULUAN

Berbicara Pemerintahan dewasa ini tentu tidak terlepas dari ikhtiar Pemerintah untuk melakukan pemberantasan korupsi yang marak terjadi. Ada pun, kerugian negara yang timbul dari kasus korupsi pada semester I 2018 sebesar Rp1,09 triliun dan nilai suap Rp 42,1 miliar[2].

Korupsi dalam bahasa Latin disebut *Corruptio – corruptus*, dalam Bahasa Indonesia disebut *corruptie*, dalam Bahasa Inggris disebut *corruption*, dan dalam Bahasa Sansekerta yang tertuang dalam Naskah Kuno Negara Kertagama arti harfiah *corrupt* menunjukkan kepada perbuatan yang **rusak, busuk, bejad, tidak jujur** yang disangkut pautkan dengan keuangan[3]. Korupsi di dalam *Black's Law Dictionary* adalah "suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain".[4]

Ini menunjukan bahwa korupsi masih ada dan belum bisa mengatasinya sampai saat ini secara menyeluruh. Pemerintahan yang bersih umumnya berlangsung di negara yang masyarakatnya menghormati hukum dan sadar akan hukum. Pemerintahan yang seperti ini juga disebut sebagai pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik itu hanya bisa dibangun melalui pemerintahan yang bersih dengan aparatur birokrasinya yang terbebas dari KKN. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih

1 Tenaga Pengajar di *Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Antasari* Banjarmasin

2 Artikel di ambil di Kompas.com dengan judul "Catatan ICW soal Penindakan Kasus Korupsi Semester I 2018", https://nasional.kompas.com/read/2018/09/18/15475381/catatan-icw-soal-penindakan-kasus-korupsi-semester-i-2018.

3 Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni Bandung, Cetakan Keempat, 1996, hlm. 115.

4 Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Edisi VI, West Publishing, St. Paul Minesota, 1990.

(*clean goverment*), pemerintah harus memiliki moral dan proaktif serta mengedepankan *check and balances*.[5] Salah satu sifat dasar manusia yang tidak bisa dihilangkan adalah keinginan untuk hidup berkelompok baik dalam jumlah yang sangat besar ataupun kecil. Keinginan manusia untuk berkelompok akan selalu ada, sehingga tidak jarang pula dalam kelompok yang sangat besar terdapat kelompok-kelompok lain yang masing-masing mempunyai kepentingan yang berbeda. Akan tetapi kelompok-kelompok tersebut memiliki satu keutuhan kelompok besar, dengan berbagai macam dinamika yang berbeda. Perbedaan yang sangat besar demikian menjadi ciri khas, sehinga semua negara di dunia memiliki keberagaman yang khas sebagai bagian identitas dari budaya, masyarakat, politik, sistem negara dan masih banyak yang lainnya. Negara (bangsa) merupakan suatu bentuk kehidupan berkelompok yang besar dengan jumlah anggota yang banyak sehingga shingga dapat digolongkan kedalam *secondry group*.[6]

Dewasa ini zaman telah berubah perilaku manusia pun juga berubah karena tuntutan zaman yang semakin modern menyebabkan berbagai macam perubahan. Perubahan telah mempengaruhi segala sendi kehidupan di dalam masyarakat, dengan kemajuan dalam berbagai aspek dan bidang kehidupan manusia hal ini tentunya mampu mengubah pola perilaku di dalam masyarakat, masyarakat dituntut untuk menjadi masyarakat yang lebih aktif hingga memiliki daya saing. Perubahan yang terjadi tentunya tidak hanya berpengaruh terhadap individu saja, melainkan juga berpengaruh terhadap kemajuan suatu bangsa. Bagaimana tidak perubahan yang terjadi tentunya akan diikuti dengan tuntutan akan pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh pemerintah. Sehingga Perubahan sosial yang terjadi harus diikuti dengan dinamika pemerintahan sebagai respon atau jawaban terhadap perubahan sosial yang terjadi. Wujud dari dinamika pemerintahan adalah adanya perubahan institusi, reorganisasi pemerintahan yang anti korupsi, perubahan mulai dari sikap dan perilaku birokrasi dan perubahan pola pikir untuk meningkatkan pelayanan yang optimal dan prima kepada masyarakat dengan menonjolkan paradigma yang sedang berkembang sekarang, yaitu *reinventing government* dan *good governance*[7].

Salah satu pokok untuk mengatasi persoalan korupsi dengan adanya *good goverment* (Pemerintahan yang bersih) Pemerintahan yang komit dalam mewujudkan budaya anti korupsi di lingkungannya baik dari Pemerintah pusat juga Pemerintah daerah. Munculnya konsep *good governance* berawal

5 J.H. Parper, 2002, Filsafat Politik: Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiaveli, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hal: 59

6 Hotma. P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakrta: Erlangga, 2010), hlm. 2.

7 Utang Suwary, *Perubahan Sosial Dan Dinamikapemerintahan*, Governance, Vol. 1, No. 1, Universitas Padjajaran, 2010, hlm.27

dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada Negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya *good governance* ditetapkan sebagai syarat bagi Negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* di gunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan. Bagi Indonesia, korupsi adalah penyakit kronis hampir tanpa obat, menyelusup di segala segi kehidupan dan tampak sebagai pencitraan budaya buruk bangsa Indonesia. Secara sinis orang bisa menyebut jati diri Indonesia adalah perilaku korupsi[8]

Tata kelola Kepemerintahan yang baik merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan birokrasi dan administrasi publik dewasa ini. Sadu Wasistiono mengemukakan bahwa tuntutan akan *good governance* timbul karena adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara dari nilai demokratis sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekkan *good governance.*[9]

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian makalah ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan mengkaji bahan-bahan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur hukum.[10] Penelitian ini dapat dikualifikasikan ke dalam jenis penelitian hukum normatif, karena Peneliti mengkaji apa yang tertulis dalam berbagai peraturan perundang-undangan (*law in book*) dan literatur hukum yang terkait dengan permasalahan hukum yang dibahas dalam tulisan ini.

1. Jenis Penelitian
   Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif Yuridis
2. Jenis dan sumber data
   Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier, yang dijabarkan satu persatu dibawah ini:

8 Pujiyono, Kumpulan Tulisan Hukum Pidana, (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm 124.

9 Sadu Wasistiono, 2003, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung:Fokus Media, Hal. 23

10 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 13.

a. Bahan Hukum primer yakni bahan Hukum yang mempunyai otoritas atau bersifat outoritatif.[11] Peraturan perundang-undangan yang dijadikan bahan Hukum primer oleh penulis adalah sebagai berikut:
   1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
   2. Undang Undang No.20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
b. Bahan Hukum Sekunder Yakni bahan Hukum yang memberikan penjelasan mengenai Bahan Hukum primer,[12] antara lain:
   1. Buku-Buku Literatur Hukum;
   2. Disertasi, Tesis atau laporan Penelitian;
   3. Jurnal, Artikel dan makalah.
c. Bahan Hukum Tersier Yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan Atas bahan Hukum Primer dan tersier[13], Yaitu berupa:
   1. Kamus Hukum;
   2. Black's Law Dictionary;
   3. Kamus Besar Bahasa Indonesia; dan
   4. Encyclopedia.

3. Teknik Pengumpulan data

   Peneliti dalam penelitian ini melakukan pengumpulan bahan hukum dengan cara studi Kepustakaan (*Library Research*). Dengan cara Mengumpulkan dan mencari bahan Hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan dengan Penelitian Ini, yang kemudian menyusun, memetakan serta membaca bahan-bahan tersebut kedalam suatu kerangka metodis yang padu.

   Tidak hanya bahan Hukum primer, bahan Hukum sekunder juga dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan dengan cara penelusuran melalui Internet. Penulis dalam hal ini membaca buku-buku yang dijadikan literatur, koran, Jurnal-Jurnal hukum yang relevan

4. Teknik Analisis Data

   Data yang digunakan adalah data yang dikumpulkan baik dari data primer maupun data sekunder yang diperoleh.didapat dari studi kepustakaan atau dokumen. Sehingga nantinya hasil dari analisis tersebut dapat menjawab permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini. Analisis adalah Kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan

11 Soerjono soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat,* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 14-15

12 Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum,* (Jakarta; PT Raja Grafindo Persada, 2002) hlm 116

13 *Ibid*

kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan bahan Hukum dengan memberikan pemaknaan beserta penafsiran dengan dibantu dengan teori-teori yang telah diuraikan sebelumnya.[14] Untuk menganalisa bahan hukum dalam penelitian ini penulis menggunakan metode Perskriptif Analitif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mengenai ikhtiar Pemerintah untuk mewujudkan Pmerintahan yang anti korupsi tentu yang perlu di laksanakan adalah mewujudkan akuntabilitas publik secara menyeluruh bahkan Miriam Budiardjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai "pertanggung-jawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu". Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances system*). Lembaga pemerintahan yang dimaksud adalah eksekutif (presiden, wakil presiden, dan kabinetnya), yudikatif (MA dan sistem peradilan) serta legislatif (MPR danDPR). Peranan pers yang semakin penting dalam fungsi pengawasan ini menempatkannya sebagai pilar keempat. Tindak pidana korupsi baik dilihat dari sisi kuantitas maupun sisi kualitas selama ini dapat dikatakan bahwa korupsi di Indonesia tidak lagi merupakan kejahatan biasa *(ordinary crimes)*, akan tetapi sudah merupakan kejahatan yang sangat luar biasa *(extra ordinary crimes)*.[15]

Bagi Indonesia, korupsi adalah penyakit kronis hampir tanpa obat, yang gejalanya menyelusup di segala aspek dan segi kehidupan berbangsa dan tampak sebagai pencitraan budaya buruk bangsa Indonesia. Secara sinis orang bisa mengatakan bahwa jati diri Indonesia adalah perilaku korupsi[16]. Pencitraan tersebut tidak sepenuhnya salah, sebab dalam realitanya kompleksitas korupsi dirasakan bukan masalah hanya soal hukum semata, akan tetapi sesungguhnya merupakan pelanggaraan atas hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat. Korupsi telah menimbulkan kemiskinan dan kesenjangan sosial yang besar. Masyarakat tidak dapat menikmati pemerataan hasil pembangunan dan tidak menikmati hak yang seharusnya diperoleh. Dan secara keseluruhan, korupsi telah memperlemah ketahanan sosial dan ekonomi masyarakat Indonesia. Korupsi di Indonesia yang sudah diyakini meluas dan mendalam *(widespread and deep-rooted)* akhirnya akan menggerogoti habis dan menghancurkan masyarakatnya

14 Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empirism*, Yogyakarta Pustaka Pelajar, 2009 hlm 183.

15 Nyoman Serikat Putra Jaya, Bahan Kuliah Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*), (Semarang: Program Magister Ilmu Hukum, 2008), halaman 92.

16 Pujiyono, *Kumpulan Tulisan Hukum Pidana*, (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm 124.

sendiri *(self destruction)*. Korupsi sebagai parasit yang mengisap pohon akan menyebabkan pohon itu mati dan di saat pohon itu mati maka para koruptor pun akan ikut mati karena tidak ada lagi yang bisa di hisap.[17]

Berbicara mengenai politik hukum yang dalam hal ini dikaitkan dengan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, maka harus dilihat dari aspek hukumnya, mengingat negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, berfungsi sebagai penyalur kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki pembangunan. Setiap masyarakat yang teratur, yang dapat menemukan pola-pola hubungan yang bersifat tetap antara para anggotanya adalah masyarakat yang mempunyai tujuan yang jelas. Sedangkan politik adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat tersebut. Mempunyai tujuan didahului oleh proses memilih tujuan di antara berbagai tujuan yang mungkin.[18] Korupsi telah menyusup di segala aspek kehidupan masyaraakat, sehingga hampir tidak ada lagi ruang yang tidak terjamah korupsi. Korupsi ini tidak hanya merugikan keuangan Negara dan perekonomian Negara tetapi juga telah melanggar hak-hak ekonomi dan sosial *(economic and social rights)* masyarakat secara luas. Bahayanya korupsi itu digambarkan secara tegas oleh Atnol Noffit seorang kriminolog dari Australia sebagaimana dikutip oleh Baharuddin Lopa[19], bahwa "sekali korupsi dilakukan oleh apalagi kalau dilakukan oleh pejabat-pejabat yang lebih tinggi, maka korupsi itu akan tumbuh lebih subur". Tiada kelemahan yang lebih besar pada suatu bangsa daripada korupsi yang merembes ke semua tingkat pelayanan umum. Korupsi melemahkan garis belakang baik dalam damai maupun dalam perang.

Korupsi terkait dengan berbagai permasalahan, tidak hanya permasalahan hukum dan penegakannya, tetapi juga menyangkut masalah moral/sikap mental, masalah pola hidup serta budaya dan lingkungan sosial, masalah kebutuhan/tuntutan ekonomi dan kesenjangan sosial-ekonomi, masalah struktur/sistem ekonomi, masalah sistem budaya/budaya politik, masalah mekanisme pembangunan dan lemahnya birokrasi/prosedur administrasi (termasuk sistem pengawasan) di bidang keuangan dan pelayanan publik.

Keterkaitan korupsi dengan bidang politik atau jabatan atau kekuasaan menyebabkan Dionysius Spinellis memasukkan korupsi dalam salah satu kategori *"crimes of politicians in office"* atau yang beliau sebut juga dengan

17 Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif,* (Jakarta: Kompas, 2006), hlm 136.

18 Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional, (Bandung: Bina Cipta , 1976), hlm 6.

19 Nyoman Serikat Putra Jaya, *Op. Cit.,* hlm 92.

sebutan *"Top hat crimes"*, yang di dalamnya mengandung *"twin phenomena"* yang dapat menyulitkan dalam penegakan hukum.[20]

Masalah korupsi adalah masalah bersama termasuk hal yang di larang oleh agama manapun, hampir seluruh agama yang ada dalam sejarah peradaban manusia mengajarkan tentang integritas moral dan menentang praktik korupsi. Islam sebagai agama yang saat ini dianut oleh sekitar 2,1 milyar lebih umat manusia, juga memiliki posisi yang tegas dalam melawan tradisi korupsi. Dalam Islam, korupsi dianggap sebagai tindakan yang tidak sesuai dengan prinsip etika-moralitas (*a~~l-q~~ alkar~~-m~~ah*), keadilan (*al-'ad~~l~~ah*) dan akuntabilitas (*al-am~~-n~~ah*). Dalam berbagai studi literatur anti-korupsi, korupsi dianggap sebagai biang keladi merebaknya persoalan-persoalan besar dalam sebuah negara. Dalam konteks politik, korupsi dianggap mampu menghilangkan kepercayaan publik terhadap pemerintah yang pada akhirnya meruntuhkan legitimasi dan memunculkan instabilitas politik pemerintahan yang ada.[21]

Negara sebagai institusi kerakyatan yang berkualitas melindungi dan sekaligus berkewajiban menegakkan keadilan yang mencakup pemberantasan segala bentuk korupsi. Tatanan sosial politik yang dilancarkan oleh konsepsi Islam mengutamakan keadilan sebagai tiang dalam menegakkan bangunan masyarakat yang plural (majemuk) yang terdiri dari berbagai suku, agama dan aliran politik. Kebebasan beragama menjadi prinsip dalam menegakkan masyarakat madani (*Civil Society*) karena hal ini merupakan perekat bagi bangunan masyarakat yang kuat. Masyarakat yang sehat secara sosial adalah yang mampu mengontrol tingkah laku birokrasi kekuasaan dan kebebasan individu agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan atau korupsi politik.

Fenomena "ketegangan" antara kekuasaan hukum dan tuntutan pembangunan ekonomi seperti dikemukakan oleh Jochen Ropke berkorelasi dengan ideologi pembangunan di Indonesia. Pada masa Orde Baru, trilogi pembangunan Indonesia yaitu pertumbuhan, stabilitas dan pemerataan. Dari kacamata yang dipakai Ropke itu terllihat adanya fenomena yang terlalu banyak menonjolkan pertumbuhan ekonomi dan kurang memperhatikan kegunaan hukum sebagai elemen perekat kohesi nasional. Dari kebijaksanaan

20 *Ibid*, hlm 94.

21 Donald Bowser, "Corruption Trust, and the Danger to Democratisation in the Former Soviet Union", *In the Transition: Essays on Post Communism*, ed. David Lovell (London: Ashgate Publishers, 2001). Lihat Donatella Della Porta, "Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption" in *Disaffected Democracies: What's Trubling the Trilateral Countries?* Eds. Susan Pharr and Robert Putnam (Princeton: Princeton University Press, 2000). Lihat Mitchell Seligson, "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries", *Journal of Politics*, Vol. 64 No. 2, 2002, h. 408-33. Lihat Christopher J. Anderson, and Yuliya V. Tverdova, "Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies", *American Journal of Political Science*, Vol. 47 No. 1, January 2003, h. 104.

seperti itu, muncullah fenomena kolusi dan korupsi yang mengabaikan prosedur legal dan kaidah moral, demi keuntungan ekonomi dan politik dengan berlindung di bawah alasan pembenaran dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi.[22]

Tersisihnya peran hukum dalam pembangunan, padahal hukum sebenarnya dapat berfungsi sebagai "pelumas" sendi-sendi demokrasi mengakibatkan timbulnya watak pemerintahan represif dan penyempitan ruang kebenaran moral hukum. Dalam hubungan ini Daniel S. Lev mengemukakan mitos di balik proses hukum formal ternyata terlalu sering dan memang benar-benar mitos, yang karenanya tidak lagi memenuhi fungsi pengabsahan. Seorang hakim yang lurus, yang bertindak sesuai dengan norma-norma "hukum rasional" profesinya, juga dicurigai melakukan korupsi dan tidak adil, hanya karena ada hakim yang memang korup dan tidak adil, tetapi terlebih-lebih lagi karena politik dan administrasi pada umumnya dikenal sarat dengan korupsi. Gambaran umum permainan politik adalah bahwa politik tidak berjalan sesuai dengan aturan hukum, tetapi berlangsung sesuai dengan pengaruh, uang, keluarga, status sosial, dan kekuasan militer[23].

Pandangan Lev mengisyaratkan adanya korelasi antara faktor tidak berfungsinya aturan hukum, permainan politik, tekanan kelompok dominan dengan faktor korupsi. Korupsi di Indonesia yang sudah diyakini meluas dan mendalam (*widespread and deep-rooted*) akhirnya akan menggerogoti habis dan menghancurkan masyarakatnya sendiri *(self destruction*). Korupsi sebagai parasit yang mengisap pohon akan menyebabkan pohon itu mati dan di saat pohon itu mati maka para koruptor pun akan ikut mati karena tidak ada lagi yang bisa di hisap[24]. Pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan menjaga sistem ketertiban sosial sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar dalam konteks kehidupan bernegara.

Dalam perkembangannya, konsep pemerintahan mengalami transformasi paradigma dari yang serba negara ke orientasi pasar (*market or public interest*), dari pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian ke orientasi *small and less government*, egalitarian dan demokratis, serta transformasi sistem pemerintahan dari yang sentralistik ke desentralistik.[25]

Konstitusi Amerika Serikat melihat pemerintahan sebagai suatu artifak karena itu menolak kekuasaan politik sebagai hal yang alamiah (*The American Declaration of Independence sees government as an artifact because it denies*

22 Artidjo Alkostar *Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009: 155 - 179*

23 Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 135.

24 Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum Progresif, (Jakarta: Kompas, 2006), hlm 136.

25 Bappenas. Menumbuhkan Kesadaran Tata Kepemerintahan yang baik. Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik, hlm. 1.

the naturalness of political power). Sebaliknya hukum dasar di Inggris tidak menganggap pemerintahan sebagai suatu artifak (*The English Declaration of Rights, on the other hand, does not see government as an artifact and therefore is not concerned with the means of making it*)[26].

Kunci utama untuk membentuk Pemerintahan yang Anti Korupsi, kunci utamanya memahami *good governance* secara menyeluruh Pemerintahan yang baik adalah pemahaman atas prinsipprinsip di dalamnya, dan bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik. Penilaian terhadap baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila telah bersinggungan dengan unsur prinsip-prinsip *good governance*. Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) mengemukakan prinsip-prinsip *good governance* adalah sebagai berikut[27] :

1. Partisipasi Masyarakat, Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.
2. Tegaknya Supremasi Hukum, Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi
3. Transparansi, Tranparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
4. Peduli pada Stakeholder, Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
5. Berorientasi pada Konsensus, Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dan yang terbaik bagi kelompok masyarakat, dan terutama dalam kebijakan dan prosedur.
6. Kesetaraan, Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
7. Efektifitas dan Efisiensi, Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

26 Poespoprodjo, W., *Logika Scientifika*, Pustaka Grafika, Bandung, 1999, hlm. 245

27 Masyarakat Transparansi Indonesia, *Prinsip-Prinsp Good Governance*. MTI.Jakarta.2008

8. Akuntabilitas, Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.
9. Visi Strategis, Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan untuk mewujudkannya, harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Prinsip-prinsip itulah yang melandasi konsep tata pemerintahan yang baik sebagai landasan *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Selain itu juga, *Good Governance* yang efektif menuntut adanya koordinasi dan integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi dari ketiga pilar yaitu Pemerintah baik Pemerintah pusat maupun daerah. Itulah salah satu ikhtiar penulis dalam mewujudkan Pemerintahan yang Anti Korupsi.

Menurut Abraham Samad kita sebenarnya telah memiliki sejumlah peraturan perundang-undangan yang cukup siap dalam menangani kejahatan korupsi. Di level pencegahan, UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN menjadi instrumen mendorong terwujudnya *good government* dan *clean governance*. UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (AP) juga menyiapkan sistem pencegahan terjadinya konflik kepentinganyang dilakukan pejabat ASN, beserta sanksi bagi yang melanggar. Berbagai perpres, inpres Stranas PPK dibuat untuk mendorong pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Hadirnya UU No 7 Tahun 2006 melalui ratifikasi *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) juga memperkuat konsep mitigasi dan penindakan terhadap kejahatan korupsi. Ratifikasi ini mengikat Indonesia secara moral dan hukum untuk melakukan langkah-langkah pencegahan dan pemberantasan Tipikor. Sebagai bagian dari hukum internasional, UNCAC memberikan kewajiban kepada negara (*state obligation*) untuk mendukung agenda pemberantasan korupsi. Pada level penindakan, UU No 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tipikor mengatur sejumlah tindak pidana yang masuk kualifikasi tindak pidana korupsi. Bahkan dalam kondisi tertentu pidana mati dapat dijatuhkan. Demikian pula dengan UU Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) No 8 Tahun 2010 mengatur kejahatan pencucian uang (*money laundry*) yang sumbernya juga bisa berasal dari kejahatan korupsi. Ditambah dengan keberadaan

KPK sebagai lembaga independen yang berfungsi memberantas korupsi. Tinggal harus adanya komitmen dari Pemerintah (*Political Will)* untuk mendorong setiap aparatur Pemerintahan baik di tinggat daerah dan pusat maupun aparat Penegak Hukum untuk mewujudkan Pemerintahan yang Anti Korupsi[28]

PENUTUP

Kesimpulan

Pemerintah Indonesia dalam upaya menanggulangi korupsi masih lebih banyak mempergunakan upaya-upaya penal dibandingkan dengan upaya-upaya non-penal. Dalam rangka ikhtiar Pemerintah dalam percepatan pemberantasan korupsi perlu dilakukan upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan sehingga pembagian tugas dan kewenangan dari aparat penegak hukum dapat dilakukan secara terkoordinasi dengan baik. Dengan demikian, upaya-upaya yang dilakukan oleh aparat penegak hukum diharapkan tidak akan terbentur pada perangkat peraturan teknis yang tumpang tindih dan menghambat proses penegakan hukum. Perangkat peraturan perundangan yang sistematisasi dengan baik akan mendukung kerja sama untuk mencapai hasil yang maksimal. Sesuai dengan prinsip keterbukaan, Pemerintahan yang baik dan bersih dalam negara demokrasi yang memberikan hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tindakan diskriminatif mengenai pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, maka dalam Peraturan Pemerintah demi ikhtiar upaya untuk menjadikan Pemerintahan yang Anti Korupsi harus diatur mengenai hak dan tanggungjawab masyarakat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, kebebasan menggunakan hak tersebut haruslah disertai dengan tanggungjawab untuk mengemukakan fakta dan kejadian yang sebenarnya dengan mentaati dan menghormati aturan-aturan moral yang diakui umum serta hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip itulah yang melandasi konsep tata pemerintahan yang baik sebagai landasan *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Selain itu juga, *Good Governance* yang efektif menuntut adanya koordinasi dan integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi dari ketiga pilar yaitu Pemerintah baik Pemerintah pusat maupun daerah. Itulah salah satu ikhtiar penulis dalam sebuah pemikiran untuk mewujudkan Pemerintahan yang Anti Korupsi.

28 Abraham Samad Dalam Buku Denny Indrayana "Jangan Bunuh KPK" hlm vii.

Saran

Pemerintahan yang Anti Korupsi hanya dapat di wujudkan melalui komitmen dalam diri Pemerintah itu sendiri demi mewujudkan kesejahteraan rakyat sesuai amanat Konstitusi.

Daftar Pustaka

Buku/Jurnal

Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni Bandung, Cetakan Keempat, 1996, hlm. 115.

Black, Henry Campbell, Black's Law Dictionary, Edisi VI, West Publishing, St. Paul Minesota, 1990.

J.H. Parper, 2002, Filsafat Politik: Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiaveli, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm: 59

Hotma. P. Sibuea, Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, (Jakrta: Erlangga, 2010), hlm. 2.

Utang Suwary, Perubahan Sosial Dan Dinamika pemerintahan, Governance, Vol. 1, No. 1, Universitas Padjajaran, 2010, hlm.27

Pujiyono, Kumpulan Tulisan Hukum Pidana, (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm 124.

Sadu Wasistiono, 2003, Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Bandung:Fokus Media, Hlm. 23

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 13.

Soerjono soekamto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 14-15

Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, (Jakarta; PT Raja Grafindo Persada, 2002) hlm 116

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empirism, Yogyakarta Pustaka Pelajar, 2009 hlm 183.

Nyoman Serikat Putra Jaya, Bahan Kuliah Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*), (Semarang: Program Magister Ilmu Hukum, 2008), hlm 92.

Pujiyono, Kumpulan Tulisan Hukum Pidana, (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm 124.

Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum Progresif, (Jakarta: Kompas, 2006), hlm136.

Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional, (Bandung: Bina Cipta , 1976), hlm 6.

Donald Bowser, "*Corruption Trust, and the Danger to Democratisation in the Former Soviet*

Union", In the Transition: Essays on Post Communism, ed. David Lovell (London: Ashgate Publishers, 2001).

Lihat Donatella Della Porta, "Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption" in

Disaffected Democracies: What's Trubling the Trilateral Countries? Eds. Susan Pharr and Robert

Putnam (Princeton: Princeton University Press, 2000). Lihat Mitchell Seligson, "*The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries*", Journal of Politics, Vol. 64 No. 2, 2002, h. 408-33.

Lihat Christopher J. Anderson, and Yuliya V. Tverdova, "*Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies*", American Journal of Political Science, Vol. 47 No. 1, January 2003, h. 104.

Artidjo Alkostar Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009: 155 – 179

Lev, Daniel S., Hukum dan Politik di Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 135.

Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum Progresif, (Jakarta: Kompas, 2006), hlm 136.

Bappenas. Menumbuhkan Kesadaran Tata Kepemerintahan yang baik. Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik, hlm. 1.

Poespoprodjo, W., Logika Scientifika, Pustaka Grafika, Bandung, 1999, hlm. 245

B ISU PEMILU

PROBLEMATIK PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN SERTA PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF SECARA SERENTAK

~ Dr. Freddy Poernomo, SH, MH ~

PENDAHULUAN

Pemilihan umum (Pemilu) 2019 tepatnya yang digelar 17 April 2019 akan berbeda dari Pemilu-Pemilu sebelumnya pada era reformasi. Pemilu 2004, Pemilu 2009, dan Pemilu 2014 dipisahkan pelaksanaan Pemilu Legislatif kemudian dilanjutkan pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu pada tahun-tahun tersebut, hasil Pemilu Legislatif untuk menentukan perolehan suara bagi partai politik untuk dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Jika suara yang diperoleh memenuhi syarat untuk mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden sendiri maka partai politik akan mengusung calonnya sendiri tetapi jika tidak cukup harus berkoalisasi dengan partai politik lainnya. Pada Pemilu 2019, Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden digelar secara bersamaan.

Penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara serentak sekilas nampak menguntungkan dilihat dari beberapa sudut pandang. Pertama, pendanaan Pemilu menjadi dapat lebih dihemat karena hanya satu kali penyelenggaran. Kedua, penyelenggaraan Pemilu lebih hemat waktu. Ketiga, Pemilu diselenggarakan lebih praktis karena satu waktu menyelengarakan dua Pemilu.

Namun demikian, penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara serentak juga sarat problematik. Permasalahan itu dapat berupa masalah teknis, kualitas Pemilu itu sendiri, maupun masalah hukum.

DASAR HUKUM PENYELENGGARAAN PEMILU

Dasar hukum penyelenggaraan Pemilu terdapat pada Pasal 22E UUDN RI Tahun 1945 sebagai berikut:

Pasal 22E

A Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

B Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

C Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.

D Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

E Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

F Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Undang-Undang turunan dari Pasal 22E UUDN RI Tahun 1945 yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu 2019 adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pasal 167 ayat (1) UU tersebut menyatakan bahwa Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Ayat (3)nya menyatakan bahwa pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.

PROBLEMATIK

Penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara serentak memunculkan beberapa problematik. Pertama, problematik persyaratan pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik. Jika Pemilu Legislatif dipisahkan dari penyelanggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden problematik tidak muncul karena hasil Pemilu Legislatif menjadi syarat untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Ketentuan mengenai pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu 2019 terdapat pada ketentuan Pasal 221 dan Pasal 222 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai berikut:

Pasal 221

Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik.

Pasal 222

Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau

memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

Dari ketentuan kedua pasal dalam Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tersebut, dapat diambil poin-poin sebagai berikut:

a. Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan;
b. Pengusul Calon Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik;
c. Partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden harus memenuhi syarat yatu memperoleh kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

Persoalan hukumnya: apa yang dimaksud Pemilu anggota DPR sebelumnya? Pemilu sebelum Pemilu 2019 tentu saja adalah Pemilu 2014. Persoalannya lagi hasil Pemilu anggota DPR 2014 telah digunakan untuk penyelanggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014 dan seharusnya tidak dapat digunakan lagi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2019. Analogi sederhana sama dengan surat keterangan sehat untuk memperpanjang SIM pada 2015 tetapi digunakan untuk memperpanjang SIM lagi pada 2020 dan pasti akan ditolak. Jadi, penyelanggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara serentak bukan merupakan suatu masalah tetapi menjadi masalah karena persyaratan yang dipakai telah dipakai untuk Pemilu sebelumnya digunakan lagi untuk Pemilu berikutnya.

Jika mau konsisten maka dengan penyelanggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara serentak tidak dapat mensyaratkan perolehan suara Pemilu Legislatif untuk menjadi syarat mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Partai politik peserta Pemilu dapat mengusung masing-masing calonnya tanpa dibebani syarat perolehan suara karena memang Pemilu Legislatif dan Pemilu Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakuakan secara bersamaan.

Kedua, dengan penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara serentak fokus pemilih hanya pada calon Presiden dan Wakil Presiden dan kurang mempedulikan Pemilu Legislatifnya. Hal ini dapat memiliki implikasi buruk karena pemilih dapat memilih calon anggota legislatif tanpa melihat profil kandidatnya sehingga akhirnya akan menghasilkan badan legislatif dengan kualitas yang tidak baik. Hal demikian akan sangat berpengaruh terhadap penyelanggaraan negara dan

pemerintahan daerah karena badan legislatif memiliki peran penting dalam membuat produk hukum, pengawasan, dan penetapan anggaran.

Ketiga, problematik teknis pemungutan suara. Dengan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara serentak maka pemilih akan menghadapi banyak lembar suara yang harus dicoblosnya. Bagi sebagian orang mungkin hal ini bukan persoalan serius tetapi bagi golongan masyarakat lain merupakan masalah tersendiri. Banyaknya kertas suara akan membingungkan.

PENUTUP

Penyelenggaraan Pemilu serentak tahun 2019 harus menjadi momentum untuk penyelenggaraan Pemilu serentak tahun-tahun ke depan. Pada Pemilu 2024 jika masih diselenggaran secara serentak antara Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden maka hal pokok yang harus diubah adalah mengenai persyaratan perolehan suara Pemilu anggota DPR sebagai syarat bagi Parpol untuk mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden. Persyaratan ini tidak relavan dan tidak logis jika Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara bersamaan.

PARTAI POLITIK, PEMILU DAN *MONEY POLITICS*

~ Jamaludin Ghafur[1] ~

A. Pendahuluan

Kehadiran partai politik dalam sistem ketatanegaraan modern merupakan salah satu keniscayaan sebagai salah satu institusi yang diberi kewenangan untuk mengisi jabatan/ kekuasaan politik. Sebagaimana diungkapkan oleh Miftah Thoha bahwa partai politik dan kekuasaan tidak bisa dipisahkan. Partai politik diadakan tidak ada lain kecuali untuk mencapai kekuasaan baik di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif. Kekuasaan itu hakekatnya berasal dari rakyat, dan sarana rakyat untuk mewujudkan kekuasaannya itu melalui parpol.[2] Pengisian jabatan/kekuasaan dimaksud salah satunya harus dilakukan melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat yaitu untuk mengisi jabatan legislatif (DPR, DPD dan DPRD) dan eksekutif (Presiden dan kepala daerah).

Pengisian jabatan melalui mekanisme pemilu – terutama untuk memilih anggota parlemen – merupakan salah satu konseksuensi logis bagi negara yang menerapkan demokrasi tidak langsung atau demokrasi representatif. Artinya, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak diimplementasikan dengan cara rakyat secara keseluruhan ikut terlibat langsung dalam penentuan kebijakan negara tetapi secara operasional diserahkan kepada lembaga perwakilan yang anggotanya dipilih melalui mekanisme pemilu yang diselenggarakan secara periodik.

Dengan demikian, parpol dan pemilu merupakan dua hal yang mutlak harus ada dalam sebuah negara demokratis. Secara umum dipahami bahwa parpol menyelenggarakan beberapa fungsi penting dalam negara demokratis, yaitu: (i) sebagai sarana komunikasi politik, (ii) sebagai sarana sosialisasi politik, (iii) sebagai sarana rekrutmen politik, dan (iv) sebagai sarana

---

1 Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
Jalan Taman Siswa Nomor 158 Yogyakarta
e-mail: jamaludin.ghafur@uii.ac.id

2 Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, ctk. Kesembilan, PT, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 97.

pengatur konflik.[3] Sementara pemilu adalah instrumen untuk menyeleksi calon-calon yang berhak untuk mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan. Carl Friedrich menegaskan, pemilihan umum dilihat dari pluralisme masyarakat merupakan suatu cara untuk menemukan orang-orang yang memenuhi kualitas perwakilan.[4]

Sunguhpun pemilu dan parpol adalah prasyarat penting yang harus ada demi tegaknya prinsip-prinsip demokrasi, celakanya dalam konteks Indonesia – justru keduanya saat ini dianggap sebagai "perusak" tatanan sistem dan sendi-sendi demokrasi itu sendiri. Pasalnya, sejak kebebasan untuk mendirikan partai politik dibuka seluas-luasnya pasca terjadinya perubahan sistem politik otoriter ke demokrasi tahun 1998 dan pada saat yang bersamaan pemilu juga diselenggarakan secara demokratis, akuntabel dan transparan yang dimulai sejak tahun 1999, sejak saat itu pula-lah praktik *money politic* (politik uang) seakan menjadi sesuatu yang inhern atau melekat pada eksistensi parpol dan pemilu di Indonesia. Sesuatu yang mestinya dihindari karena pemilu pada esensinya harus dimaknai sebagai mekanisme hubungan kontraktual di antara pemilih dengan calon atau kandidat berdasarkan kepercayaan (*trust*) yang dilandasi oleh nilai-nilai moral. Sebagaimana disampaikan oleh Arbi Sanit bahwa:[5]

Mekanisme hubungan kontraktual di antara pemilih dengan calon atau kandidat ialah kepercayaan (*trust*). ...Tapi tidak dibenarkan adanya pilihan aspek kehidupan dalam proses pemberian kepercayaan itu, kecuali moral. Dengan begitu, objek dalam pemberian kepercayaan di dalam pemilu adalah moral. Akibatnya proses tersebut tidak dibenarkan bila untuk mendapatkan kepercayaan politik, calon mengimingi atau mengimbalinya dengan materi. Sebab proses transaksi politik yang dilandasi moral, menjadi tidak sah apabila diubah m enjadi proses ekonomi yang dilandasi dengan prinsip untung rugi.

Sudah menjadi rahasia umum di masyarakat bahwa hampir seluruh proses suksesi kepemimpinan ketua parpol di Indonesia selalu diwarnai oleh *money politic*. Mayoritas kandidat yang maju mencalonkan diri sebagai ketua parpol – diduga kuat – selalu melibatkan materi/uang untuk memenangkannya. Contoh konkrit tentang hal ini dapat kita baca dari berbagai duagaan yang diberitakan oleh media massa bahwa kongres partai demokrat tahun 2010 untuk memilih ketua umumnya – yang kemudian dimenangkan oleh Anas Urbaningrum – diwarnai oleh bagi-bagi uang

3 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 405-409

4 M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hlm. 3

5 Arbi Sanit, Kontrak Sosial dan Pemilihan Umum, *Jurnal Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)*, Vol, 1 No, 1, 2004, hlm. 6

bahkan uang yang disebarkan itu diduga merupakan hasil dari tindak pidana korupsi.[6]

Pada proses pelaksanaan pemilu, jual beli suara juga tidak kalah massifnya. Sebagai bukti, dalam pelaksanaan Pemilihan Umum khususnya Pemilihan Legislatif (Pileg) 2014, pelanggaran terbanyak didominasi oleh praktik *money politics* (politik uang) dan terjadi hampir di seluruh provinsi di Indonesia. Hampir 52 persen pelanggaran ini disorot media massa dengan 1.716 ekpos pemberitaan.[7] Fenomana *money politic* ini seolah-olah sudah dianggap sebagai sesuatu yang lumrah baik oleh para kandidat (pemberi) maupun oleh masyarakat (penerima) karena hal ini dianggap sebagai sesuatu yang saling menguntungkan (simbiosis mutualisme). Hasil survei yang dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia pada tahun 2013 menunjukkan bahwa sebanyak 41,5 persen responden menilai politik uang sebagai hal yang wajar. Sebanyak 57,9 persen mengaku tidak bisa menerima politik uang, dan 0,5 persen tidak menjawab. Dari 41,5 persen responden yang mengaku bisa menerima politik uang, sebanyak 55,7 persen mengaku akan menerima uangnya, tetapi akan memilih calon berdasarkan hati nuraninya. Adapun sebanyak 28,7 persen mengaku akan menerima dan memilih calon yang memberikan uang atau barang. Sebanyak 10,3 persen akan menerima, tetapi memilih calon yang memberi uang lebih baik. Hanya 4,3 persen yang mengaku tidak akan menerima pemberian, dan 1 persen tidak menjawab.[8] Sikap toleran publik terhadap politik uang dalam pemilu ini tentu sudah pada level mengancam demokrasi Indonesia.

Sekalipun sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sudah ditegaskan adanya larangan berikut sanksi atas pelaku dan penerima *money politic*, sebagaimana diatur dalam Pasal 73 ayat (3) yang berbunyi; Barang siapa pada waktu diselenggarakannya Pemilihan Umum menurut Undang-undang ini dengan pemberian atau janji menyuap seseorang, baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun. Pidana itu dikenakan juga kepada pemilih yang menerima suap berupa pemberian atau janji berbuat sesuatu,[9] justru sejak saat itu pula "isu" tentang pelanggaran atas

6 KPK Cari Dugaan Aliran Uang dari Anas ke Sejumlah Politikus, dalam http://hot.detik.com/celeb-personal/read/2014/03/12/000648/2522836/10/kpk-cari-dugaan-aliran-uang-dari-anas-ke-sejumlah-politikus, dan "Dugaan Politik Uang di Kongres Partai Demokrat; Anak Buah Nazaruddin Siap Diperiksa KPK", Koran Tempo, 1 Agustus 2011

7 Money Politics, Pelanggaran Paling Banyak di Pileg 2014, terdapat dalam https://news.detik.com/berita/2579488/money-politics-pelanggaran-paling-banyak-di-pileg-2014, diakses tanggal 6 Maret 2019.

8 Survei: Tinggi, Angka Toleran Publik terhadap Politik Uang, *Kompas*, Kamis, 12 Desember 2013

9 Dari keseluruhan pelaksanaan pemilu pasca reformasi yaitu pemilu 1999, pemilu 2004, pemilu 2009, pemilu 2014, dan pemilu 2019, politik uang selalu dikualifikasi sebagai tindak pidana pemilu yang dilarang oleh UU. Dalam UU Pemilu yang berlaku saat ini yaitu UU No. 7 Tahun 2017, larangan melakukan politik uang tercantum dalam Pasal 228 ayat (1) yang berbunyi, Partai Politik dilarang

larangan praktik *money politic* tersebut senantiasa menghiasi wajah parpol dan pemilu di Indonesia.

Akibatnya, praktik *money politic* dalam sistem kepartaian dan pemilu di Indonesia diyakini menjadi salah satu sebab menurunnya kualitas dan performa lembaga-lembaga demokrasi di Indonesia terutama parpol dan parlemen. Hal ini dibuktikan dengan kurang maksimalnya pelaksanaan fungsi dan kewenangan yang dijalankan oleh anggota DPR[10] dan maraknya perilaku koruptif anggota DPR.[11] Tentu sudah dapat diprediksi sejak awal mengapa lembaga parlemen selalu menjadi salah satu lembaga yang tingkat korupsinya paling tinggi dibandingkan dengan institusi yang lain karena keterpilihan mayoritas anggota DPR yang tidak steril dari *money politic* telah memunculkan implikasi bahwa siapapun yang terpilih, pasti yang pertama dan utama yang akan mereka lakukan adalah mencari cara untuk mengembalikan seluruh modal yang telah dikeluarkan selama kampanye. Padahal besarnya uang yang dikorbankan demi kesuksesan dirinya agar terpilih menjadi anggota DPR tidak sebanding dengan besaran gaji yang mereka terima sehingga korupsi merupakan alternatif yang paling rasional untuk mereka lalukan demi balik modal.

B. Partai Politik, Pemilu dan Lembaga Perwakilan

Kehadiran partai politik di Indonesia setidak-tidaknya dilandasi oleh dua hal. *Pertama*, Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa "*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*". Salah satu wujud implementasi atas ketentuan pasal ini adalah setiap orang bebas untuk membentuk dan bergabung dalam sebuah organisasi termasuk dalam hal ini adalah kebebasan bagi setiap warga negara

menerima imbalan dalam bentuk apa pun pada proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden; dan Pasal 280 ayat (1) huruf j yang berbunyi, pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu dilarang: menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu.

10 Menurut hasil survei yang dilakukan oleh Institut Riset Indonesia (Insis) mengenai kinerja DPR RI periode 2009-2014 memperlihatkan, mayoritas publik masih belum puas dengan kinerja anggota dewan, bahkan cenderung buruk. "60,9 persen responden menilai kinerja anggota Dewan tidak baik dan 16,1 persen semakin tidak baik. Adapun responden yang menilai baik hanya 20,5 persen dan 0,6 persen menilai semakin baik. Sebanyak 1,9 persen tidak menjawab," Dalam pembentukan undang-undang atau fungsi legislasi, sebanyak 42,9 persen responden mengaku tidak puas, 5,6 sangat tidak puas, 37,3 persen puas, 0,6 persen sangat puas, dan 13,7 persen tidak menjawab. Soal pembahasan APBN, sebanyak 39,8 persen responden mengaku tidak puas, 6,8 persen sangat tidak puas, 34,8 persen puas, 1,9 persen sangat puas, dan 16,8 persen tidak menjawab. Terkait pengawasan, sebanyak 50,9 persen responden mengaku tidak puas, 8,7 persen sangat tidak puas, 23,6 persen puas, 1,9 persen sangat puas, dan 14,9 persen tidak menjawab. Terdapat dalam http://lampost.co/berita/riset-insis-kinerja-dpr-periode-2009-2014-cenderung-buruk, diakses 19 Mei 2014.

11 Untuk Indonesia sendiri, berdasarkan survei Global Corruption Barometer (GBC) 2013 oleh Transparency International (TI) yang dilakukan pada kurun waktu September 2012 hingga Maret 2013 menunjukkan bahwa kepolisian dan parlemen menempati urutan pertama yang dianggap paling korup (4,5). Terdapat dalam http://nasional.kompas.com/read/2013/07/09/2231272/Kepolisian.dan.DPR.Lembaga.Paling.Korup.di.Indonesia, diakses 19 Mei 2014.

untuk membentuk atau bergabung dalam organisasi partai politik. Dengan demikian, membentuk partai politik merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi.

Kedua, secara eksplisit Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi karena meletakkan kedaulatannya di tangan rakyat. Pemerintahan yang demokratis secara sederhana dimaknai sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi menurut Jimly Asshiddiqie bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.[12]

Menurut Robert A. Dahl, salah satu karakteristik dasar sebuah negara demokratis adalah adanya kebebasan di dalam membentuk organisasi, termasuk partai politik.[13] Oleh karena itu, munculnya partai politik merupakan suatu konsekuensi logis bagi sebuah negara demokrasi. Bahkan karena fungsinya yang sangat penting dalam menopang tegaknya demokrasi, tidak berlebihan kiranya jika Schattscheider berpendapat bahwa *"political parties created demokracy"*.[14] Atau dengan kata lain partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi. apalagi, dalam konteks Indonesia, peranan partai politik sangat besar karena hampir sebagian besar pengisian jabatan publik dari pusat hingga daerah tidak bisa lepas dari campur tangan partai politik.

Selain mempersyaratkan kehadiran parpol, demokrasi juga membutuhkan diselenggarakannya pemilihan umum. Hal ini tidak terlepas dari adanya pergeseran konsep dan praktik demokrasi langsung (*direct democracy*) ke demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Dalam demokrasi tidak langsung, rakyat tidak lagi terlibat langsung dalam penentuan pengambilan kebijakan negara tetapi rakyat hanya memilih siapa saja orang-orang yang dikehendaki untuk menjadi kepanjangan tangan di pemerintahan yang akan bertindak untuk dan atas nama rakyat.

---

12 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM)*, ctk. Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 241

13 Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde-Baru*, ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 57

14 Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik Dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 52

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menegaskan bahwa dalam kedaulatan rakyat dengan perwakilan, atau demokrasi dengan perwakilan (*representative democracy*), atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang menjalankan kedaulatan itu adalah wakil-wakil rakyat. Wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat tersebutlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam waktu yang relatif pendek, maupun dalam jangka waktu yang panjang.[15]

Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat. Dan mekanisme yang digunakan untuk menentukan siapa saja yang layak mewakili kepentingan rakyat, biasanya menggunakan mekanisme pemilihan umum. Jadi pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Karena itu, bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu (reguler).[16]

Pemilu merupakan sebuah sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Pemilu-lah yang pada akhirnya berfungsi sebagai sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa, karena melalui pemilu gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah dapat diasosiasikan.[17] Tanpa adanya pemilihan umum untuk menyeleksi orang-orang yang akan menjadi wakil rakyat tentu akan timbul suatu keraguan apabila suatu pemerintahan menyatakan dirinya sebagai pemerintah dari rakyat, padahal pembentukannya tidak didasarkan kepada hasil pemilihan umum. Untuk itulah pelaksanaan pemilihan umum menjadi sangat penting.

Dalam demokrasi, semua rakyat atau warga negara, termasuk yang tak berpunya dan tidak berpendidikan sekalipun, menentukan siapa yang akan berkuasa lewat pemilu. Mereka menjadi hakim politik yang sebenarnya. Karena itu, suara rakyat menjadi penting bukan saja dalam menentukan siapa yang berkuasa tetapi juga apakah proses pemilihan atau pemberian mandat, berlangsung demokratis atau tidak, jujur dan adil atau tidak. Penilaian mereka merupakan legitimasi demokratis terhadap pemilu dan pilpres.[18]

Secara konstitusional, penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) di Indonesia merupakan amanat langsung dari Pasal 22E ayat (1) UUD 1945

15 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, ctk. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1983, hlm. 328

16 *Ibid*, hlm. 329

17 Hamdan Zoelva, Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, Jakarta, hlm. 378

18 Saiful Mujani, dkk, *Kuasa Rakyat: Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilu Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru*, Mizan Publika, Jakarta, 2012, hlm, 44

yang secara tegas menyatakan: *"Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali"*. Dalam negara demokrasi terlebih pada demokrasi perwakilan, pemilu merupakan sebuah keniscayaan yang bertujuan untuk:[19] (i) memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, (ii) memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, (iii) melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan (iv) melaksanakan prinsip hak asasi manusia.

Agar pelaksanaan pemilu dapat berjalan sesuai dengan kehendak konstitusi, maka lembaga pelaksana pemilu haruslah independen dan imparsial. Oleh sebab itu, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 mengamanatkan agar Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Selain itu, menurut Pasal 1 Angka 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, selain KPU, termasuk penyelenggara pemilu adalah badan pengawas pemilu (bawaslu) yang memiliki fungsi, tugas dan wewenang mengawasi jalannya pemilu agar benar-benar berlangsung secara jujur dan adil tanpa pelanggaran – dan kalau terjadi pelanggaran maka Bawaslu diberi kewenangan untuk menindaknya. Bahkan, dibentuk pula lembaga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.

Dengan demikian, sesungguhnya kehadiran parpol dan pemilu pada akhirnya akan bermuara pada pengisian jabatan di lembaga legistatif dan eksekutif. Melalui kedua lembaga itulah – terutama legislatif atau parlemen – seluruh kepentingan dan aspirasi masyarakan diharapkan dapat diperjuangkan secara maksimal dalam rumusan kebijakan-kebijakan pemerintahan. Dalam konteks itu, tidak berlebihan kiranya jika konstitusi atau UUD 1945 memberikan banyak sekali kewenangan kepada DPR. Tujuannya tidak lain agar lembaga perwakilan rakyat ini memiliki kekuasaan yang memadai untuk memperjuangkan seluruh kepentingan rakyat sang pemilik kedaulatan yang sesungguhnya di republik ini.

Jika demikian adanya, maka merawat dan menumbuhkan parpol di Indonesia agar menjadi institusi yang baik (terinstitusionalisasi) serta memastikan agar penyelanggaraan pemilu berjalan sesuai amanat konstitusi yaitu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta bersih dari *money politic* merupakan suatu prasyarat bagi terbentuknya lembaga perwakilan yang berkualitas dan berintegritas. Tanpa parpol yang baik dan tanpa penyelenggaraan pemilu yang akuntabel dan bersih dari segala kecurangan dan *money politic*, harapan atas hadirnya lembaga

19 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, ctk. Kedua, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 418-419.

perwakilan yang benar-benar bekerja untuk kepentingan rakyat selamanya hanya akan menjadi sebuah mimpi.

Partai politik, pemilu, dan parlemen adalah elemen-elemen terpenting dalam bekerjanya sebuah sistem pemerintahan demokrasi. Parpol mewadahi pluralitas aspirasi dan kepentingan masyarakat; pemilu menjadi arena kontestasi demokratis bagi parpol dan kandidat dalam rangka memperoleh kepercayaan dan mandat politik publik. Di sisi lain, parlemen adalah lembaga perwakilan rakyat yang merumuskan kebijakan dan kemudian diimplementasikan oleh pemerintah hasil pemilu. Karena itu, kualitas parpol, pemilu, dan parlemen pada gilirannya akan menentukan kualitas pemerintahan demokrasi yang dihasilkan oleh pemilu-pemilu yang bebas, jujur, sportif, dan demokratis.[20]

C. Peranan Hukum Dalam Mencegah Praktik *Money politics*

Menurut Kacung Marijan, untuk memenangkan kontestasi dalam pemilu secara langsung dibutuhkan tiga modal utama yaitu: *Pertama*, modal politik (*political capital*). Modal politik berarti adanya dukungan politik, baik dari rakyat maupun dari kekuatan-kekuatan politik yang dipandang sebagai representasi dari rakyat;[21]

Kedua, modal sosial (*social capital*). Yang dimaksud dengan modal sosial di sini adalah berkaitan dengan bangunan relasi dan kepercayaan (*trust*) yang dimiliki oleh pasangan calon dengan masyarakat yang memilihnya. Termasuk di dalamnya adalah sejauhmana pasangan calon itu mampu meyakinkan para pemilih bahwa mereka itu memiliki kompetensi untuk memimpin daerahnya;[22] dan

Ketiga, modal ekonomi (*economical capital*). Pemilu secara langsung, jelas membutuhkan biaya yang besar. Modal yang besar itu tidak hanya dipakai untuk membiayai pelaksanaan kampanye. Yang tidak kalah pentingnya adalah untuk membangun relasi dengan para (calon) pendukungnya, termasuk di dalamnya adalah modal untuk memobilisasi dukungan pada saat menjelang dan berlangsungnya masa kampanye. Tidak jarang, modal itu juga ada yang secara langsung dipakai untuk mempengaruhi pemilih.[23]

Merujuk pada pendapat Kacung Marijan di atas, nampak bahwa kekuatan uang (modal ekonomi) merupakan salah satu faktor yang sangat berpengaruh dan paling menentukan terhadap kesuksesan seseorang dalam

20 Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. vi

21 Kacung Marijan, Pilkada Langsung: Resiko Politik, Biaya Ekonomi, Akuntabilitas Politik, dan Demokrasi Lokal, *Makalah*, disampaikan dalam 'In-house Discussion Komunikas Dialog Partai Politik' yang diselanggarakan oleh Komunitas Indonesia untuk Demokasi (KID) di Jakarta, 16 November 2007, hlm.7

22 *Ibid*

23 *Ibid*, hlm. 8

pemilu. Oleh sebab itu, agar kekuatan uang yang dimiliki oleh para kontestan tidak digunakan dengan cara-cara yang tidak semestinya dan melanggar aturan, maka harus diberikan batasan-batasannya oleh peraturan perundang-undangan guna memberi panduan bagaimana menggunakannya secara sah dan legal. Jangan sampai terjadi – sebagaimana fenomena kekinian – bahwa kekuatan uang (*money politics*) justru menjadi faktor kunci keterpilihan calon dalam pemilu.

Hukum (peraturan perundang-undangan) dalam konteks kehidupan manusia modern memiliki peran dan fungsi yang sangat vital dalam menciptakan ketertiban, keamanan, dan keharmonisan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sekalipun hukum bukanlah satu-satunya sumber penentu terciptanya kehidupan yang tertib, namun hampir bisa dipastikan tanpa hukum kehidupan manusia pastilah akan mengalami kekacauan karena setiap orang tanpa batasan apapun dapat melakukan segala sesuatu menurut kehendak hatinya sekalipun hal tersebut melanggar kepentingan dan hak orang lain. Dalam konteks inilah hukum itu dibutuhkan kehadirannya di tengah-tengah masyarakat.

Sebagai salah satu instrumen untuk mengatur kehidupan masyarakat, salah satu fungsi hukum adalah sebagai alat untuk melakukan rekayasa kehidupan sosial masyarakat (*a tool of social engineering*). Artinya, melalui hukum kehidupan masyarakat yang dicita-citakan dapat diarahkan dan diciptakan. Jika demikian adanya, maka keinginan untuk menciptakan institusi parpol dan penyelenggaraan pemilu yang berkwalitas dan bebas dari praktik *money politic* seharusnya bisa dilakukan – salah satunya – dengan cara menciptakan dan membuat peraturan hukum yang mengarah pada tercapainya tujuan tersebut.

Secara eksplisit UU parpol telah mengatur mengenai larangan-larang bagi parpol di Indonesia. Pasal 40 ayat (2) huruf a UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik secara tegas mengatakan bahwa parpol dilarang melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan. *Money politic* jelas merupakan sesuatu yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada level institusi partai, pelanggaran atas larangan bagi partai untuk melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan akan berakibat pada penjatuhan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 48 ayat (2) dan (3) UU Parpol yang secara tegas mengatakan:

a. Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (2) dikenai sanksi administratif berupa pembekuan

sementara Partai Politik yang bersangkutan sesuai dengan tingkatannya oleh pengadilan negeri paling lama 1 (satu) tahun.

b. Partai Politik yang telah dibekukan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan melakukan pelanggaran lagi terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (2) dibubarkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi.

Begitu pula UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu secara gamblang melarang adanya praktik *money politic* ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 228 ayat (1) yang berbunyi, Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apa pun pada proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Ayat (2) nya berbunyi, Dalam hal Partai Politik terbukti menerima imbalan, Partai Politik yang bersangkutan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya.

Sementara Pasal 280 ayat (1) huruf j UU ini berbunyi, pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu dilarang: menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu. Jika hal ini dilanggar, maka menurut Pasal 521 UU Pemilu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.OOO.OOO,0O (dua puluh empat juta rupiah).

Berdasarkan ketentuan tersebut, seharusnya *money politic* adalah sesuatu yang 'haram' dilakukan oleh semua pihak dalam pemilu. Namun faktanya, antara *das sollen* dan *das sein* sepertinya masih sulit untuk dipertemukan. Walaupun aturannya melarang, pada praktiknya *money politic* masih saja terus mewarnai secara massif dalam setiap kali pemilu dilaksanakan.

Salah satu kesulitan untuk menghilangkan praktik *money politic* adalah adanya sifat saling menguntungkan antara si pemberi dan si penerima. Bagi masyarakat yang menerima *money politic* menganggap bahwa hal itu merupakan sesuatu yang "konkrit" yang bisa mereka terima dari para wakilnya. Sikap demikian terjadi karena masyarakat sudah sangat apatis akan realisasi atas janji para calon anggota dewan dalam kampanye yang selalu mengatakan akan bekerja memperbaiki nasib rakyat jika kelak mereka terpilih, namun faktanya selalu betolak belakang. Sangat sedikitnya realisasi janji para wakil rakyat dalam memperjuangkan nasib rakyat telah menjadi sebab bagi mayoritas rakyat untuk memilih dalam pemilu berdasarkan besaran uang yang dia terima dari para kontestan.

Bagi para pemberi *money politic* (para kontestan pemilu), memberikan sejumlah uang atau barang diyakini merupakan salah satu cara yang paling ampuh untuk mendapatkan simpati dan dukungan sebanyak-banyak dari rakyat. Dan faktanya, cara ini memang benar-benar ampuh mengantarkan banyak orang menduduki jabatan publik termasuk terpilih menjadi anggota

dewan. Sebagian besar caleg percaya, tanpa melibatkan kekuatan uang, sulit bagi mereka untuk dipilih oleh rakyat. Fakta ini didukung oleh hasil penelitian Firman Noor yang menunjukkan bahwa masyarakat cenderung tidak tabu lagi untuk mengaitkan kemampuan seorang politisi yang memberikan hasil konkret––terutama berupa pembangunan fisik di suatu wilayah, pada saat menjelang pemilu—dengan kelayakan untuk dipilih. Bagi masyarakat di tingkat bawah, saat ini yang terpenting adalah para politisi itu dapat memberikan sesuatu kepada rakyat terlepas apapun benderanya.[24] Dalam konteks inilah, keinginan dan harapan antara caleg dan masyarakat bertemu.

Selain itu, kesulitan yang lain dalam menindak praktik politik uang adalah apabila hukum memberikan sanksi baik bagi pemberi maupun penerima. Sehingga, pengungkapan atas praktik *money politic* menjadi sangat rumit dan sulit karena masing-masing pihak (pemberi dan penerima) pasti akan saling menyembunyikan dan menutup diri untuk menghindari sanksi.

Sebagai solusi, penulis mengusulkan beberapa hal yang harus dilakukan guna meminimalisir praktik politik uang ini. *Pertama*, karena praktik *money politic* telah menjadi penyakit yang sangat akut dan menjadi ancaman paling serius bagi keberlangsung proses demokratisasi di Indonesia maka diperlukan adanya kebijakan untuk membebankan sanksi pidana hanya bagi pemberi *money politic* saja. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa dalam kondisi darurat *money politic* seperti saat ini, akan menjadi sangat sulit bagi aparat penegak hukum untuk memperoleh bukti-bukti terjadinya praktik *money politic* kalau yang memberi dan yang menerima sama-sama diancam hukuman. Akan lebih mudah jika yang dikenai sanksi dan hukuman hanyalah pemberi saja. Harapannya, dengan hanya menjerat orang yang memberi *money politic*, maka tidak akan ada ketakutan lagi bagi masyarakat untuk melaporkan praktik *money politic* yang dilakukan oleh para caleg maupun parpol. Hal ini sekaligus untuk memutus mata rantai simbiosis mutualisme di atas. Jika kebijakan ini diterapkan, ada harapan *money politic* akan berkurang secara signifikan karena para pihak yang berniat untuk melakukan hal ini akan berfikir panjang karena ia dapat dilaporkan oleh mereka – yaitu para pihak yang menerima. Oleh sebab itu, semangat yang terkandung dalam UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu yang hanya mengancam para pemberi yang dapat diberikan sanksi[25] bila terjadi politik uang patut diapresiasi.

24 Firman Noor, Perilaku Politik Pragmatis dalam Kehidupan Politik Kontemporer: Kajian Atas Menyurutnya Peran Ideologi Politik di Era Reformasi, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 40 (1), Juni 2014, hlm. 65

25 Pasal 515 UU Nomor 7 Tahun 2017 mengatur, Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Kedua, penulis menduga bahwa tindakan sebagian masyarakat yang menentukan pilihannya dalam pemilu berdasarkan pada besaran uang yang diterimanya disebabkan oleh kurang dikenal dan minimnya kemampuan para calon anggota legislatif. Sehingga bagi sebagian masyarakat, memilih siapapun dalam daftar calon dianggap tidak ada bedanya karena masing-masing calon tidak punya hubungan atau relasi sosial yang baik dengan konstituen.

Keadaan ini salah satunya disebabkan oleh penerapan sistem proporsional dalam pemilu. Sebagaimana diketahui, pada sistem proporsional, dalam satu dapil akan dipilih beberapa calon bukan hanya satu calon. Berdasarkan Lampiran III Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi. Implikasinya banyak orang berminat untuk mencalonkan diri – termasuk mereka yang tidak memiliki kemampuan tentang cara memahami dan memperjuangkan aspirasi rakyat – dalam pemilu legislatif karena kesempatan atau peluang untuk terpilih sangat besar. Hal berbeda jika kita menerapkan sistem distrik di mana dalam satu distrik hanya akan memilih satu orang saja. Konsekuensinya, hanya orang-orang yang memiliki basis sosial kemasyarakatan yang kuat sajalah yang akan terpilih. Sistem ini akan meminimalisir bagi seseorang yang tidak memiliki kemampuan apapun maju dalam pemilu legislatif. Dengan demikian, harapannya para calon yang ada di dalam daftar caleg merupakan calon-calon terbaik dan sudah dikenal luas oleh masyarakat. Hal demikian akan membantu memudahkan rakyat untuk memilih calon yang terbaik. Harapannya, dengan hanya orang-orang yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang baik saja yang menjadi calon, maka rakyat akan memilih mereka tidak lagi berdasarkan uang yang mereka terima tetapi benar-benar berdasarkan kriteria yang objektif.

Selama ini, pertimbangan penerapan sistem proporsional karena sistem ini dianggap lebih egalitarian dan dapat mengakomodir semua golongan dalam masyarakat, termasuk yang kecilpun, memperoleh peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen. Namun demikian, persoalan yang selalu muncul selepas selesainya pelaksanaan pemilu adalah buruknya kwalitas calon anggota legislatif terpilih. Oleh sebab itu, kalau dimensi kualitas yang dibutuhkan dan menjadi harapan rakyat, maka pilihan menerapkan sistem distrik merupakan suatu keniscayaan. Hal ini dikarenakan dalam sistem distrik, wakil yang terpilih sudah pasti dikenal oleh komunitasnya, sehingga hubungan dengan konstituen akan lebih erat. Dengan demikian si-wakil akan lebih cenderung untuk memperjuangkan

kepentingan distriknya. Faktor kepribadian seseorang merupakan faktor penting dalam kemenangannya dan kemenangan partai.

Ketiga, semakin berkembangnya sikap rasional para pemilih terutama 'rasional secara materi' sehingga '*money politics*' menjadi lebih meluas dan perilaku pemilih cenderung mengarah pada munculnya 'transaksi material' yang bercorak jangka pendek dan sesaat bukan pada 'transaksi kebijakan' antara para wakil dengan terwakil, salah satunya disebabkan oleh terlalu seringnya para wakil melupakan janji-janji politiknya setelah mereka meraih kursi kekuasaan. Oleh sebab itu, sudah selayaknya, peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak hanya menyediakan prosedur pemberian mandat rakyat terhadap para wakilnya melalui pemilu, tetapi juga harus menyediakan mekanisme bagi rakyat untuk mencabut mandat tersebut jika terbukti para wakilnya ingkar janji. Artinya, rakyat perlu dilibatkan dalam mekanisme *recall* para wakilnya.

D. Penutup

Menjalankan demokrasi secara prosedural dan substantif adalah dua hal yang sama pentingnya. Oleh sebab itu, menjaga agar seluruh tahapan-tahapan atau prosedur-prosedur pelaksanaan demokrasi seperti pelaksanaan pemilu dan pengelolaan partai politik yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak melakukan pelanggaran seperti *money politics* merupakan suatu keniscayaan untuk menghadirkan demokrasi yang berkualitas di Indonesia. Tanpa didahului dengan proses yang benar maka tentu sangat mustahil akan tercipta kehidupan demokrasi yang baik.

Partai politik dan pemilu adalah dua pilar yang sangat penting bagi tegaknya sebuah pemerintahan yang demokratis. Tanpa parpol dan pemilu tentu tidak mungkin (mustahil) sebuah negara akan dapat melaksanakan praktik demokrasi – utamanya demokrasi perwakilan. Oleh karenanya, memastikan agar kedua elemen tersebut selalu dalam kondisi yang baik dan tidak terjerumus pada praktik-praktik illegal seperti praktik *money politics* harus selalu kita usahakan agar demokrasi yang kita jalankan dapat benar-benar membawa kesejahteraan bagi kehidupan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, UUD 1945.

Daftar Pustaka

Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, ctk. Kedua, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

_____, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM)*, ctk. Kedua, Konstitusi Press, Jakarta.

_____, 2005, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta.

Kacung Marijan, 2011, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde-Baru*, ctk. Kedua, Kencana, Jakarta.

M. Rusli Karim, 1991, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.

Miriam Budiardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara*, ctk. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta.

Saiful Mujani, dkk, 2012, *Kuasa Rakyat: Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilu Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru*, Mizan Publika, Jakarta.

Syamsuddin Haris, 2014, *Partai, Pemilu, Dan Parlemen Era Reformasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.

Arbi Sanit, Kontrak Sosial dan Pemilihan Umum, *Jurnal Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)*, Vol, 1 No, 1, 2004.

Firman Noor, Perilaku Politik Pragmatis dalam Kehidupan Politik Kontemporer: Kajian Atas Menyurutnya Peran Ideologi Politik di Era Reformasi, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 40 (1), Juni 2014.

Hamdan Zoelva, Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, Jakarta.

Kacung Marijan, Pilkada Langsung: Resiko Politik, Biaya Ekonomi, Akuntabilitas Politik, dan Demokrasi Lokal, *Makalah*, disampaikan dalam 'In-house Discussion Komunikas Dialog Partai Politik' yang diselanggarakan oleh Komunitas Indonesia untuk Demokasi (KID) di Jakarta, 16 November 2007.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum

UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Survei: Tinggi, Angka Toleran Publik terhadap Politik Uang, Kompas, Kamis, 12 Desember 2013

http://lampost.co/berita/riset-insis-kinerja-dpr-periode-2009-2014-cenderung-buruk, diakses 19 Mei 2014.

http://nasional.kompas.com/read/2013/07/09/2231272/Kepolisian.dan.DPR.Lembaga.Paling.Korup.di.Indonesia, diakses 19 Mei 2014.

http://hot.detik.com/celeb-personal/read/2014/03/12/000648/2522836/10/kpk-cari-dugaan-aliran-uang-dari-anas-ke-sejumlah-politikus, diakses 19 Mei 2014

"Dugaan Politik Uang di Kongres Partai Demokrat; Anak Buah Nazaruddin Siap Diperiksa KPK", Koran Tempo, 1 Agustus 2011.

Money Politics, Pelanggaran Paling Banyak di Pileg 2014, terdapat dalam https://news.detik.com/berita/2579488/money-politics-pelanggaran-paling-banyak-di-pileg-2014, diakses tanggal 6 Maret 2019.

ANALISIS PEMILU KEPALA DAERAH DALAM KONSOLIDASI SISTEM DEMOKRASI INDONESIA

~ Istiana Heriani ~

PENDAHULUAN

Pada era reformasi muncul gumpalan aspirasi dan gugatan kuat agar pemilu sebagai sarana paling nyata bagi pelaksanaan demokrasi harus diselenggarakan secara benar-benar langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pada pemilu tahun 1999 kita boleh bergembira karena berhasil menyelenggarakan secara ralatif *fair* dan bersih, terutama jika dibandingkan dengan pemilu era Orde Baru. Meskipun harus diakui pada tingkat Panitia Pemilihan Indonesia yang diisi dengan orang-orang parpol itu terjadi kekisruhan dalam penetapan hasil pemilu, terutama terkait dengan isu politik uang (*money politic*) dan gejala menguatnya oligarki di kalangan partai politik. Problem yang tidak kondusif, bahkan mengacam demokrasi, ini bisa dilihat dari berbagai kasus yang dimuat secara telanjang di berbagai media massa dan menjadi kasus sengketa hasil pemilu dan pemilu kepala daerah di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, permasalahan lain yang seringkali terjadi dalam Pemilu baik pemilu legislatif, pemilu presiden dan wakil presiden serta pemilu kepala daerah adalah terkait dengan daftar pemilih yang tidak akurat (daftar pemilih tetap), manipulasi dalam perhitungan suara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara, netralisasi institusi penyelenggara, dan berbagai permasalahan lainnya terkait dengan pelaksanaan Pemilu.

Pemilihan Umum merupakan syarat minimal penyelenggaraan sistem demokrasi, di mana para pembuat keputusan kolektif tertinggi dalam sistem itu dipilih melalui mekanisme yang jujur, adil, dan berkala. Oleh karena itu, dalam perkembangan sejarah negara-negara modern, pemilu dianggap sebagai tonggak bagi tegaknya sistem demokrasi. Mengaitkan pemilu dengan demokrasi sebenarnya dapat dilihat dalam hubungan dan rumusan yang sederhana sehingga ada yang mengatakan bahwa pemilu merupakan salah satu bentuk dan cara yang paling nyata untuk melaksanakan demokrasi. Jika demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat,

maka cara rakyat untuk menentukan pemerintahan itu dilakukan melalui pemilu. Di dalam demokrasi modern, pemilu selalu dikaitkan dengan konsep demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indect democracy*), yang berarti keikutsertaan rakyat di dalam pemerintahan dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih sendiri oleh rakyat secara langsung, bebas, sehingga hasil pemilu haruslah mencerminkan konfigurasi aliran-aliran dan aspirasi politik yang hidup di tengah-tengah rakyat. Konsep dan pemahaman yang seperti itu pulalah yang mendasari penyelenggaraan pemilu sepanjang sejarah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terdapat beberapa alasan mengapa Pemilu menjadi penting bagi sebuah negara demokrasi. *Pertama,* melalui Pemilu dapat dibangun basis dan konsep demokrasi. Tanpa Pemilu, tanpa persaingan yang terbuka di antara kekuatan sosial dan kelompok politik, maka tidak ada demokrasi. *Kedua,* Pemilu melegitimasi sistem politik. *Ketiga,* mengabsahkan kepemimpinan politik. *Keempat,* pemilu sebagai unsur pokok partisipasi politik di negara-negara demokrasi. Oleh karena itu, dinamika penyelenggaraan pemilihan kepala daerah merupakan manifestasi dan perwujudan hak-hak politik dan demokrasi rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan ketatanegaraan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Selain itu, pemilihan kepala daerah juga dimaksudkan untuk mengukur tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat terhadap seorang pemimpin.

Terkait dengan beberapa alasan tersebut di atas, dalam hubungannya dengan pemilu, terutama pemilihan kepala daerah (Pilkada), maka beberapa hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung adalah: *Pertama;* pemilihan kepala daerah langsung memungkinkan terwujudnya penguatan demokrasi di tingkat lokal, khususnya pembangunan legitimasi politik. Ini didasarkan pada asumsi bahwa Kepala Daerah terpilih memiliki mandat dan legitimasi yang kuat,karena mendapat dukungan suara oleh rakyat secara langsung yang merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih. Legitimasi ini merupakan hal yang sangat penting bagi pemerintahan yang akan berkuasa. *Kedua;* Pemilihan Kepala Daerah langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan akuntabilitas lokal dan penguatan terhadap nilai-nilai demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Secara yuridis, dasar pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis (langsung) dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi,

Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis". Apabila kita mencermati amanat konstitusi tersebut, maka pemilihan kepala daerah tersebut tidak disebutkan secara tegas mengenai apakah pemilihan kepala daerah tersebut termasuk didalamnya pemilihan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota dipilih secara demokratis dalam satu pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Namun demikian, setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kemudian ditafsirkan termasuk di dalamnya adalah gubernur, bupati, dan walikota memiliki pasangan seorang wakil yang juga dipilih sebagai satu pasangan calon. Hal mana telah ditegaskan dalam ketentuan Pasal 56 UU No 23 Tahun 2014 ditentukan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia, jujur dan adil. Pasangan tersebut harus diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik seperti halnya dalam pemilihan presiden dan wakil presiden.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung (demokratis) dan pemilu serentak oleh rakyat merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan, akuntabel dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serentak yang berkualitas dan memenuhi derajat kompetisi yang sehat, maka persyaratan dan tata cara pemilihan Kepala Daerah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan tersendiri. Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu: *Pertama*; untuk membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*; untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan ditengah jalan. Praktik selama rezim Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menunjukkan, bahwa pemilihan melalui mekanisme DPRD seringkali berseberangan bahkan tidak sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah.

Dalam konteks pelaksanaan desentralisasi politik, saat ini Indonesia telah melaksanakan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung yang dimulai sejak 1 Juni 2005 sebagai manifestasi dari upaya penguatan agenda demokratisasi di daerah. Namun, implementasi kebijakan desentralisasi politik telah menimbulkan dinamika politik yang cukup tinggi dalam kurun waktu 2014-2019, di mana penyelenggaraan Pilkada membawa implikasi yang negatif di satu sisi, yakni membawa potensi tidak

terselenggaranya pemerintahan daerah secara efektif dan efisien, sekaligus memicu terjadinya konflik-konflik horizontal. Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang berbagai problematika yang ada serta pemahaman bahwa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam UU tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak sejalan dengan tuntutan demokrasi kekinian saat ini, maka pengaturan tentang Pemilihan Kepala Daerah perlu diatur dalam UU tersendiri. Terkait dengan pengaturan Pilkada dalam UU tersendiri ini, DPR-RI telah mengesahkan UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang). Undang- Undang ini antara lain diarahkan untuk memproyeksikan format Pilkada yang ideal kedepan, sekaligus meletakan Pilkada secara konsisten dalam konfigurasi ketatanegaraan Indonesia dengan menata kembali mekanisme Pemilihan Kepala Daerah secara serentak di Indonesia dengan berbagai dinamika sosial-politik dalam penyelenggaraannya. Oleh karena itu Pilkada serentak selain dimaksudkna untuk memperkuat demokrasi di aras lokal juga merupakan mekanisme untuk melahirkan pemerintahan daerah yang mampu menciptakan akuntabilitas dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, kesetaraan hak warga negara dalam berpolikan serta bagi penguatan demokrasi nasional. Selain itu, salah tujuan dilaksanakannya Pilkada serentak baik pemilihan gubernur, bupati, walikota adalah agar terciptanya efektivitas dan efisiensi anggaran negara. Misalnya saja, pemilihan Gubernur yang berbarengan dengan pemilihan Bupati atau Walikota, pembiayaan atas petugas TPS hanya perlu dibayarkan satu kali termasuk biaya bimbingan teknis, biaya sosialisasi, dan biaya-biaya lain untuk pembiayaan satu kali pemilihan, termasuk proses rekapitulasi pemilihan gubernur, proses pemungutan dan perhitungan suara bupati, walikota. Dalam kaitannya dengan efisiensi anggaran ini, KPU juga melakukan pembatasan pengeluaran biaya kampanye. Pembatasan dilakukan dengan memperhitungkan metode kampanye, jumlah kegiatan, perkiraan jumlah peserta, standar biaya daerah, bahan kampanye yang diperlukan, cakupan wilayah dan kondisi geografis, logistik dan manajemen kampanye. Hal ini dilakukan KPU agar para calon kepala daerah diharapkan tidak terjebak dengan politik uang (*money politic*).

Berdasarkan uraian diatas, pertanyaan mendasar dalam penulisan ini berfokus pada: *Pertama:* apakah Pilkada serentak dapat memperkuat demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Kedua*: apakah Pilkada serentak juga merupakan momentum konsolidasi sistem demokrasi Pancasila?

METODE PENULISAN

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yang menjelaskan, menggambarkan dan menganalisis suatu peristiwa atau keadaan yang terjadi. Maksudnya adalah menganalisis proses pelaksanaan pemilu serentak yang dapat memperkuat demokrasi dalam system ketatanegaraan . Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersifat kualitatif, seperti buku, artikel yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, UU Pilkada, UU Pemilu, UU Partai Politik dan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Begitu juga analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif. Wawancara dan studi dokumentasi dipilih sebagai teknik pengumpulan data. Subjek penelitian ditentukan dengan teknik purposive. Analisis data secara induktif, yang tahapannya terdiri dari reduksi data, unitisasi dan kategorisasi data, display data, kesimpulan serta verifikasi.

Sumber dan jenis data terdiri dari data primer dan data sekunder, yaitu sebagai berikut: [1] Data Primer Data primer adalah data utama yang diperoleh secara langsung dari lapangan penelitian dengan cara melakukan wawancara dengan kepada narasumber untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian. Data Sekunder Data merupakan hal yang penting dalam suatu penelitian, karena dalam penelitian hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normati . Sedangkan materi hukum tersier adalah materi yang memberikan instruksi dan penjelasan tentang bahan hukum primer dan sekunder.

HASIL PENELITIAN

I. Partai Politik dan Teori Demokrasi

Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peran setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan *"check and balances"*. Akan tetapi jika lembaga-lembaga tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, maka yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakus atau ekstrim lah yang merajalela menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Oleh karena itu, sistem kepartaian yang baik sangat menentukan bekerjanya sistem ketatanegaraan berdasarkan prinsip *check and balances* dalam artian yang luas. Sebaliknya, efektif bekerjanya fungsi-fungsi kelembagaan Negara itu sesuai prinsip *check and balances* berdasarkan konstitusi juga sangat menentukan kualitas sistem kepartaian dan mekanisme demokrasi yang dikembangkan di suatu negera. Kesemuanya

1 Abdulkadir Muhammad, 2004, Hukum dan Penelitian Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 61

ini tentu berkaitan erat dengan dinamika pertumbuhan tradisi dan kultur berpikir bebas dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.

Tradisi berpikir atau kebebasan berpikir itu pada gilirannya mempengaruhi tumbuh berkembangnya prinsip-prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul dalam dinamika kehidupan masyarakat demokratis. Dalam kaitan ini, maka menurut Clinton Rossiter bahwa, "tidak ada demokrasi tanpa politik, dan tidak politik tanpa partai". Aksioma Rossiter ini telah diterapkan oleh para ilmuan politik untuk pemerintahan di berbagai negara di dunia (termasuk Indonesia).

Dengan demikian, Partai Politik sangat penting bagi pemerintahan yang demokratis. Partai Politik menjadi penghubung penting dalam setiap masyarakat yang kekuasaan tertinggi diperebutkan melalui Pemilu.

Proses pelembagaan demokrasi itu pada dasarnya sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Setiap organisasi yang normal tumbuh dan berkembang secara alamiah menurut tahapan waktunya sendiri. Karena itu, makin tua usianya, ide-ide dan nilai-nilai yang dianut di dalam organisasi tersebut semakin terlembaga (*institutionalized*) menjadi tradisi dalam organisasi (baca: partai politik). Dalam kaitan ini, maka partai politik yang sudah terstruktur dan terlembaga tentu dapat tetap mempertahankan eksistensinya dalam menghadapi berbagai perubahan sistem politik dan ketatanegaraan tanpa harus meninggalkan jati dirinya dan berubah bentuk, sebagian merger, mengecil (splinter).

Beranjak dari keberadaan partai politik, pada umumnya para ilmuan politik biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Mirian Budiardjo, meliputi sarana: (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) sarana rekruitmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengaturan konflik (*conflict management*). Keempat fungsi tersebut sama-sama terkait satu dengan yang lainnya. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) atau *"political interests"* yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat.

Teori Pemilu

Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa terdapat beberapa alasan mengapa Pemilu menjadi penting bagi sebuah negara demokrasi? *Pertama,* melalui Pemilu dapat dibangun basis dan konsep demokrasi. *Kedua,* Pemilu melegitimasi sistem politik. *Ketiga,* mengabsahkan kepemimpinan politik. *Keempat*, pemilu sebagai unsur pokok partisipasi politik di negara-negara demokrasi. Oleh karena itu, dari sudut pandang

teori pemilihan umum mempunyai makna sebagai salah satu sarana untuk instrumen penting bagi demokrasi. Hak dan kewajiban rakyat yang dikenal sebagai *right on candidat* dan *right to be vote* untuk berpartisipasi dalam pemilihan telah diatur dalam UUD 1945, maupun dalam konvensi internasional. Negara mempunyai kewenangan untuk membatasi peran serta atau partisipasi warga negara sepanjang tidak bertentangan dengan norma yang diatur dalam konstitusi. Dengan sedapat mungkin tidak mengandung unsur diskriminasi dan tidak pula menciptakan perlakuan berbeda kepada setiap warga negara Indonesia. Negara diperkenankan membatasi warga negara dalam kondisi tertentu untuk berpartisipasi, misalnya dalam hal tidak cakap secara hukum, baik karena masih di bawah umur atau terganggu jiwanya, maupun dalam hal telah ada putusan peradilan yang mencabut hak seseorang warga negara, baik itu hak untuk dipilih maupun hak memilih. Pembatasan-pembatasan lainnya tetap diperkenankan sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945, yakni bahwa pembatasan menurut konstitusi dimaksudkan semata- mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil. Kendati pun demikian, pembatasan tersebut terikat pada empat unsur; moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.

Bertitik tolah dari berbagai pembahasan tersebut di atas, maka menurut penulis prospek pelaksanaan Pemilu/Pilkda serentak di masa-masa mendatang dalam kehidupan politik yang demokratik dan demokratisasi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia adalah mengembalikan entitas budaya demokrasi Indonesia pada demokrasi Pancasila sebagai fondasi utama yang dapat berfungsi dan mampu memelihara stabilitas politik lokal dan nasional serta menciptakan sebuah pemerintahan yang efektif, kuat, *accountable* yang memiliki tingkat legitimasi yang tinggi yang dibangun di atas nilai-nilai dan ideologi Pancasila.

Bertitik tolak pada pertanyaan penulisan tersebut di atas, maka berikut ini akan diuraikan atau dibahas mengenai bagaimana problem pelaksanaan Pilkada serentak di Indonesia dan apakah Pilkada serentak dapat memperkuat demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Beranjak dari berbagai problem dalam penyelenggaraan demokrasi di Indonesia, maka perlu dilakukan berbagai langkah konsolidasi dalam berdemokrasi. Konsolidasi demokrasi merupakan upaya dinamis yang perlu dilakukan secara berkelanjutan untuk meningkatkan kualitas demokrasi (baca: pemilu/pilkada). Setidaknya, saat ini kita dihadapkan pada tiga fenomena sosial yang mengharuskan adanya evaluasi atas sistem, kultur, dan aturan berdemokrasi. *Pertama,* sistem demokrasi dalam

konteks pemilihan kepala daerah yang menggantungkan kedaulatan rakyat ternyata tidak selalu menghasilkan kepala daerah yang bertindak sesuai aspirasi rakyat. *Kedua*, penyelenggaraan pemerintahan cenderung tidak stabil, tidak efektif dan cenderung terjadi politisasi jabatan dalam birokrasi. *Ketiga*, berjalannya demokrasi tidak berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Problem ini perlu dipikirkan langka-langkah perbaikan dan pembenahan sistem Pilkada itu sendiri dalam kontek demokrasi Indonesia, khususnya demokrasi Pancasila yang sesuai dengan kultur dan idelologi bangsa Indonesia.

PEMILU LANGSUNG KEPALA DAERAH (PIKADA) DALAM KONSOLIDASI SISTEM DEMOKRASI INDONESIA

Terkait dengan berbagai problem Pilkada ini, maka paling tidak terdapat beberapa problem yang mengecewakan terkait dengan pelaksanaan Pilkada di Indonesia.

Pilkada selalu disertai dengan konflik masyarakat, mulai dari tahap pencalonan dan bahkan berlanjut pasca Pilkada. Konflik memang merupakan bagian dari demokrasi, tetapi konflik yang berkepanjangan dan mengarah pada kekerasan dan terhentinya pemerintahan tentu sangat merugikan dan mencederai makna demokrasi itu sendiri, khususnya makna demokrasi Pancasila dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Politik uang (*money politic*) selalu "tercium" dalam setiap pelaksanaan Pilkada dan telah dianggap sebagai bumbu penyedap. Politik uang yang sejatinya merupakan proses suap-menyuap (gratifikasi) telah bergeser menjadi kewajaran, baik bagi calon maupun masyarakat. Pada masa Orde Baru, memang sangat mungkin juga terjadi politik uang, namun saat itu hal tersebut masih dilakukan secara tersembunyi. Akibat dari politik uang ini, suara rakyat jadi tergadai. Calon yang terpilih belum tentu calon yang benar-benar ideal dan dikehendaki oleh rakyat. Sebaliknya, para calon terpilih pun lebih memerhatikan kepentingan sendiri daripada kepentingan rakyat. Karena merasa sudah "membeli" suara rakyat, tidak ada hubungan lagi antara kepada daerah terpilih dengan rakyat pemilih. Jual-beli sudah selesai.

Politik uang mengakibatkan pelaksanaan Pilkada menjadi sangat mahal bagi pasangan calon. Padahal, dari sisi pelaksanaan Pilkada tentu membutuhkan biaya yang lebih mahal dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD. Apalagi jika harus dilakukan dalam dua putaran, serta kemungkinan pemungutan suara ulang berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK).

Walaupun telah dilakukan Pilkada secara langsung, ternyata tidak berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan dan kemajuan daerah, termasuk kemajuan demokrasi. Tidak banyak daerah yang mengalami

peningkatan kesejahteraan dan kemajuan secara signifikan. Beberapa daerah memang mengalami kemajuan cukup fenomental di bawah kepemimpinan kepala daerahnya, namun lebih banyak lagi yang jalan di tempat. Bahkan, beberapa daerah yang memiliki potensi ekonomi dan sumber daya alam yang besar, ternyata tak kunjung mengalami kemajuan.

Fakta menunjukkan bahwa di era desentralisasi/otonomi daerah menciptakan aktor-aktor dan modus baru dari korupsi di Indonesia. Pilkada di daerah tidak ada yang tanpa fraud. Akibatnya, kepala daerah yang dipilih tidak memiliki dampak terhadap upaya pemberantasan korupsi. Alih-alih memberantas korupsi, ternyata banyak kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi, bahkan banyak yang sudah dijeblos ke penjara atau menjadi terpidana, baik pada saat menjabat maupun beberapa saat segera setelah turun dari jabatan.

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung. Pilkada merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah. Pilkada juga memiliki empat fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pertama,* memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah. *Kedua*, melalui Pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah di dasarkan pada visi-misi dan program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Ketiga,* Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopang.

Dengan demikian, Pilkada merupakan salah satu pilar demokrasi sebagai perwujudan dan penguatan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis untuk memilih pimpinan daerah yang kapabel, *legitimate*, dan akseptabel, sehingga diharapkan dapat terwujudnya pemerintahan yang mendapatkan dukungan yang kuat dari rakyat, mampu mentransformasikan pemikiran dan ide menjadi program-program pemerintahan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat dan dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, diperlukan upaya dari seluruh komponen bangsa untuk menjaga kualitas Pilkada agar dapat menjadi Pilkada yang subtantif dan berintergritas tinggi.

Selain itu, juga diperlukan penataan kelembagaan penyelenggara yang mandiri atau independen serta peningkatan kesadaran peserta Pilkada dan warga negara agar tidak terjebak pada permainan dan pragmatisme

kekuasaan yang merugikan kepentingan bangsa dan negara. Sifat kemandirian atau independen ini sangat diperlukan karena pada hakikatnya pelaksanaan Pilkada serentak melekat baik pada kelembagaan maupun fungsi yang dijalankan. Selain itu, kemandirian penyelenggara Pilkada juga harus tercermin dalam pelaksanaan tugas dan pertangungjawabannya. Penyelenggara Pilkada, baik Komisi Pemilihan Umum (KPU) provinsi dan KPU kabupaten/kota maupun Bawaslu dan Panwaslu, harus independen dalam menjalankan tugasnya masing-masing, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Proses Pilkada serentak baik saat ini maupun di masa mendatang, kita menghendaki peningkatan kualitas demokrasi yang mengarah pada terwujudnya demokrasi substansial, termasuk demokrasi lokal. Salah satu upaya yang harus dilakukan adalah meningkatkan kualitas, profesionalisme, dan kemandirian penyelenggara Pilkada agar Pilkada yang memenuhi asas luber dan jurdil dapat terselenggara. Dengan demikian, mekanisme pemilihan Pilkada secara serentak ini, memiliki prospek dan manfaat yang dapat diperoleh dalam memperkuat sistem ketatanegaraan di Indonesia, termasuk memperkuat sistem pemerintahan di daerah.

Oleh karena itu, melalui Pemilu serentak juga menjadi momentum penting untuk menempatkan kembali nilai-nilai dasar Pancasila sebagai akar budaya demokrasi di Indonesia unntuk membangun dan memperkuat sistem politik dan ketatanegaraan yang lebih demokratis berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Hal ini mengingat nilai-nilai dasar "demokrasi Pancasila" adalah model demokrasi yang esensinya tidak dimiliki oleh bangsa-bangsa lain di dunia. Penguatan terhadap nilai-nilai demokrasi Pancasila merupakan *prerequisite* dalam penguatan sistem pemerintahan daerah. Pengabaian terhadap nilai-nilai demokrasi Pancasil yang bersifat *piece-meal* tidak akan pernah memecahkan persoalan Pemilu di Indonesia secara komprehensif dari waktu ke waktu. Perbaikan pada sistem Pemilu nasional dan mengabaikan sistem pemilu lokal tidak akan pernah efektif menuntaskan problem dan prospek pemilu serentak di Indonesia.

Penerapan sistem pemilihan serentak baik tahapan pemilihan Pilkada 2015, maupun pemilihan legislatif dan pemilihan presiden mulai tahun 2019 menyediakan momentum dan baik untuk dijadikan alasan untuk melakukan konsolidasi kebijakan sistem pemilu Indonesia di masa depan. Konsolisasi kebijakan itu perlu diarahkan untuk maksud konsolidasi ke sistem demokrasi Pancasila yang lebih efisien dan efektif dalam menciptakan sistem pemerintahan yang kuat, efektif, tetapi akuntabel dan berintegritas. Secara lebih khusus, konsolidasi sistem pemilihan umum itu akan turut mempengaruhi sistem demokrasi Indonesia yang lebih sehat dan kredibel

di masa depan, yang tidak hanya bertumpu pada prinsip-prinsip demokrasi dan *'rule of law'*, tetapi juga berintegritas karena disadarkan atas prinsip-prinsip *'rule of ethics'* yang efektif dan standar-standar *'rule of electoral ethics'*. Oleh karena itu, integritas pemilu menuntut kesadaran semua pihak untuk tunduk kepada prinsip hukum dan etika secara sekaligus. Sudah tentu, untuk memulainya, kita harus mendahulukan integritas penyelenggara pemilu. Karena itulah kita membangun sistem integritas penyelenggara pemilu dengan mendirikan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang berfungsi sebagai lembaga peradilan etika yang pertama dalam sejarah modern. Harapan kita, hendaknya pemilu-pemilu di Indonesia di masa mendatang akan berkembang semakin baik dari waktu ke waktu, bukan saja menurut ukuran *'rule of electoral law*, tetapi juga menurut standar-standar *'rule of electoral ethics'*.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan yang sebagai berikut :

1. Bahwa salah satu problem dalam implementasi kebijakan desentralisasi politik telah menimbulkan dinamika politik yang cukup tinggi dalam kurun waktu 2005 - 2018, di mana penyelenggaraan Pilkada membawa implikasi yang negatif di satu sisi, yakni membawa potensi tidak terselenggaranya pemerintahan daerah secara efektif dan akuntabel; terjadinya konflik horizontal; masyarakat terjebak dalam permainan politik uang (*money politic*) dalam memilih seorang calon kepala daerah dan yang paling krusial adalah terjadi politisasi dalam jabatan birokrasi pada setiap pergantian pimpinan daerah.
2. Format Pilkada yang ideal kedepan adalah meletakan kembali Pilkada secara konsisten dalam konfigurasi sistem demokrasi Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, Pilkada serentak selain dimaksudkna untuk memperkuat tata kelola sistem pemerintahan daerah, juga dimaksudkan untuk memperkuat nilai-nilai demokrasi Pancasila di aras lokal; melahirkan pemerintahan daerah yang mampu menciptakan akuntabilitas dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, kesetaraan hak warga negara dalam berpolikan yang pada gilirannya memperkuat demokrasi Pancasila di aras nasional; terciptanya efektivitas dan efisiensi anggaran negara serta menempatkan kembali nilai-nilai demokrasi Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara untuk membangun Indonesia yang lebih bermartabat.

Saran

Adapapun saran dari penulis adalah : *pertama,* bahwa Pemilu serentak menjadi momentum penting untuk menempatkan kembali nilai-nilai dasar Pancasila sebagai akar budaya demokrasi di Indonesia untuk membangun sistem politik dan ketatanegaraan yang lebih demokratis berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Hal ini mengingat nilai-nilai dasar "demokrasi Pancasila" adalah model demokrasi yang esensinya tidak dimiliki oleh bangsa-bangsa lain di dunia. *Kedua,* Oleh karena itu, dalam kontek perkembangan demokrasi Indonesia kedepan melalui Pemilu serentak diperlukan penguatan terhadap nilai-nilai demokrasi Pancasila merupakan *prerequisite* dan sebuah keniscayaan dalam penguatan sistem demokrasi lokal (pemerintahan daerah) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pengabaian terhadap nilai-nilai demokrasi Pancasila yang bersifat *piece-meal* tidak akan pernah memecahkan persoalan Pemilu di Indonesia secara komprehensif dari waktu ke waktu. Perbaikan pada salah satu sistem Pemilu baik pemilu legislatif maupun pemilu presiden dan mengabaikan sistem pemilu kepala daerah tidak akan pernah efektif menuntaskan sistem Pemilu dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku:

Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2014.

Jenedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Cetakan Pertama, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2012.

Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Ketiga, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Cetakan Pertama, Penerbit Pustaka Eureka, Surabaya, 2003.

Mirian Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik, Gramedia*, Jakarta, 2000.

Saifudin, *Partispasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2009.

VCRAC Crabbe, *Legislative Drafting*. London: Cavendish Publishing Limited, 1994. Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik,Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2009.

PEMILIHAN UMUM SERENTAK 2019 TINJAUAN DARI FIQIH SIYASAH

~ Hayatun Na'imah ~

Pendahuluan

Sejalan dengan semakin dikokohkannya pengakuan terhadap kedaulatan rakyat di tanah air yang ditandai dengan pengaturan tentang kedaulatan rakyat melalui Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu "bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".. Selain itu, Indonesia telah menganut bentuk pemerintahan Republik (Pasal 1 ayat (1)) dan pemilihan umum merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk Republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan dan pergantian pemerintahan secara teratur.

Maka seiring dengan itu pula, pelaksanaan pemilihan umum kian mendapat perhatian yang lebih serius dari berbagai kalangan. Pemilu sebagai perwujudan dari sistem demokrasi yang belakangan mendapat respons dari berbagai negara sebagai sarana atau mekanisme ideal dalam rangka proses peralihan kekuasaan secara damai dan tertib. Dengan penyelenggaraan Pemilu, maka diharapkan bahwa proses peralihan kekuasaan dalam suatu negara akan dapat berjalan dengan baik. Dalam praktik sistem Pemilu yang dijalankan di Indonesia belakangan ini, fakta telah mencatat bahwa model Pemilu secara langsung telah membawa sejumlah dampak positif. Salah satunya adalah lahirnya pemimpin bangsa, baik Presiden maupun sejumlah Kepala Daerah yang didasarkan atas pilihan mayoritas masyarakat Indonesia. [1]

Kegiatan pemilihan umum (*general election*) merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan

1 Janpatar Simamora, "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak", *Jurnal Rechtsvinding*, Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol 3 No 1,2014, h. 2.

umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang ditentukan.[2] Pemilihan umum 1955 merupakan Pemilu yang pertama dalam sejarah bangsa Indonesia. Waktu itu Republik Indonesia berusia 10 tahun. Pemilihan Umum yang diadakan sebanyak dua kali yaitu pertama pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan kedua pada tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante.

Setelah pemilu pertama1955, Indonesia baru melakukan Pemilu kembali pada tanggal 5 Juli 1971, pertama di jaman Orde Baru di bawah pemerintahan Presiden kedua Indonesia, Presiden Soeharto. Periode 1977, pada Pemilu kali ini, terdapat sembilan partai politik dan satu organisasi masyarakat yang berpartisipasi. Pemilu pada periode ini, dilakukan setiap lima tahun sekali, mulai tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 dengan tiga peserta yaitu Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Partai Pembangunan Persatuan (PPP).

Setelah Presiden Soeharto dilengserkan dari kekuasaannya pada tanggal 21 Mei 1998 jabatan Presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Atas desakan masyarakat, Pemilu yang baru atau dipercepat segera dilaksanakan, sehingga hasil-hasil Pemilu 1997 segera diganti.

Kemudian ternyata bahwa Pemilu dilaksanakan pada 7 Juni 1999, atau tiga belas bulan masa kekuasaan Habibie. Pada saat itu untuk sebagian alasan diadakannya Pemilu adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan dari rakyat bangsa Indonesia, termasuk dunia Internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997 sudah dianggap tidak dipercaya. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan penyelenggaraan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang baru. Pemilu ini dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPRD Tingkat I, dan DPRD Tingkat II.

Pemilu 1999 merupakan Pemilu pertama sejak zaman Orde Baru runtuh dan dimulailah era Reformasi di Indonesia. Setelah 1999, Indonesia pun kembali melakukan Pemilu setiap lima tahun sekali secara langsung. Bahkan pemilihan umum 2004 merupakan Pemilu pertama kali di Indonesia dimana setiap warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, dapat memilih langsung Presiden dan Wakilnya selain Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Tingkat I, dan DPRD tingkat II. Selain itu, sejak Pemilu 2004, juga dilakukan pemilihan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pada tahun 2014, seluruh rakyat Indonesia kembali melakukan pesta demokrasi terbesar yaitu pemilihan umum untuk menentukan tidak hanya anggota DPR, DPRD Tingkat 1, DPRD Tingkat 2, dan DPD, tetapi juga memilih Presiden dan

2 Jimly Asshiddiqie, (2010), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Utama, , h. 416.

Wakil presiden negeri ini. Pemilu Legislatif yang dilakukan pada tanggal 09 April 2014 dan Pemilu Presiden pada tanggal 09 Juli 2014.[3]

Dalam praktiknya selama ini, pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD ditempatkan dalam satu tempat yang sering diistilahkan dengan Pemilu legislatif. Demikian juga dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden juga ditempatkan serta diselenggarakan secara tersendiri dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Digulirkannya proses pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara terpisah pada akhirnya telah menimbulkan konsekuensi tersendiri selama ini. Konsekuensi dimaksud lebih mengarah pada hal-hal yang kurang mendukung bagi pelaksanaan demokrasi yang lebih efisien dan efektif.

Beragam kelemahan dari mekanisme Pemilu secara terpisah dapat dilihat dari persoalan waktu, besarnya biaya yang dibutuhkan dan juga tenaga yang harus dicurahkan oleh penyelenggara Pemilu dalam rangka menghelat pesta demokrasi dalam waktu yang berbeda. Atas dasar besarnya beban pengeluaran yang harus dipikul oleh negara dalam rangka menyelenggarakan perhelatan demokrasi langsung dengan jadwal dan waktu berbeda, khususnya pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan umum anggota legislatif, maka sejumlah pihak yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konsitusi yaitu Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E ayat (1) dan (2), Pasal 27 (1), Pasal 28D (1), Pasal 28H (1), dan Pasal 33 (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu anggota legislatif secara terpisah dipandang telah menimbulkan porsi pengeluaran yang cukup besar bagi keuangan negara, sehingga menjadi teramat layak untuk dikaji ulang. Mahkamah Konstitusi (MK) pun tampaknya punya pandangan yang sama dalam memaknai proses penyelenggaraan Pemilu yang selama ini cukup membebani APBN. Tepatnya pada tanggal 23 Januari 2014, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan uji materi atas Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh Effendi Gazali. Permohonan yang dikabulkan MK adalah *judicial review* atas Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Sedangkan terkait dengan *judicial review* atas Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang pada intinya mengatur masalah besaran batas

3 Jefri Hutagalung, http://jefrihutagalung.wordpress.com/2014/04/08/sejarah-pemilihan-umum-di-indonesia-hingga-Pemilu-2014-indonesia-election-2014/.

minimal perolehan suara partai politik untuk dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*) tidak dikabulkan oleh MK. Selanjutnya, MK menyatakan bahwa putusan dimaksud hanya berlaku untuk pelaksanaan Pemilu 2019 dan Pemilu seterusnya.[4]

Sementara untuk pelaksanaan Pemilu 2014, ketentuan yang sudah dibatalkan itu tetap menjadi pedoman penyelenggaraannya. Putusan MK kali ini patut diapresiasi sebagai langkah bijak dalam rangka menyelenggarakan perhelatan demokrasi dengan lebih efisien dan efektif, karena bagaimanapun juga bahwa proses demokrasi langsung yang digelar selama ini, khususnya dengan rentang waktu dan proses penyelenggaraan yang berbeda-beda akan menelan biaya yang sedemikian besar.

Dikeluarkannya putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 menimbulkan konsekuensi tersendiri terkait dengan upaya penyerentakan pelaksanaan Pemilu legislatif serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di tanah air. Sebagaimana diketahui bahwa kedua Pemilu dimaksud selama ini digelar secara terpisah (selalu didahului dengan pelaksanaan Pemilu legislatif) dan berada di bawah naungan regulasi yang berbeda pula. Oleh sebab itu, upaya penyerentakkan Pemilu dimaksud membutuhkan langkah lanjutan agar kemudian pelaksanaan Pemilu serentak yang dimulai sejak 2019 mendatang dapat berjalan dengan baik serta berkontribusi besar dalam rangka membangun kualitas demokrasi yang lebih baik. Langkah lanjutan yang dimaksud ialah salah satunya mengenai sistem *presidential threshold* atau ambang batas perolehan suara di parlemen menjadi salah satu subtansi penting yang patut di kaji secara matang dan mendalam terkait dengan proses pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik, apakah masih menerapkan sistem ambang batas atau tidak, atau bahkan misalnya mengkaji lebih jauh tentang kemungkinan kehadiran calon perseorangan, dengan adanya pemilihan serentak ini tidak diketahui siapa dan partai mana yang berhak mengusung pasangan calon Presiden, karena biasanya calon Presiden selalu didominasi oleh partai politik dengan perolehan suara cukup besar pada pemilihan umum legislatif. Sehingga membuka peluang bagi setiap partai politik untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden masing-masing.

4 Amar Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, antara lain berbunyi: a) Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian; Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; dan b) Amar putusan tersebut di atas berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya.

Islam memberikan pembelajaran kepada umatnya melalui sejarah/ shirah. Selepas wafatnya Rasulullah, yang pertama kali dilakukan adalah menentukan mekanisme dan memilih pemimpin yang akan menahkodai kapal peradaban Islam. Para sahabat "menomorduakan" prosesi pemakaman Rasulullah maupun stabilitas ekonomi demi menjaga stabilitas politik yang sangat dipengaruhi oleh estafet proses kepemimpinan.

Allah SWT berfirman dalam Q.S-An-nisa/4: 59 yang berbunyi sebagai berikut:

يا أيّها الّذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرّسول وأولى الأمر منكمْ فإنْ تنازعتمْ فى شىْءٍ فردّوهُ إلى الله والرّسول إنْ كنتمْ تؤمنون بالله والْيوْم الآخر ذلك خيْرٌ وأحْسنُ تأويلا

Hai orang-orang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.[5]

Pada ayat di atas, Allah Swt mewajibkan kita mentaati *ulil amri* di antara kita dan *ulil amri* yang dimaksud adalah para *imam* (khalifah) yang memerintahkan.

Demikian juga dengan Sabda Rasulullah Saw yang berbunyi :

- حدّثنا عبْدانْ، أخْبرنا عبْدُ الله، عنْ يُونُس، عن الزّهْريّ، أخْبرنى أبُو سلمة بْنُ عبْد الرّحْمن، أنّهُ سمع أبا هُريْرة رضى اللهُ عنْهُ: أنّ رسُول الله صلّى اللهُ عليْه وسلّم، قال: «منْ أطاعنى فقدْ أطاع الله، ومنْ عصانى فقدْ عصى الله، ومنْ أطاع أميري فقدْ أطاعنى، ومنْ عصى أميري فقدْ عصانى [2]

Telah menceritakan kepada kami Abdan, dari Abdullah, dari Yunus, dari Zuhry Telah menceritakan kepadaku Abu Salamah bin Abdurrahman, Sesungguhnya telah mendengar dari Abu Hurairah R.a, Bahwasanya Rasulullah Saw bersabda: Barang siapa yang taat kepadaku maka dia benar-benar taat kepada Allah, dan barang siapa durhaka kepada ku maka dia benar-benar durhaka kepada Allah, dan barang siapa taat kepada ulil amri maka dia benar-benar taat kepada ku, dan barang siapa durhaka kepada ulil amri maka dia benar-benar durhaka kepadaku.[6]

5 Departemen Agama Republik Indonesia,1995, *Al-Quran Dan Terjemahnya*, Jakarta, Proyek Pengadaan Kitab Suci Al-Quran, h.125.

6 Imam Abu Zakaria Yahya bin Syarf an-Nawawy, 1981, Riyadus Shalihin I, terjemahan oleh Muslich Syabir *Terjemahan Riyadus Shalihin I*, Semarang, CV Toha Putera, h. 539.

Pembahasan

Berdasarkan latar belakang, permasalahan dalam makalah ini adalah: bagaimana Pemilu serentak ditinjau dari kajian fiqih siyasah?

Pembahasan dalam makalah ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu dengan mempelajari dan menelaah sejumlah bahan yang membahas mengenai sebuah permasalahan hukum. Menurut Soekanto dan Mamudji, penelitian hukum normatif mencakup beberapa bagian, diantaranya: *pertama*, penelitian terhadap asas-asas hukum; *kedua*, penelitian terhadap sistematik hukum; *ketiga*, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; *keempat*, perbandingan hukum dan terakhir adalah sejarah hukum.[7]

Subyek penelitiannya adalah mengenai putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dan Undang-Undang No 42 Tahun 2008 tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang akan dilaksanakan serentak pada Tahun 2019. Sedangkan obyek dalam penelitian ini adalah konsep fiqih siyasah mengenai Putusan tersebut.

Pemilihan Umum (Pemilu) Serentak

Pemilu serentak (*concurrent elections*) secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu secara bersamaan. Jenis-jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif di beragam tingkat yang dikenal di negara yang bersangkutan, yang terentang dari tingkat nasional, regional hingga pemilihan di tingkat lokal. Di negara-negara anggota Uni Eropa, pemilu serentak bahkan termasuk menyelenggarakan pemilu untuk tingkat supra-nasional, yakni pemilihan anggota parlemen Eropa secara berbarengan dengan pemilu nasional, regional atau lokal. Dengan adanya beragam faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan pemilu serentak, maka terdapat beberapa varian yang sebagian sudah diterapkan dan beberapa lagi masih sifatnya hipotetis. [8]

Dalam penggunaan sistem pemilu serentak, praktik umum yang banyak diterapkan adalah menggabungkan pemilihan eksekutif dengan pemilihan anggota legislatif. Di Amerika Latin, Jones mencatat bahwa pemilihan Presiden dan anggota legislatif dilakukan secara serentak di Bolivia, Columbia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela. Bukan hanya untuk tingkat nasional,

7 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat,* Jakarta, Raja Grafindo Persada, h. 14.

8 Syamsuddin Haris, 2015, "Pemilu Nasional Serentak 2019", *Electoral Research Institute (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) Position Paper,* Jakarta, h. 4.

di beberapa negara pemilu serentak juga dilakukan dengan menggabungan pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu regional atau lokal.

Di Amerika Serikat, misalnya, di beberapa negara bagian pemilu menggabungkan bukan hanya pemilihan Presiden dan anggota Kongres serta Senat di tingkat pusat, melainkan pada waktu yang bersamaan juga menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Legislator di tingkat negara bagian. Di Amerika Latin, Brazil juga menerapkan model serupa. Pemilu dilakukan secara serentak dengan menggabungkan pemilihan presiden dan anggota parlemen di tingkat nasional, dan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian.[9]

Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara harus didasarkan pada UUD NRI 1945 dengan berpegang pada alat bukti dan keyakinan masing-masing hakim konstitusi. Alat bukti yang dimaksud sekurang-kurangnya 2 (dua) seperti hakim dalam memutus perkara tindak pidana.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi harus memuat fakta yang terungkap dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan apakah putusannya menolak permohonan, permohonan tidak diterima atau permohonan dikabulkan.[10]

1. Isi Putusan

Ada tiga jenis putusan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut :

1) Permohonan tidak diterima (*Niet Ontvankelijk Verklaard*)

Permohonan tidak diterima adalah suatu putusan yang apabila permohonannya melawan hukum dan tidak berdasarkan hukum. Dalam putusan ini permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 dan 51 UU Mahkamah Konstitusi. Pasal 50 berbunyi *"undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan UUD 1945"*. Pasal 51 mensyaratkan pemohon adalah pihak menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang dengan kualifikasi pemohon sebagai berikut : (i) perorangan warga negara Indonesia, (ii) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI, (iii) badan hukum publik atau privat, dan (iv) lembaga negara. Pasal 51 mewajibkan juga pemohon dan permohonannya menguraikan dengan jelas dalam permohonannya

9 *Ibid.*

10 Sandrowgravel, *Putusan Mahkamah Konstitusi*, dikutip pada laman website: *http://tentang-ilmu-hukum.blogspot.com/2012/04/putusan-mahkamah-konstitusi.html.*

tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dan menguraikan bahwa pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan UUD NRI 1945 atau materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945. Dalam permohonan tidak diterima maka amar putusan menyatakan permohonan tidak diterima.

2) Putusan Ditolak (*Ontzigd*)

Putusan hakim konstitusi menyatakan permohonan ditolak apabila permohonan tidak beralasan. Dalam hal ini undang-undang yang dimohonkan untuk diuji tidak bertentang dengan UUD NRI 1945 baik mengenai pembentukannya maupun materinya baik sebagian atau keseluruhannya, yang dalam amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka amar putusan juga menyatakan materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

3) Putusan Dikabulkan

Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan pemohon wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan sejak diucapkan. Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah diuji tidak dapat diuji kembali (*nebis in idem)* yang merupakan asas yang juga dikenal dalam hukum pidana.

2. Ultra Petita

Di dalam hukum acara, khususnya dalam hukum acara perdata terdapat pandangan yang oleh beberapa ahli telah dianggap sebagai salah satu prinsip hukum acara, yaitu hakim dilarang memutus melebihi apa yang dimohonkan (*ultra petita*). Kententuan tersebut berdasarkan Pasal 178 ayat (2) dan ayat (3) HIR serta Pasal 189 ayat (2) dan ayat (3) RBg.[11]

Karena adanya pandangan tersebut, pada saat MK memutuskan membatalkan beberapa ketentuan Pasal tentang penyelenggaraan pemilu, dan menentukan pemilu serentak baru bisa dilaksanakan pada tahun 2019 mendatang, banyak muncul tanggapan bahwa MK telah melanggar prinsip larangan *ultra petita*. [12]

Namun demikian berdasarkan karakteristik perkara yang menjadi wewenang MK, tidaklah dapat dikatakan bahwa larangan *ultra petita* tersebut dapat diterapkan untuk peradilan MK. Kewenangan pengujian

11 Mahkamah Konstitusi RI, (2010) *Hukum Acara Mahkamah Kontitusi,* Jakarta, Sekeretaris Jenderal dan Kepatniteraan MK, h.53.

12 Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

undang-undang yang dimiliki oleh MK pada prinsipnya bersifat publik walaupun pengajuannya dapat dilakukan oleh individu tertentu yang hak konstitusionalnya dirugikan oleh ketentuan undang-undan. Hal itu sesuai dengan objek pengujiannya yaitu ketentuan undang-undang sebagai norma yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum. Dalam hal Undang-Undang misalnya, jelas bahwa perkara ini menyangkut kepentingan umum yang akibat hukumnya mengikat semua orang (*erga omnes)*. Larangan *ultra petita* berlaku dalam lapangan hukum perdata karena inisiatif untuk mempertahankan atau tidak satu hak yang bersifat privat yang dimiliki individu tertentu terletak pada kehendak atau pertimbangan individu itu sendiri dan akibat hukumnya hanya mengikat pada individu tersebut, tidak kepada individu yang lain.

Bahkan, perkembangan dan kebutuhan pemenuhan tuntutan keadilan telah menyebabkan larangan tersebut tidak lagi diberlakukan secara mutlak. Selain itu, dalam setiap gugatan, dakwaan, ataupun permohonan biasanya selalu dicantumkan permohonan kepada hakim untuk menjatuhkan putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*) sehingga hakim memiliki keleluasaan untuk menjatuhkan putusan lebih dari petitum.[13]

Implikasi Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 Terkait dengan Sistem *Presidential Threshold*

Sebagaimana telah disebutkan di dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diatas, yang menyatakan bahwa penjelasan penyelenggaraan pemilihan umum yaitu Pasal 3 ayat (5), serta tentang tata cara pelaksanaannya yaitu Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka pelaksanaan pemilu di Indonesia dilaksanakan secara serentak pada tahun 2019, pertimbangan putusan ini dilaksanakan pada tahapan pemilu 2019 karena menurut Mahkamah tahapan penyelenggaraan pemilu 2014 telah sedang berjalan dalam waktu dekat, sehingga dapat mengganggu proses pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung. Adapun mengenai ketentuan Pasal 9 UU No 42 Tahun 2008 tentang tinjauan ambang batas perolehan suara partai politik peserta pemilu untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*), Mahkamah tidak menguji permohonan tersebut dengan pertimbangan bahwa dengan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dalam pemilihan umum secara serentak maka ketentuan pasal persyaratan perolehan suara partai politik sebagai syarat untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden merupakan kewenangan pembentuk

13 *Ibid*, h. 54.

undang-undang dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945. Dalam hal ini DPR dan Pemerintah lah yang berwenang membentuk perubahan undang-undang tersebut. Oleh karena itu ketentuan mengenai *Presidential Threshold* hanya pembentuk undang-undang lah yang berhak menentukan apakah diberlakukan atau tidak pada pemilu 2019 mendatang.

Inti dari keberadaan undang-undang adalah menciptakan sistem yang teratur dan tetap berada pada jalur konstitusional. Tidak seharusnya sistem *presidential threshold* digunakan sebagai alat untuk meloloskan kepentingan dari kalangan tertentu. Namun, masyarakat juga harus peka dan waspada. Sistem *presidential threshold* bukan penghambat utama dalam melahirkan kepemimpinan yang ideal di Indonesia.[14]

UUD 1945 melalui Pasal 6A ayat (2) mengamanatkan "pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum." Ketentuan tersebut di atas diimplementasikan melalui Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Untuk mewujudkan ketentuan *presidential threshold*, maka dilakukan 2 (dua) kali pemilu secara langsung yang terbagi menjadi Pemilu legislatif serta selanjutnya Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang telah dilakukan pada pemilu tahun 2004, 2009 dan 2014 kini Penyelenggaraan Pemilu dua kali ini dianggap menimbulkan kerugian terhadap negara yang diantaranya: 1. Politik transaksional yang berlapis-lapis; 2. Biaya politik yang sangat tinggi; 3. Politik uang yang meruyak; 4. Korupsi politik; dan 5. Tidak ditegakkannya atau diperkuatnya sistem presidensial yang sesungguhnya.[15] Kacung Marijan mengemukakan bahwa efektifitas *threshold* harus dipertimbangkan melalui: (i) Memahami dan mengimplementasikan *threshold* sebagaimana terjadi di Negara-negara yang lain, yaitu memahaminya sebagai batas minimal perolehan suara suatu partai politik untuk memperoleh kursi di parlemen. Tidak ada angka baku atas perolehan batas minimal tersebut. (ii) Memahami dan mengimplementasikan *threshold* dengan mekanisme implementasi aturan yang lebih ketat lagi. Sehingga skenario *threshold* dipakai lebih ketat untuk memunculkan sistem multipartai moderat.[16] *Threshold* tersebut bermakna pada batasan terhadap partai-partai apa saja yang berhak memperoleh kursi di parlemen. Namun di Indonesia, merujuk pada partai-partai yang berhak mengikuti pemilu berikutnya.[17]

14 Annisa Rusydiana, dkk, (2014) *Pemilu lima Kotak*, Dampak Putusan MK atas UU Pilpres dan Masa Depan Kepemimpinan Indonesia, Bogor, Beastudi Indonesia-Dompet Dhuafa, h.11.

15 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013,h. 6.

16 Kacung Marijan, (2012), *Sistem Politik Indonesia:Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta, Cet Ke-3, Kencana Prenada Media, h. 75.

17 *Ibid*, . 73.

Pemilu Serentak dalam Kajian Konteks *Fiqih Siyasah*

Pemilihan umum serentak antara Presiden dan Wakil Presiden dan Legislatif sesuai dengan kajian konteks *Fiqih Siyasah*, karena Pemilu merupakan sarana demokrasi untuk memilih Kepala Negara maupun Legislatif (*Khalifah dan ahlu al-halli wa al- aqdi*). Dalam kitab al-ahkam al-sulthaniyah yang di sebut khalifah atau imamah ialah:

الإمامة موضوعة لخلافة النبوة فيحراسة الدِّين وسياسة الدنيا

"Imamah ialah suatu kedudukan atau jabatan yang diadakan untuk mengganti tugas kenabian di dalam memelihara agama dan mengendalikan dunia" [19]

Menurut Al-Mawardi proses pemilihan kepala negara yang di awali dengan meneliti persyaratan kandidat. Lalu kandidat yang dianggap paling memenuhi kualifikasi untuk menjadi kepala negara diminta kesediaannya tanpa dipaksa. Bila kandidat bersedia menjadi kepala negara, maka dimulailah kontrak sosial antara kepala negara dengan rakyat yang diwakili oleh *ahlu al-halli wa al- aqdi*. Selanjutnya barulah rakyat secara umum menyatakan kesetiaan mereka kepada kepala negara[20].

Adapun yang disebut dengan *ahlu al-halli wa al- aqdi* secara harfiah ialah orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Menurut Rasyid Ridha dalam Tafsir al-Manaar[21] yang dimaksud dengan *ahlu al-halli wa al- aqdi* ialah " Orang-orang yang memiliki kearifan dan kecerdasan di dalam mengatur kemaslahatan kemasyarakatan, serta mampu menyelesaikan masalah-masalah pertahanan dan ketahanan, serta masalah-masalah kemasyarakatan dan politik.[22] Dengan kata lain *ahlu al-halli wa al- aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota *ahlu al-halli wa al- aqdi* ini terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang antara lain bertugas menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan. Al-Mawardi menyebutkan bahwa *ahlu al-halli wa al-aqdi* dengan *ahl-ikhtiyar,* karena merekalah yang berhak memilih khalifah.[23] Dalam konteks *fiqh siyasah* terdapat di dalamnya lembaga legislatif yang disebut dengan *al-sulthah al-tasyri`iyah*, yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Istilah ini digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam

18 Abu Hasan Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-sulthaniyah*, Beirut, Dar al-Fikr, h.5.

19 A Djazuli, (2007) *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari`at,*Jakarta, Kencana Media Pratama, h. 56.

20 Muhammad Iqbal, (2007) *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta, Gaya Media Pratama, h.139.

21 Rasyid Ridha, *Tafsir Al-Manaar*, Mesir, Maktabah Al-Qahirah, 1960, Juz. 3, h. 11

22 A Djazuli, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari`at, Op.Cit.*,,h. 75.

23 Abu Hasan Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-sulthaniyah*, *Op. Cit.*, h. 6.

yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan-ketentuan Syari`at[24]. Tugasnya ialah menetapkan hukum yang tidak terdapat di dalam *nash* maupun Sunnah sehingga memerlukan ijtihad untuk menentukan hukum tersebut. Keterkaitan permasalahan ini dengan pembentuk undang-undang ialah bahwa pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan[25]. Karena perkembangan zaman yang bersifat dinamis sehingga apabila undang-undang tersebut tidak berlaku lagi maka diganti dengan undang-undang yang baru. Al-Qur'an hanya memberikan beberapa landasan yang prinsipil, antara lain "asas musyawarah" dalam hubungan dengan proses pemilihan pemimpin, menuntut pertanggungjawaban dan pemberhentiannya. Atas dasar itu mengharuskan setiap pemimpin (penguasa), yang mendapat kepercayaan dari rakyat, untuk menggunakan asas musyawarah dalam setiap tugasnya dan pengambilan keputusan berhubungan dengan kepentingan rakyat. Kewajiban pemerintah untuk selalu memperhatikan kemaslahatan ini berkaitan erat dengan ajaran Islam tentang hubungan pemerintah dan rakyatnya.

Mengenai pelaksanaan pemilihan umum serentak, menurut Penulis pelaksanaannya akan lebih efisien, dan dapat menghemat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam yang selama ini terkuras habis hanya untuk penyelenggaraan pemilu, bahkan untuk satu pemilu saja bisa menghabiskan dana sekitar Rp. 16 Triliun, dana sebesar itu mungkin lebih bermanfaat untuk digunakan kepada hal-hal yang dapat mensejahterakan negara . Oleh karena itu, putusan MK kali ini dipandang sangat tepat karena dengan penyerantakkan pemilu pada 2019 mendatang, seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (4) yang berbunyi "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional" .

Ditinjau dari *Fiqh Siyasah* tentang konsep keuangan negara berdasar Syari`at yaitu *Siyasah Maliyah*. Kajian *Siyasah Maliyah* dalam perspektif Islam tidak terlepas dari Al-Qur`an, Sunnah Nabi dan praktik yang dikembangkan oleh al-Khulafa` al-Rasyidun serta pemerintahan Islam sepanjang sejarah. *Siyasah Maliyah* adalah salah satu bagian terpenting dalam sistem pemerintahan Islam, karena ini menyangkut tentang anggaran pendapatan

24 Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, *Op.Cit.*, h. 161.
25 *Ibid*, h. 163.

dan belanja negara. Dalam kajian ini antara lain dibahas tentang sumber-sumber dan pos-pos pengeluaran negara.[26]

Oleh karena itu, pemilihan umum serentak ditinjau dari *Siyasah Maliyah* dinilai sangat baik untuk menghemat anggaran negara, sehingga tidak terjadi lagi pemborosan pengeluaran negara yang tidak bermanfaat sesuai dengan prinsip keuangan negara yaitu untuk mensejahterakan kepentingan masyarakat dan menolongnya dari kesalahan hidup serta untuk kepentingan negara itu sendiri, sehingga anggaran negara yang selama ini dihabiskan untuk pemilu yang sebelumnya yang dilaksanakan secara tidak serentak dapat dialihkan kepada program-program pemerintah yang dapat mensejahterakan rakyat dan menjaga perkonomian negara. Selain itu juga tujuan untuk menciptakan *Maqashid al-Syariah* salah satunya *Hifdh al-mal* yaitu memelihara harta. Sehingga kehidupan mashlahat umat akan tercapai, *hasannah fi al-dunya wa hasanah fi al-akhirah* menuju keridhaan Allah SWT.

Penutup

Pemilihan umum serentak ditinjau dari *Siyasah Maliyah* dinilai sangat baik untuk menghemat anggaran negara, sehingga tidak terjadi lagi pemborosan pengeluaran negara yang tidak bermanfaat sesuai dengan prinsip keuangan negara yaitu untuk mensejahterakan kep

entingan masyarakat dan menolongnya dari kesalahan hidup serta untuk kepentingan negara itu sendiri. Selain itu juga tujuan untuk menciptakan *Maqashid al-Syariah* salah satunya *Hifdh al-mal* yaitu memelihara harta. Sehingga kehidupan mashlahat umat akan tercapai, *hasannah fi al-dunya wa hasanah fi al-akhirah* menuju keridhaan Allah SWT.

26 *Ibid.*,h. 273.

Daftar Pustaka

Abdullah, Abu Muhammad bin Ismail Bukhari, *Shahih Bukhari*, Indonesia Maktabah Rihlan, Juz. IV

Abu, Imam Zakaria Yahya bin Syarf an-Nawawy, (1981). Riyadus Shalihin I, terjemahan oleh Muslich Syabir *Terjemahan Riyadus Shalihin I*, Semarang: CV Toha Putera.

A Djazuli, (2007). *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari`at,* Jakarta: Kencana Media Pratama.

Asshiddiqie, Jimly, (2010). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Utama.

Departemen Agama Republik Indonesia, (1995). *Al-Quran Dan Terjemahnya*, Jakarta:Proyek Pengadaan Kitab Suci Al-Quran.

Hasan, Abu Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-sulthaniyah,* Beirut: Dar al-Fikr.

Iqbal, Muhammad, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007.

Mahkamah Konstitusi RI, (2010). *Hukum Acara Mahkamah Kontitusi,* Jakarta: Sekeretaris Jenderal dan Kepatniteraan MK.

Marijan, Kacung, (2012). *Sistem Politik Indonesia:Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Cetakan ketiga, Jakarta : Kencana Prenada Media.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, (2007). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat,* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Ridha, Rasyid, (1960). *Tafsir Al-Manaar*, Mesir: Maktabah Al-Qahirah.

Rusydiana, Annisa dkk, (2014). *Pemilu Lima Kotak Dampak Putusan MK atas UU Pilpres dan Masa Depan Kepemimpinan Indonesia*, Bogor: Beastudi Indonesia-Dompet Dhuafa.

Internet.

Jefri Hutagalung, http://jefrihutagalung.wordpress.com/2014/04/08/sejarah-pemilihan-umum-di-indonesia-hingga-Pemilu-2014-indonesia-election-2014.

Kompas.com//PutusanMK//.

Sandrowgravel, *Putusan Mahkamah Konstitusi*, dikutip pada laman website: *http://tentang-ilmu-hukum.blogspot.com/2012/04/putusan-mahkamah-konstitusi.html*,

Makalah dan Jurnal

Haris, Syamsuddin Dkk, *Pemilu Nasional Serentak 2019* (*Electoral Research Institute (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia)* Position Paper, Jakarta; 2015.

Simamora, Janpatar, *Menyongsong Rezim Pemilu Serentak*, Jurnal Rechtsvinding, media pembinaan hukum nasional, Vol 3 no 1, 2014.

Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran

Negara Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

PEMILIHAN UMUM DAN KECURANGAN

~ M. Hadin Muhjad ~

1. Pengantar

Pemilihan umum (*general elections*) merupakan perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat, sehingga Pemilihan umum merupakan syarat wajib bagi suatu negara demokrasi modern, karena dengan pemilu itu rakyat memilih wakilnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan saluran untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat. Dalam konsep kedaulatan rakyat seperti ini berarti kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan rakyat melalui pemilihan umum dilakukan penyerahan atau memberikan mandat sebagian dari kekuasaan politik rakyat kepada sebagian kecil rakyat atau elit politik yang dipercaya untuk menjalankan secara riil pelaksanaan pemerintahan.

Agar tujuan pemilu tersebut tercapai, maka pemilihan umum di Indonesia menganut asas "**LUBER**" yang merupakan singkatan dari "**L**angsung, **U**mum, **Be**bas dan **R**ahasia". Asas "Luber" ini sudah ada sejak zaman Orde Baru. Maksudnya adalah :

- "Langsung" berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan.
- "Umum" berarti pemilihan umum dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara.
- "Bebas" berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.
- "Rahasia" berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri.

Kemudian di zaman reformasi asas luber tidak cukup ditambah dengan asas "**Jurdil**" yang merupakan singkatan dari "Ju**jur** dan A**dil**". Asas "jujur" mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara

pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih. Asas "adil" adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Asas jujur dan adil mengikat tidak hanya kepada pemilih ataupun peserta pemilu, tetapi juga penyelenggara pemilu.

Pelaksanaan pemilu yang luber dan jurdil ini bukan berarti lalu sudah memenuhi tujuan pemilu melainkan masih memerlukan partisipasi aktif masyarakat. Pelaksanaan pemilu yang baik melahirkan harapan yang lebih baik akan masa depan demokrasi bangsa.

Pemilu menjadi bagian penting dari sejarah panjang perjalanan bangsa Indonesia. Sejak Indonesia merdeka hingga saat ini, kita telah berkali-kali berhasil menyelenggarakan pemilu dengan segala kompleksitas dan dinamika yang mengiringi prosesnya. Pemilu yang demokratis memang harus selalu melibatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi sebagaimana isi konstitusi bukan hanya sebagai objek tapi juga sebagai subjek pemilu demi menjamin integritas penyelenggara dan proses pemilu.

Pemilu serentak yaitu pilpres dan pilleg tahun 2019 ini haruslah dijamin bahwa secara kualitas akan lebih baik daripada Pemilu 2014. Pemilu yang berkualitas itu adalah bahwa suara rakyat yang disampaikan dalam penyelenggaraan pemilu harus dipastikan agar tidak disalahgunakan. Atau juga rakyat sebagai pemilih betul-betul dalam kesadaran ketika menentukan pilihannnya.

Dalam pemilihan umum yang demokratis, maka hal yang terpenting dalam pemilihan yang demokratis adalah pemilihan yang **bebas dan adil.**[1] Yang dimaksud bebas di sini adalah bebas untuk berbeda dalam memilih tetapi tidak melanggar hukum, tanpa ada kekerasan atau kericuhan dan menjadi instrumen baik untuk penyerahan kekuasaan dan legitimasi, dan adil itu adalah tidak berlaku curang karena pemilihan yang tidak adil dan tidak jujur bisa menimbulkan keraguan pada kemenangan seseorang yang menduduki jabatan di pemerintahan dan mengurangi kecakapannya dalam memerintah.[2] Diamond and Morlino pernah menyatakan bahwa *in evaluating the state of democracy in a particular country, analysts often use the openness, fairness and compettiveness of its elections as a key indicator*.[3] Dalam UU pemilu disebutkan bahwa pelaksanaan pemilu itu harus berjalan secara langsung, umum, bebas, rahasia dan jujur adil, karena tanpa penerapan asas pemilu tersebut pemilihan akan dimenangkan melalui cara-cara yang curang

1 M. Hadin Muhjad, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis", *Disertasi* , Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2007, hal.29

2 Lihat D.Grier Stephenson, Jr, "Prinsip-prinsip Pemilihan Demokratis" dalam Majalah *Demokrasi*, hal. 21

3 Edward Aspinall and Marcus Mietzner, *Problems of Democratisation in Indonesia, Election, Institutions and Society*, ISEAS Publishing, Singapore, 2010, hal.5

(malpractices) [4] bahkan penyelenggaraan pemilu sudah hancur, karena yang terjadi bukan lagi sebuah pemilu.

2. Penyakit Pemilu

Tujuan pemilu dimaksud di atas tidak akan tercapai karena dalam penyelenggaraan pemilu selama selalu dijangkiti penyakit pemilu. Penyakit dalam pemilu ini yang sudah kronis adalah *money politic*. Istilah ini ternyata kurang tepat karena tidak ada politik yang gratis menurut Denny Indrayana penyakit yang dimaksud namanya yang paling pas adalah *vote buying* bukan *money politic*.` *Money politics* (politik uang) mencederai demokrasi. Pemilu yang menghendaki terciptanya *good and clean goverment* , menjadi jauh, karena terhalang kabut oleh transaksional politik uang. Masyarakat menjadi buta karenanya tidak mengenal lagi mana pemimpin yang baik karena ditutupi dengan uang.

Praktek ini seperti sudah membudaya yang agak sulit untuk dihapus. Aroma kecurangan pemilu sudah lama tercium. Bawaslu sudah mengantongi beberapa kasus pelanggaran kecurangan, dan lebih mencengangkan KPK menemukan amunisi kecurangan dalam jumlah milyaran.

3. Pola Kecurangan dan Upaya perbaikan

Dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 setidaknya akan menjamin kualitas pemilu bisa lebih baik daripada penyelenggaraan Pemilu 2014. Serta, untuk memastikan terjaminnya penggunaan hak politik warga masyarakat sesuai amanah UUD 1945, karena rakyat akan merasa memiliki terhadap penyelenggaraan pemilu sehingga akan ada kesadaran akan penting nilai suara mereka yang diberikan dalam pemilu. Juga memastikan terwujudnya pemilu yang bersih, transparan, dan berintegritas dari sisi penyelenggaraan dan penyelenggaranya. Konstitusi mengamanahkan bahwa pemilu harus dilakukan atas dasar juber dan jurdil tanpa intervensi siapapun dan dalam bentuk apapun. Kemudian mendorong terwujudnya pemilu sebagai instrumen penentuan kepemimpinan politik dan evaluasi kepemimpinan politik. Pemilu adalah momentum untuk menentukan kepemimpinan, momentum melahirkan pemimpin baru yang lebih baik yang betul-betul pilihan rakyat dari hati nuraninya. Pemimpin harus mempunyai legitimasi yang kuat dari rakyat, rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi mengamanahkan kepada pemimpin politik untuk memperbaiki nasib rakyat. Rakyat sebagai tuan haruslah terus dilayani dalam proses menyejahterakan rakyat sebagai tanggung jawab pemimpin.

4 Topo Santoso & Didik Supriyanto, 2004, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, PT. Rajasgrafindo Persada , Jakarta, 129

Sayangnya harapan ini kadang-kadang bak sebuah fartamorgana di tengah padang pasir yang luas karena Virus kecurangan pemilu itu yang selalu muncul dengan modus operandi yang mengalami peningkatan setiap kali pemilu dilaksanakan baik kuntatitas maupun kualitasnya, dan menariknya virus ini ternyata sudah menjalar kemana-mana termasuk memasuki wilayah yang oleh masyarakat sakral seperti pendidikan dan agama dalam even yang sama. Habis lah sudah pertahanan moral bangsa ini bila virus ini penyebarannya tidak terkendalikan.

Pola-pola kecurangan itu antara lain adalah manipulasi suara pada saat rekapitulasi suara berjenjang di setiap tahapan, sehingga terjadi transaksi suara. Misalnya, dalam satu partai politik ada caleg yang mendapat suara sedikit, kemudian suaranya itu dilego ke caleg lain yang perolehan suaranya lebih besar. Praktik jual beli suara ini bisa juga terjadi dalam persaingan antar partai politik. Modus kecurangan ini biasanya melibatkan penyelenggara pemilu. Demikian pula dengan pilpres munculnya perbedaan angka hasil pemilu terjadi dalam proses rekapitulasi penghitungan suara yang dilakukan secara bertahap dari tingkat TPS, PPS, PPK, hingga tingkat nasional (KPU). Ketua MK Anwar Usman mengurai beberapa potensi bentuk kecurangan tersebut. Pertama, pembagian sisa surat undangan untuk memilih yang dibagikan kepada mereka yang tidak berhak. Kedua, memindahkan suara calon legislator yang satu kepada calon legislator lain dalam satu partai atau memasukkan suara partai ke calon legislator tertentu. Ketiga, jual beli rekapitulasi suara (politik uang), terutama bagi partai yang tidak lolos *parliamentary threshold*.

Eksesnya adanya kecurangan dalam pemilu menyebabkan teori-teori demokrasi menjadi berantakan, nilai-nilai demokrasi yang harus dijunjung tinggi hanyalah merupakan estalase saja. Jangankan secara substansial secara prosedural pun masih menjadi pertanyaan.

Pada akhirnya, kita semua harus meneguhkan niat yang kuat dalam mensukseskan Pemilu 2019 yang penuh integritas dan berkualitas. Pemilu harus dijadikan gerbang perubahan untuk melahirkan pemimpin yang lebih baik, pemimpin yang bisa membawa nasib rakyat, bangsa dan negara ke arah yang lebih baik, karena pada hakikatnya pemilu adalah kita. Jangan Jauhkan dari apa yang disebut oleh Robert Michel sebagai "hukum besi oligarki", yakni kecenderungan dominasi (penguasaan) sekolompok kecil orang (minoritas) yang tidak mewakili kepentingan mayoritas rakyat. Ironi demokrasi hari ini yang menyuburkan korupsi juga adalah melengkapi indikator sebagai kondisi objektif yang makin memprihatinkan negeri ini.

Demokrasi liberal yang berlangsung pasca reformasi ini sesungguhnya belum membuat rakyat sejahtera. Demokrasi menjadi sangat liberal berbiaya

mahal. Studi Syarif Hidayat menemukan bahwa modal ekonomi yang dimiliki oleh masing-masing kandidat kepala daerah/wakil kepala daerah cenderung merupakan kombinasi antara modal pribadi dan bantuan donator politik (Pengusaha), serta sumber-sumber lain.[5] Leo Agustinino dan Muhammad Agus Yusoff mengatakan bahwa:

> "untuk membiayai itu semua (mendanai pelbagai biaya aktivitas kampanye, biaya menyewa pakar *political marketing*, biaya untuk membangun sarana fisik di kantung-kantung undi, biaya *image building* dan *image bubbling* (pensuksesan diri calon) dan banyak lagi), banyak calon yang tidak memiliki cukup dana. Maka dari itu, calon kepala daerah acap kali mencari para pengusaha untuk bergabung sebagai „investor politik. Sebagai imbalan investasi atas keikutsertaan mereka (sebagai pelabur/investor politik) dalam menjayakan calon dalam pilkada, maka para pengusaha dijanjikan akan mendapat banyak hak istimewa (perlindungan ekonomi dan politik)".[6]

Biaya Pemilu untuk kandidat pada setiap level pemilu juga mahal seperti data berikut:

Jenjang Pemilu Legislatif	**Biaya Kandidiat**	**Jenjang Pemilu Eksekutif**	**Biaya Kandidat**
DPRD Kabupaten/ Kota	Rp150-250 Juta	Bupati/walikota	Rp 5-25 Milyar
DPRD Provinsi	Rp 700an juta	Gubernur	Rp 50-100 Milyar
DPR-RI	Rp1.5 Milyar	Presiden	Rp 1.5 Trilyun

Sumber: KPU dan dalam Pemilu alternatif, yang diolah Zaid Perdana, 2012

Demikian juga dalam kasus Pilkada fenomena praktek *money politic* tersebut ternyata tidak mampu menghasilkan pemimpin yang berkualitas karena hampir 60% pejabat hasil pemilukada tersangkut korupsi dengan data sebagai berikut:

Jabatan	**Jumlah tersangkut Korupsi**	**Jumlah Pejabat**
Gubernur	17 Gubernur	Dari 33 Provinsi
Bupati/walikota	138 Bupati/walikota	Dari 497 Bupati/walikota

Sumber: KPU dan dalam Pemilu alternatif, yang diolah Zaid Perdana, 2012

Selain pemilukada dengan pola transaksional ternyata hasilnya banyak kepala daerah yang tersangkut korupsi, juga mengakibatkan terjadinya konflik sosial akibat disejumlah daerah yang intensitasnya mengalami peningkatan yang signifikan. Hal tersebut bisa dicermati seperti yang terjadi di Sumbawa Barat, Flores Timur NTT, papua, Samosir, Mojokerto, Karo SUMUT, Sibolga,

5 Syarif Hidayat, *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggara Pemerintahan Pasca Pilkada*, ,2006: hal. 276

6 Leo Agustinino dan Muhammad Agus Yusoff ,*Pilkada dan Pemekaran Daerah dalam Demokrasi Lokal di Indonesia: LocalStrongmen dan Roving Bandits*) (2010)

Konawe Selatan Sulteng, Tanah Toraja Sulsel, Soppeng Sulsel, Gayo Alas-Aceh, Maluku Utara, dll. Dalam perspektif teori identitas (Sheldon Stryker,1980), persoalan diatas dapat dibaca sebagai realitas praksis struktur politik dan struktur sosial yang sedang berlangsung di negeri ini yang mengikis identitas kolektif sebagi sebuah bangsa. Karena ada hubungan saling mempengaruhi di antara individu dengan struktur sosial dan struktur politik yang lebih besar (masyarakat dan negara atau pemerintah) atau sebaliknya. Bahwa ketidakpercayaan public (*public distrust*) yang meluas terhadap individu politik atau elit politik hasil pemilukada sesungguhnya akibat langsung dari praktik pemilukada yang korup. Fenomena korupsi politik ini menjadi ancaman serius bagi kualitas demokrasi di Indonesia secara keseluruhan.

Suparlan mencatat, di era otonomi daerah yang selama ini didukung pemilihan langsung saja masih marak praktek transaksional antara legislatif dan pemerintah dalam menyusun peraturan daerah. Misalnya, masuknya pasal-pasal siluman hasil pesanan elit untuk memanipulasi penyusunan peraturan Rencana Tata Ruang Wilayah. Bertautan dengan Schaffer, dalam *Money in Politics Handbook* disebutkan setidaknya ada 4 (empat) resiko yang berkaitan dengan uang dalam politik, yakni :[7]

1. *Uneven playing field- the risk that large sums of money in politics give undue advantage over others and constrains competition*
2. *Unequel acces to office- the risk that certain sectors of a population lacking money are prevented from running for office or getting meaningful representation*
3. *Co-opted politicians- the risk that those who donate funds will control the politicians they finance*
4. *Tainted politics- the risk that dirty or illicit money will corrupt the system and undermine the rule of law*

Kesemua resiko dari politik uang sebagaimana uraian di atas punya implikasi melemahnya pemerintahan yang terbentuk terhadap kuasa uang, yang pada gilirannya melahirkan perilaku korup elit lokal. Intinya, pembiaran politik uang akan berujung pada tercederainya tujuan dari demokrasi itu sendiri, karena esensi demokrasi untuk kepentingan rakyat banyak, bukan pada segelintir orang pemilik dana (pemodal) atau yang punya akses kepemodal.

5. Penutup

Sebagai penutup saya mengingatkan masyarakat bahwa hak politik anda adalah sebuah kekuasaan yang mahal harganya. Jangan dijual murah. Hak politik anda akan tergadai selama lima tahun bila sudah dijual. Pertahankan

7 (www.usaid.gov/our_work/.../pnacr223.pdf, diunduh tgl.11 Februari 2019)

terus untuk dijaga dan dipelihara hingga suatu saat yang begitu penting untuk kemaslahatan bersama baru digunakan, maka pada saat itu pemimpin kita jadi peduli pada kita.

C ISU
SUMBER
DAYA
ALAM

PROBLEMATIKA PERIZINAN SEBAGAI CELAH TINDAK PIDANA KORUPSI SUMBER DAYA ALAM

~ Nurul Listiyani ~

LATAR BELAKANG

Secara konkret, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merumuskan : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Kemakmuran rakyat tersebut tentunya harus dapat dinikmati tidak hanya oleh generasi sekarang, tetapi juga untuk generasi yang akan datang secara berkelanjutan.

Negara dalam penguasaan atas SDA memiliki fungsi untuk membuat kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003). Fungsi-fungsi tersebut termanifestasi dalam penjelasan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut :

a. Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (concessie).
b. Fungsi pengaturan oleh negara (regelandaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan pemerintah, dan regulasi oleh pemerintah (eksekutif).
c. Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share holding) atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

d. Fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad) dilakukan oleh negara c.q. pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kekayaan keanekaragaman hayati dan sumber daya alam yang dikuasai oleh negara tersebut "melahirkan" tanggung jawab negara untuk melakukan perlindungan dan pengelolaannya. Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH menyatakan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan dilaksanakan berdasarkan asas tanggung jawab negara. Tanggung jawab negara tersebut dimaknai sebagai berikut:

a. Negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaatn yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
b. Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
c. Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup.

Dalam pengelolaan lingkungan hidup, upaya utama yang harus dilakukan adalah pencegahan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, bukan penanggulangan pencemaran yang telah terjadi, sesuai dengan prinsip yang menyatakan *"an ounce of prevention is worth a pound of cure"*. Salah satu tindakan preventif yang menjadi prinsip dalam Hukum Administrasi Negara adalah melalui prosedur perizinan. Fungsi preventif dari kegiatan usaha yang bersinggungan dengan lingkungan hidup diwujudkan dalam bentuk izin lingkungan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Selanjutnya izin lingkungan menjadi syarat utama untuk mengeluarkan izin usaha yang berkaitan dengan eksploitasi sumber daya alam, contohnya izin usaha pertambangan.

Otonomi daerah sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada kepala daerah propinsi dan kabupaten/ kota untuk mengeluarkan izin usaha pertambangan, telah mengkondisikan kepala daerah menjadi "raja-raja kecil" di daerahnya.(Gunawan Sardjito, 2009).

Sebelum keluarnya Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5587) tentang Pemerintahan Daerah, Izin Usaha Pertambangan mayoritas dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten kota. Bahkan apabila pertambangan terjadi di lahan tapal batas (lintas) Kabupaten/ kota yang

sebenarnnya menjadi kewenangan provinsi untuk mengeluarkan izin, maka biasanya akan "disiasati" dengan mengeluarkan 2 (dua) buah IUP masing-masing pemerintah daerah kabupaten/ kota. Dari rekapitulasi yang dilakukan oleh Distamben Provinsi Kalimantan Selatan, bahwa dari 656 buah izin pertambangan batubara yang dikeluarkan oleh kabupaten/ kota di Kalimantan Selatan, maka 236 buah IUP batubara belum *Clear and Clean* (CNC), yang salah satu indikatornya belum melaksanakan perintah UUPPLH tentang prosedur perizinan.

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum yang memfokuskan kajian terhadap Problematika perizinan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang memberikan celah terjadinya tindak pidana korupsi ini merupakan penelitian hukum dalam ranah kajian yuridis normatif atau doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.[1]

2. Pendekatan penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan 3 (tiga) pendekatan yang memiliki keterkaitan secara siginifikan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan filosofis.

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.[2] Dalam melakukan analisis terhadap isu hukum, maka sumber bahan hukum primer yang digunakan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah Perubahan Keempat, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Bahan hukum primer yang terdiri atas undang-undang yang mengatur secara khusus tentang lingkungan hidup, yakni: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 5059). Peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan, yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia

1 Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group. 2013. Hal. 35.

2 Soetandyo Wignjosoebroto. *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Huma. Jakarta. 2002. Hal. 14

Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959), serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi. Bahan hukum lain yang menjadi sumber bahan hukum primer dalam mengkaji isu hukum adalah Naskah Akademik dan risalah rapat pembuatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Naskah Akademik beserta risalah rapat pembuatan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara serta peraturan perundang-undangan lain yang berkatan erat dengan isu hukum yang diteliti.

Sumber bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer berupa laporan hasil penelitian, artikel dan jurnal hukum, makalah yang terpublikasi, berita media massa cetak/ elektronik. Sedangkan bahan hukum tersier yang peneliti gunakan meliputi: Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, situs internet yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan mempergunakan content analysis.[3] Teknik ini peneliti gunakan untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, arsip dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan perlindungan dan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara.

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis yang dilakukan adalah dengan cara berpikir "*order of logic*", yang mengembangkan pola pikir berdasar dari analisis yang paling mendasar dan hakiki dan kepada analisis yang bersifat materil.[4] Langkah-langkah penelitian yang mendasar adalah pada saat melakukan refleksi terhadap asas dan nilai hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar untuk melakukan analisis yuridis terhadap permasalahan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

3 *Op. Cit.* Hal.21.

4 Anton F. Susanto. *Hukum dari Cosilence Menuju Paradigma Hukum Konstruktif Transgresif*. Bandung: Refika Aditama. 2007 hal. 63.

A. Politik Hukum Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Politik hukum Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 adalah mengenai penguasaan negara atas SDA dalam konteks perekonomian nasional, yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kendati demikian, sesuai dengan sifat UUD sebagai *general principles* atau *general norm*, maka konsepsi politik hukum pengelolaan lingkungan dapat ditarik dari rumusan pasal tersebut, karena secara *gramatikal frase* "dikuasai oleh negara" dan "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" memiliki makna bahwa negara sebagai pengelola SDA. Sebagai pengelola, maka negara bertanggung jawab memelihara keberlanjutannya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat secara berkelanjutan pula.

Politik hukum peraturan perundang-undangan yang bemengatyr tentang sumber daya alam pada dasarnya bertujuan untuk lebih memberikan legitimasi eksploitasi SDA untuk kepentingan ekonomi. Sudharto P. Hadi mengemukakan bahwa dalam konteks lingkungan, undang-undang sektoral tersebut lebih berorientasi kepada pengelolaan SDA dalam konteks pertumbuhan ekonomi dan bukan dalam konteks pelestarian daya dukung lingkungan.[5] Pola politik hukum demikian menurut Mas Ahmad Santosa tidak terlepas dari *mind set* pemerintah orde baru bahwa pengelolaan SDA dipandang serta dipahami dalam konteks *economic sense* dan belum dipahami sebagai *ecological* dan *sustainable sense*. Dampak dari politik hukum tersebut adalah kerusakan di sektor SDA mengalami percepatan yang luar biasa.[6]

Dalam konteks Indonesia, maka arah kebijakan hukum yang akan dibuat atau dibangun selain bertujuan untuk menciptakan sistem hukum nasional,[7] yang lebih penting adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Atas dasar pandangan yang demikian, maka menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum Indonesia harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat Bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.[8]

Dalam perspektif hukum lingkungan, maka kesejahteraan yang menjadi tujuan politik hukum nasional tidak cukup hanya dilandaskan pada prinsip negara hukum dan demokrasi, tetapi juga harus dilandaskan pada prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan. terutama dalam pemanfaatan sumber daya alam (SDA) sebagai salah satu elemen (modal) pembangunan

5 Sudharto P. Hadi. Dimensi Hukum Pembangunan Berkelanjutan. Semarang. Badan Penerbit Undip. 2002. Hal. 2-3.

6 Mas Ahmad Santosa. Dalam Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam. Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam. Jakarta. ICEL. 1999. Hal 21-22.

7 C.F.G. Sunaryati Hartono. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional.* Bandung. Alumni. 1991. Hlm. 1-2.

8 Abdul Hakim G. Nusantara. *Politik Hukum Indonesia.* Jakarta. YLBHI. 1988. Hlm. 20.

akan dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan. Dengan mengacu pada argumentasi tersebut, maka secara konseptual politik hukum lingkungan dapat dirumuskan sebagai arah kebijakan hukum yang ditetapkan oleh negara atau pemerintah untuk mencapai tujuan dan sasaran dari pengelolaan lingkungan hidup.[9]

B. Pengelolaan Sumber Daya Alam

Istilah "pengelolaan", menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, berasal dari kata dasar "kelola", dan selanjutnya dalam kata kerja mengelola, yang artinya: mengendalikan, menyelenggarakan (pemerintah dan sebagainya): menjalankan, mengurus (perusahaan, proyek, dan sebagainya).[10] Secara implisit, UU Minerba memberikan makna pengelolaan pertambangan sebagai seluruh tahapan kegiatan dalam pertambangan yang dilaksanakan sejak perencanaan pertambangan, pelaksanaan pertambangan, reklamasi hingga pasca tambang. Alur pengelolaan tersebut termanifestasi lewat tahapan kegiatan pertambangan yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.[11]

Salim HS[12] memberikan rumusan bahwa pengelolaan mineral dan batubara merupakan upaya untuk mengurus, mengendalikan, dan merumuskan kebijakan dalam pelaksanaan kegiatan pertambangan mineral dan batubara. Mengurus diartikan sebagai upaya untuk mengusahakan dan mengelola sumber daya mineral dan batubara. Mengendalikan diimplementasikan pada upaya melaksanakan tindakan pencegahan dalam bentuk perizinan. Sedangkan merumuskan kebijakan diartikan sebagai upaya untuk menyusun, membuat dan menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam mineral dan batubara.[13]

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merumuskan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah "upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.[14] Dengan kata lain, rangkaian kegiatan

9 Muhammad Akib. Politik Hukum Lingkungan: Dinamika dan Refleksinya Dalam Produk Hukum Otonomi Daerah. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. 2012. Hlm. 6-7.

10 N.H.T. Siahaan. *Op.Cit*. Hal. 85.

11 Pasal 1 angka 1 UU Minerba; Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.

12 Salim HS. H. *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*. Sinar Grafika. Jakarta 2012. Hal. 55.

13 *Ibid*. Hal. 61-62.

14 Pasal 1 butir 2 UUPPLH.

perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum tersebut merupakan sebuah bentuk pengelolaan terhadap lingkungan hidup yang menjadi satu kesatuan untuk mencapai tujuan dari pengelolaan tersebut.

Apabila merujuk pada Pasal 1 angka 1 UUPPLH yang merumuskan tentang pengertian lingkungan hidup yang merupakan kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan...dst, maka sumber daya batubara merupakan bagian dari lingkungan hidup tersebut. Sehingga kegiatan pengelolaan sumber daya batubara merupakan bagian dari kegiatan dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Kewenangan negara dalam pengelolaan pertambangan batubara merupakan hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh negara untuk melakukan perencanaan, penataan, pemanfaatan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian terhadap kegiatan pertambangan batubara. Pemerintah dan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola pertambangan batubara. Wewenang yang bersumber pada hak menguasasi dari negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Agar sumber daya batubara dapat digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka negara telah memberikan kewenangan kepada pemerintah dan/ atau pemerintah daerah untuk menyelenggarakan penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya batubara. Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah dapat menyelenggarakannya sendiri atau menunjuk pihak lainnya.

C. Pengelolaan Sumber Daya Alam Batubara

Salah satu asas yang mendasari pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut UUPPLH adalah asas kelestarian dan keberlanjutan.[15] Dalam Penjelasan Pasal demi Pasal UUPPLH disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "asas kelestarian dan keberlanjutan" adalah bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

Konsep pembangunan berkelanjutan dijelaskan oleh Emil Salim sebagai berikut :[16]

> Bahwa dalam pembangunan timbul kebutuhan untuk memelihara keutuhan fungsi sumber alam dan menopang pembangunan jangka

15 Pasal 2 huruf b UUPPLH.

16 Emil Salim. *Pembangunan Berkelanjutan (Strategi Alternatif dalam Pembangunan Dekade Sembilan Puluhan)*. Artikel pada Prisma (Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi). Jakarta. LP3ES. 1991. Hal. 9.

> panjang. Untuk ini sumber alam perlu dillihat dalam ruang lingkup tatanan lingkungan atau ekosistem. Dalam tatanan lingkungan ini fungsi sumber alam terpellihara utuh, dan pada gilirannya dapat menunjang proses pembangunan secara berkelanjutan sehingga diperlukan pengembangan pola pembangunan berwawasan lingkungan.

Sifat ganda dari fungsi pembangunan adalah pada satu sisi berfungsi untuk memperbaiki taraf hidup rakyat, namun di sisi lain pembangunan juga dapat mengakibatkan kemerosotan kualitas lingkungan. Pemikiran mengenai pembangunan berkelanjutan berintikan pada kesepakatan dua prinsip utama pembangunan , yaitu prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup dan prinsip kesejahteraan rakyat.[17] Di dalam sistem hukum Indonesia, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diartikan pula sebagai "upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek Lingkungan Hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan".[18]

Dalam kaitannya dengan sumber daya alam batubara, maka pembangunan merupakan upaya sadar dan terencana dalam mengelola SDA batubara untuk meningkatkan kesejahteraan dan mutu hidup masyarakat, dengan tetap menjaga keutuhan lingkungan agar tetap lestari. Ketersedian sumber daya alam batubara secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan sumber daya alam salah satunya sumber daya alam batubara yang semakin meningkat. Kegiatan pembangunan juga mengandung resiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial. Karena itu, penggunaan SDA batubara harus memperhatikan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dengan kelestarian fungsi lingkungan hidup. terganggunya kelestarian fungsi lingkungan hidup mengakibatkan pembanguan menjadi tidak terlanjutkan.

Pengeloaan SDA batubara yang berkelanjutan merupakan tujuan pengelolaan yang dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan manusia atau penduduk saat ini tanpa mengurangi potensinya untuk memenuhi kebutuhan manusia di masa mendatang. Dalam posisinya sebagai bagian dari lingkungan hidup, maka sumber daya alam dapat didefinisikan sebagai "semua benda, daya, keadaan, fungsi alam dan makhluk hidup, yang

17 Lihat Ida Nurlinda. *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria. Op.Cit.* hal. 191.
18 Pasal 1 angka 3 UUPPLH.

merupakan hasil proses alamiah, baik hayati maupun nonhayati, terbarukan maupun tidak terbarukan".[19]

Berdasarkan konsep tersebut, sumber daya alam dapat dibedakan atas sumber daya alam hayati dan nonhayati, sumber daya alam terbarukan dan tidak terbarukan. Batubara sebagai salah satu hasil tambang merupakan SDA non hayati yang tak terbarukan.[20] Sumber daya alam batubara memberikan banyak manfaat bagi kehidupan manusia. Oleh karena itu, manusia berkewajiban untuk mempertahankan ketersediaan sumber daya alam batubara secara terus menerus melalui suatu pengelolaan yang tepat dan terpadu.

Pengaturan pemanfaatan kekayaan alam didasarkan pada pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun1945, "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".[21] Amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengandung asas yang mendasar, yakni asas maksimal yang tercermin dari kata sebesar-besarnya, sejalan dengan maksud penggunaannya yang dibatasi oleh asas kekekalan yanng tercermin dari kata rakyat, yang mengandung makna meliputi seluruh generasi Bangsa Indonesia yang keberadaan dan hubungannya dengan sumber kekayaan alam adalah abadi.

Sumber daya alam batubara tidak hanya dikuasai semata, namun ia juga harus diusahakan. Sumber daya alam batubara bukan hanya menjadi barang mati atau hanya menjadi harta karun yang tidak diolah. Ia harus dimanfaatkan agar potensinya dapat memberikan kemanfaatan bagi rakyat. Pengusahaan sumber daya alam umumnya pada tahap awal dimaknai sebagai pengusahaan yang berdampak secara ekonomis, yaitu pendekatan atas pengusahaan sumber daya alam hanya pendekatan ekonomi semata. Namun perkembangan kebijakan dewasa ini menempatkan pengusahaan sumber daya alam tidak hanya sebatas pendekatan ekonomi, namun pendekatan nonekonomi pun menjadi prinsip yang melekat dalam pengusahaan sumber daya alam.

19 Menurut naskah akademis RUU PSDA (versi 19 Nov 2002) serta Agraria yang didefinisikan sebagai seluruh bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

20 Konsiderans Menimbang huruf a UU Minerba.

21 Notonegoro, menyatakan : "istilah yang perlu kita perhatikan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI adalah istilah 'dikuasai' dengan tidak lebih dahulu mempunyai purbasangka tentang penafsiran daripada istilah-istilah ini, maka dari kenyataan terdapat dua macam istilah yaitu, 'dikuasai' dan 'dipergunakan'. Dalam pasal ini kiranya ditarik kesimpulan, bahwa harus diperbedakan antar dikuasai dan dipergunakan, dalam arti bahwa, dipergunakan itu sebagai tujuan dari dikuasai, meskipun kata kata penghubungnya itu 'dan' hingga nampaknya itu sebagi dua hal yang tidak ada sangkut pautnya dalam hubungan sebab akibat. Lihat Notonegoro: Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia". Pancoran Tujuh. Jakarta.

1. Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Batubara Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) tentang Pemerintahan Daerah, menempatkan urusan pemerintahan konkuren[22] didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.[23] Urusan pertambangan menjadi urusan pemerintahan konkuren pilihan. Ada 8 (delapan) urusan yang termasuk dalam urusan pemerintahan pilihan tersebut, yakni: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Dari 8 (delapan) urusan pemerintahan pilihan tersebut, khusus untuk 3 (tiga) jenis urusan pemerintahan pilihan, penyelenggaraannya hanya diserahkan kepada pemerintah pusat dan daerah provinsi. Ketiga urusan pemerintahan pilihan tersebut adalah:[24]

(1) Kelautan;
(2) Kehutanan; namun yang berkaitan dengan pengelolaan Taman Hutan Raya Kabupaten/Kota, menjadi kewenangan daerah Kabupaten/ Kota;
(3) Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), namun yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi, mejadi kewenangan Pemrintah Pusat. Sedangkan untuk urusan yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung Panas Bumi dalam daerah Kabupaten/ Kota, menjadi kewenangan daerah Kabupaten/ Kota.

Terjadi perubahan yang sangat signifikan terhadap pola penyelenggaraan pengelolaan energi dan sumber daya mineral di Indonesia, termasuk pengelolaan sumber daya batubara. Perubahan drastis ini adalah ditandai dengan ditariknya kembali kewenangan daerah Kabupaten/ Kota dalam penyelenggaraan energi dan sumber daya mineral. Kewenangan dalam pengelolaan sumber daya energi dan mineral diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.

2. Kewenangan Pengelolaan Tambang Batubara Menurut UU Minerba

Landasan filosofis ditetapkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4959) tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yakni bahwa: "Mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam

22 Urusan yang dibagi anatar Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota.
23 Pasal 13 UU Nomor 23 Tahun 2014
24 Pasal 14 UU Nomor 23 Tahun 2014

tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan pengelolaannya harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan."

Tiga unsur esensial yang tercantum dalam landasan filosofis UU Nomor 4 Tahun 2009 tersebut adalah :

a. Eksistensi sumber daya mineral dan batubara;
b. Penguasaan negara; dan
c. Tujuan penguasaan negara.

Dari landasan filosofis tersebut tersirat makna tentang hakikat penguasaan negara atas sumber daya alam. Pengelolaan batubara merupakan upaya untuk mengurus, mengendalikan dan merumuskan kebijakan dalam pelaksanaan kegiatan pertambangan batubara. Tujuan pengelolaan batubara ini ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

D. Konsep Perizinan

Perizinan merupakan bentuk jamak dari kata "izin" yang oleh Poerwadarminta diartikan dengan perkenan atau pernyataan mengabulkan tiada melarang, atau surat yang menyatakan "boleh melakukan sesuatu".[25] Dalam Blak's Law Dictionary, izin *(licence)* berarti :

> *"a permit, granted by an apprropriate govermental body, generally for a concideration, to a person, firm, or corporation to pursue some occuption or to carry on some business subject to regulation... A license is not a contract between the state and the license, but is a more peersonal permit."*[26]

Pengertian izin menurut Spelt dan Ten Berge, adalah "Suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemreintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan".[27] Izin menurut Ateng Syafrudin berarti dan bertujuan menghilangkan halangan, atau hal yang dilarang menjadi boleh.[28] Dengan memberi izin, pemerintah (Pejabat Tata Usaha Negara) memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilalarang.

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku para warga.[29] Perizinan merupakan bagian dari hubungan hukum antara pemerintah dengan masyarakat

25 W.J.S. Poerwwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta. Balai Pustaka. 1964. Hal. 390.
26 Henry Campbell Black. Op.Cit. hal. 920.
27 N. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge. Pengantar Hukum Perizinan. Penyunting Phillipus M. Hadjon. Utrecht. 1991. Hal.3.
28 Ateng Syafrudin. Pengurusan Perizinan *(Licensing Handling)*. Bandung. St. Aloysius,t.t. hal. 9.
29 N. M. Spelt dan J. B. J. M. Ten Berge. *Loc. Cit.*

dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan masyarakat dengan lingkungannya dan upaya mewujudkan kepastian hukum bagi anggota masyarakat yang berkepentingan.[30]

Perizinan menurut Spelt dan ten Berge adalah izin dalam arti luas, sedangkan izin dalam arti sempit disebut "izin" saja. Izin (dalam arti sempit) selanjutnya dibedakan dengan bentuk-bentuk perizinan lainnya seperti dispensasi, konsesi, rekomendasi, tanda daftar, surat persetujuan, dan pendaftaran.[31] Sejalan dengan pendapat tersebut, Tatiek Sri Djatmiati mengemukakan "Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, penentuan kuota, sertifikasi, dan izin melakukan suatu usaha".[32]

Menurut W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetro, izin diartikan dengan perbuatan pemerintah yang memperkenankan suatu perbuatan yang tidak dilarang oleh peraturan yang bersifat umum.[33]

Izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif, dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Izin bersifat preventif, karena dalam instrumen izin, tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin.[34] Di sisi lain, izin berfungsi represif. Izin dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menanggulangi masalah lingkungan disebabkan aktivitas manusia yang melekat dengan dasar perizinan.

Dalam kaitannya dengan kegiatan pertambangan batubara, maka izin lingkungan adalah syarat mutlak yang harus dipenuhi penanggung jawab usaha untuk mendapatkan izin usaha, yang dikeluarkan oleh instansi sektor. Sehingga pada saat kegiatan pertambangan telah berlangsung, maka instansi sektor tersebut memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan atas izin usaha pertambangan yang dikeluarkannya.

1. Konstruksi Pengaturan Izin Usaha Pertambangan Batubara

Penerbitan izin dalam melakukan kegiatan pertambangan terkait dengan makna yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Begitu pula dasar falsafah pengusahaan batubara yang diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, bersandar pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Hal tersebut dinyatakan dalam UU Minerba bahwa "mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang terkandung di wilayah hukum pertambangan Indonesia, merupakan kekayaan alam yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun untuk

30 Ateng Syafrudin. *Op. Cit.* Hal. 4

31 N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge. Op. Cit. Hal. 1-2

32 Tatiek Sri Djatmiati. Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia. Disertasi Universitas Airlangga. Surabaya. 2002. Hal. 16.

33 W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetro. Pengantar Ilmu Hukum Adminsitrasi Negara. Pradnya Paramita. Jakarta. 1978. Hal. 72.

34 Lihat dalam N.H.T. Siahaan. *Op. Cit.* Hlm. 239

pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah, yang berarti pula dalam penerbitan perizinannya berada di tangan pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya masing-masing.

Pada dasarnya kegiatan pertambangan batubara dapat diklasifikasi menjadi 2 (dua) macam, yakni *illegal mining* dan *legal mining.*[35] *Illegal mining* merupakan kegiatan yang dilakukan oleh orang atau masyarakat tanpa adanya izin dari pejabat yang berwenang. *Legal mining* merupakan kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh badan usaha atau badan hukum yang didasarkan pada izin yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

Izin adalah suatu pernyataan atau persetujuan yang membolehkan pemegangnya untuk melakukan usaha pertambangan. Usaha pertambangan atau *mining business* merupakan "kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral dan batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan *(feasibility study)*, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.[36] Sedangkan pertambangan batubara adalah pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal. UU Minerba mengadopsi beberapa bentuk perizinan, yakni:

a. Izin Usaha Pertambangan (IUP), mencakup IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi.
b. Izin Pertambangan Rakyat (IPR); dan
c. Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).

Permohonan untuk memperoleh IUP dapat diajukan oleh Badan Usaha, Koperasi, dan perseorangan. Badan Usaha adalah setiap badan hukum yang bergerak di bidang pertambangan yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.[37]

IUP mempunyai hubungan yang sangat erat dengan wilayah Izin Usaha Pertambangan (selanjutnya ditulis WIUP), karena sebelum IUP diberikan kepada pemohon, maka yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah menetapkan WIUP. Cara memperoleh WIUP batubara adalah dengan cera lelang.

2. Syarat-Syarat Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP)

Kegiatan pertambangan baru dapat dilakukan oleh pemohon setelah diterbitkannya IUP oleh pejabat yang berwenang. Untuk dapat diterbitkannya IUP, baik IUP Eksplorasi maupun IUP Operasi Produksi, maka pemohon

35 Salim HS. Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara. Sinar Grafika. Jakarta. 2014. Hal. 107.
36 Pasal 1 angka 7 UU Nomor 4 tahun 2009.
37 Lihat Pasal 1 angka 32 UU Nomor 4 Tahun 2009

IUP harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, yakni :

a. Administratif;
b. Teknis;
c. Lingkungan; dan
d. Finansial.

Seperti yang disebutkan di atas, bahwa salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon IUP adalah persyaratan lingkungan. Persyaratan lingkungan ini terbagi menjadi 2 macam, yakni persyaratan lingkungan untuk memperoleh IUP eksplorasi dan persyaratan lingkungan untuk memperoleh IUP Operasi Produksi. Pemohon IUP Eksplorasi harus memenuhi persyaratan lingkungan, yakni dengan membuat pernyataan untuk memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sedangkan persyaratan lingkungan yang harus dipenuhi oleh pemohon IUP Operasi Produksi meliputi:

a. Pernyataan kesanggupan untuk mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan
b. Persetujuan dokumen lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, jika dikaitkan dengan syarat untuk mendapatkan izin usaha yang ditetapkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah berupa izin lingkungan. Di mana izin lingkungan baru akan diterbitkan setelah pemohon izin memiliki dokumen keputusan kelayakan lingkungan hidup yang mengacu pada penilaian Amdal.

3. Problematika Perizinan Dalam Pertambangan Batubara Yang Memberikan Celah Terjadinya Korupsi Sumber Daya Alam

Persoalan keterpaduan dalam sistem perizinan bidang lingkungan hidup muncul karena tidak konsistennya penerapan konsep lingkungan hidup sebagaimana makna dan ruang lingkupnya. Padahal jika penerapan konsep lingkungan hidup konsisten dengan pengaturan sektor lingkungan hidup, maka akan mencerminkan dan sekaligus mampu melaksanakan keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Tidak konsistennya antara konsep lingkungan hidup, pengelolaan lingkungan hidup dan ruang hukum lingkungan, baik dalam pengaturan bidang sektoral lingkungan hidup maupun dalam praktik, mengakibatkan ketidakterpaduan dalam penyelenggaraan perizinan. Ketidakterpaduan sistem perizinan bidang lingkungan hidup dapat telihat, yakni:[38] *pertama,*

38 Helmi. *Loc.Cit*. hal. 228

pengaturan mengenai izin-izin sektoral diatur dalam undang-undang tersendiri dan mengutamakan kepentingan ekonomi. Sementara untuk mencapai pembangunan berkelanjutan seperti yang dijabarkan dalam penjelasan Pasal 1 angka 3 UUPPLH, diamanatkan keseimbangan antara kepentingan ekonomi, ekologi, dan sosial. *Kedua*, UUPPLH yang mengatur lingkungan hidup dan seharusnya menjadi pedoman bagi penyelenggaraan perizinan sektoral, justru berdiri sendiri. Hal tersebut terjadi karena dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia[39] kedudukan UUPPLH sederajad dengan UU sektor lainnya seperti UU pertambangan Mineral dan Batubara.

Dengan ketidakterpaduan pengaturan perizinan tersebut, maka masing-masing sektor memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur persyaratan, prosedur, waktu dan biaya pengurusan perizinan. Ketidakterpaduan ini membuat proses penerbitan izin pertambangan yang panjang dan rumit. Hal inilah yang kemudian menimbulkan celah terjadinya praktek suap yang dilakukan oleh pemohon izin usaha pertambangan kepada pejabat yang berwenang untuk mengeluarkan izin tersebut.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi mengatur bahwa sebuah perbuatan termasuk dalam tindak pidana korupsi apabila seorang Pegawai negeri/ penyelenggara negara menyalahgunakan kewenangan/ kesempatan/ sarana yang ada padanya karena jabatan/ kedudukan, untuk menguntungkan diri sendiri/ orang lain, yang dapat merugikan keuangan/ perekonomian negara.

Panjangnya proses penerbitan izin membuat pemohon izin melakukan gratifikasi[40] dengan tujuan untuk mempermudah mendapatkan izin pertambangan. Gratifikasi yang dilakukan kepada pegawai negeri sipil/ penyelenggara negara yang berhubungan dengan jabatan/ kedudukannya dianggap sebagai suap.

Di samping perizinan, potensi tindak pidana korupsi sumber daya alam juga dapat terjadi karena eksploitasi dan pemanfaatan sumber daya alam yang tidak terukur. Lais Abid[41] mengungkapkan bahwa indikasi suap dan manipulasi penerimaan negara dilakukan penyelenggara negara di tingkat nasioonal maupun daerah, di mana caranya adalah melalui sektor penerimaan yang harusnya masuk ke kas negara namun justru mengalir ke segelintir oknum birokrat atau swasta. Indikasi lainnya juga terjadi suap untuk memudahkan proses perizinan, misalnya diterbitkannya izin usaha pertambangan atas wilayah usaha pertambangan yang terletak dalam

39 Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

40 Pemberian dalam arti luas, meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatancuma-Cuma, dan fasilitas lainnya.

41 Staf Divisi Investigation Indonesia Corruption Watch (ICW).

kawasan hutan lindung. Selanjutnya Lais Abid menyebutkan bahwa korupsi sumber daya alam dapat merugikan negara secara ekonomi dan ekologi.

E. Rekonstruksi Pengaturan Perizinan yang Terpadu Sebagai Langkah Pencegahan Korupsi Sumber Daya Alam

Integrasi berasal dari bahasa Inggris *integration* yang berarti kesempurnaan atau keseluruhan. Definisi konsep integrasi secara gramatikal berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa adalah pembauran sehingga menjadi kesatuan yang utuh dan bulat.[42] Selanjutnya menurut Achmad Maulana,[43] integrasi memiliki 2 (dua) pengertian, yakni: *pertama*, pengendalian terhadap konflik atau penyimpangan tertentu. *Kedua*, membuat suatu keseluruhan dan menyatukan unsur-unsur tertentu. Sedangkan pengertian keterpaduan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tidak diberikan makna secara gramatikal. Keterpaduan diartikan dalam kata benda sebagai "perihal terpadu".

Prinsip keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup juga telah disebut dalam Deklarasi Rio, yang secara tegas menyebut adanya *Principle of Integration* yang menyatakan *"enviromental protection sahll constitute an integral part of the development proces and cannot be considered in isolation from it"*. Keterpaduan berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Keterpaduan juga meliputi tata ruang, perlindungan sumber-sumber daya lingkungan, serta keterpaduan pengelolaan dalam tingkat-tingkat pemerintahan, yakni pusat dan daerah.

Secara konseptual, kedua pengertian di atas, yakni pengertian keterpaduan dan integrasi, jelas menunjukkan ruang lingkup lingkungan hidup yang bersifat integral (satu kesatuan/ terpadu). Konsep tersebut kemudian berkonsekuensi pada ruang lingkup pengelolaan lingkungan hidup, termasuk ruang lingkup sistem perizinan di bidang pemanfaatan lingkungan hidup.

Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup merumuskan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas manfaat, asas kedilan, dan asas partisipatif. Dengan kata lain bahwa secara eksplisit, Naskah Akademis RUUPPLH tidak mencantumkan asas keterpaduan dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, akan tetapi secara implisit asas keterpaduan yang kemudian dimuat dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH, dipaparkan dalam Naskah Akademis RUUPPLH, sebagai berikut:[44]

42 Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2012. Hal.541.

43 Achmad Maulana. *Kamus Ilmiah Populer Lengkap.* Absolut. Yogyakarta. 2004. Hal.173.

44 Naskah Akademik RUUPPLH. Bab III tentang Materi Muatan dan Keterkaitan dengan Hukum Positif.

> Undang-undang pengelolaan lingkungan hidup merupakan undang-undang yang menjadi dasar rujukan bagi setiap kegiatan yang akan memberikan rujukan bagi setiap kegiatan yang akan memberikan dampak dengan lingkungan. Dengan demikian, sudah selayaknya apabila undang-undang lain yang mengatur tentang kegiatan-kegiatan tersebut, misalnya pertambangan, perkebunan, kehutanan, perikanan, industri manufaktur, transportasi dan yang lainnya, dirumuskan dan diterapkan secara harmonis dengan Undang-undang pengelolaan lingkungan . demikiam pula sebaliknya, perumusan dan penerapan undang-undang pengelolaan Lingkungan harus mempertimbangkan aspek-aspek lain dalam pembangunan sehingga terwujud pembangunan yang mengintegrasikan aspek ekologi, ekonomi dan sosial (pembangunan berkelanjutan).

Apabila dicermati materi muatan dalam Naskah Akademik RUUPPLH tersebut di atas, merupakan deskripsi dari asas keterpaduan yang merupakan salah satu asas dalam pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Penjelasan pasal demi pasal UUPPLH dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan asas keterpaduan adalah bahwa "perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait".[45]

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum UUPPLH secara tersirat juga menyatakan asas keterpaduan dari kalimat : perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.

Atas dasar konsep-konsep tersebut, UUPPLH merupakan hukum lingkungan positif yang bersifat komprehensif dan terpadu bagi seluruh sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Konsekuensinya, semua sektor dan lembaga yang berkompeten melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup didasarkan pada keterpaduan dalam UUPPLH, termasuk sektor pertambangan batubara, yang dalam pengelolaannya memilki keterkaitan erat dengan lingkungan hidup.

Mochtar Kusumaatmaja pada Seminar BPHN pada tahun 1997 yang dikutif oleh Koesnadi Hardjosoemantri, menyatakan bahwa sistem pendekatan terpadu atau utuh menyeluruh harus diterapkan oleh hukum untuk mampu mengatur lingkungan hidup manusia secara tepat dan baik. Pengaturan perizinan yang terintegrasi merupakan bentuk kebijakan

45 Penjelasan Pasal 2 huruf d UUPPLH

pemerintah sesuai dengan kewenangannya dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Idealnya dengan asas keterpaduan, tercipta satu sistem hukum yang secara terintegrasi mengatur aspek-aspek hukum lingkungan dari sektor-sektor yang dalam pengaturan dan pelaksanannya memilki keterkaitan erat dengan lingkungan hidup, salah satunya adalah sektor pertambangan batubara.

Perizinan terpadu bidang lingkungan hidup merupakan instrumen hukum lingkungan yang manfaatnya ditentukan oleh penyelenggaraan sistem dalam perizinan itu sendiri. Jika perizinan hanya dimaksudkan sebagai sumber pendapatan bagi pemerintah, akan menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan hidup. Akibatnya kelestarian fungsi lingkungan hidup terancam dan dalam jangka panjang pembangunan berkelanjutan sulit dilaksanakan. Akan tetapi, perizinan lingkungan hidup juga tidak boleh menghambat aktivitas pengelolaan lingkungan hidup. Pembangunan harus tetap berjalan untuk mewujudkan cita-cita nasional yaitu masyarakat adil dan makmur, dengan tetap menyeimbangkan berbagai aspek pendukungnya yaitu peningkatan ekonomi, kesejahteraan sosial, dan kemampuan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.[46]

Pembangunan bidang lingkungan hidup selayaknya menjadi pedoman bagi kegiatan berbagai sektor pembangunan agar tercipta keseimbangan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup, sehingga keberlanjutan pembangunan tetap terjamin. Peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor lingkungan hidup harus dapat mengurangi tumpang tindih pemanfaatan, keselarasan peran antara pusat dan daerah serta antar sektor. Prinsip keterpaduan harus menjiwai kerangka hukum sistem perizinan terpadu lingkungan hidup yang ditujukan untuk keberlanjutan lingkungan hidup itu sendiri.[47]

Perlindungan dan pengeloaan lingkungan hidup yang datur dalam UUPPLH dilakukan secara terpadu. Hal ini terlihat jelas dalam beberapa pasal yang baik secara eksplisit maupun implisit mengatur keterpaduan tersebut. *Pertama*, keterpaduan menjadi asas dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.[48] Dalam Penjelasan Pasal 2 huruf d, "asas keterpaduan adalah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait". *Kedua*, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup mencakup semua aspek lingkungan hidup termasuk sektor-sektor sumber daya alam (diantaranya kehuatanan, perkebunan dan pertambangan). *Ketiga*,

46 Helmi. *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*. Sinar Grafika. Jakarta. 2012. Hal. 221.
47 Ibid. Hal. 222.
48 Pasal 2 huruf d UUPPLH.

materi muatan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) mencakup semua bidang-bidang/ sektor lingkungan hidup.[49] *Keempat,* terdapat instrumen pencegahan dan/ atau pencemaran kerusakan lingkungan hidup yang bersifat menyeluruh dan umum, yakni Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), tata ruang, dan baku mutu lingkungan. Instrumen ini menjadi pedoman, baik dalam dalam penyelenggaraan pembangunan secara umum maupun dalam rangka aktivitas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Di samping hal-hal tersebut di atas, dalam Penjelasan Umum UUPPLH juga ditegaskan adanya keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkan sistem terpadu berupa suatu kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah.[50] Taat asas dan konsekuen sebagai bentuk ketegasan atas sistem terpadu yang harus dilaksanakan dalam pelindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Sistem perizinan terpadu merupakan wujud nyata dari taat asas dan konsekuen tersebut. Penjelasan umum angka 5 UUPPLH secara eksplisit mencerminkan perizinan terpadu, yakni, "Upaya Preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hiudp yang jelas, tegas dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain".

Prinsip keterpaduan dibedakan atas, *pertama,* keterpaduan jenis dan pelaksanaan pengaturan perizinan. *Kedua,* keterpaduan dalam tata ruang berdasarkan corak atau karakteristik sumber-sumber daya lingkungan. *Ketiga,* keterpaduan dalam kewenangan. Dalam hubungan dengan keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup, menurut N.H.T. Siahaan, yakni:[51]

1. Pemerintah menetapkan kebijakan nasional lingkungan hidup dan tata cara secara terpadu oleh masing-masing instansi pemerintah yang kompeten dan relevan, beserta masyarakat dan para pelaku adat istiadat, dan nilai hidup dalam masyarakat.

49 Pasal 10 ayat (4) UUPPLH
50 Penjelasan Umum angka 2 UUPPLH
51 Lihat N.H.T. Siahaan. *Hukum Lingkungan.... Op.Cit.* Hal 105.

2. Keterpaduan meliputi perencanaan *(planning)* dan pelaksanaan (*operating)*.
3. Keterpaduan meliputi tata ruang, perlindungan sumber-sumber daya alam nonhayati (*abiotik resources*), perlindungan sumber daya buatan (*man made resources*), perlindungan sumber-sumber daya hayati dan ekosistemnya (*biotic resources)*, cagar budaya, keanekaragaman hayati, dan perubahan iklim.
4. Keterpaduan pengelolaan di tingkat nasional dilakukan secara koordinatif oleh Menteri.
5. Keterpaduan dapat dilakukan dengan pelimpahan wewenang pengelolaan lingkungan kepada perangkat di daerah, dengan prinsip menyerahkan sebagian urusan menjadi urusan rumah tangga daerah.

UUPPLH sebagai norma hukum yang mengatur lingkungan hidup, mengenal 2 (dua) jenis izin, yakni izin lingkungan dan izin usaha dan/ atau kegiatan. Kedua jenis izin ini termasuk dalam ruang lingkup dan tunduk pada UUPPLH. Alur pikir perizinan terpadu bidang lingkungan hidup dalam UUPPLH merupakan rangkaian ketentuan yang terdapat pada pasal-pasal yang diatur oleh UUPPLH, yang dimulai dari Pasal 1 angka 1 tentang pengertian lingkungan hidup. Pasal 1 angka 2 yang menjelaskan tentang makna perllindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam pasal yang sama pada angka 3 memaknai tentang pembangunan berkelanjutan. Selanjutnya pasal 1 angka 10 memuat tentang makna KLHS.[52]

Ketentuan umum tersebut dijabarkan pada pasal-pasal selanjutnya, yakni pada Pasal 15 ketentuan tentang KLHS yang merupakan instrumen keterpaduan untuk memastikan integrasi prinsip pembangunan berkelanjutan menjiwai pembangunan di Indonesia. KLHS dijabarkan dalam seluruh rencana kerja pemerintah.

Pendapat lain menyebutkan bahwa asas keterpaduan terimplementasi dalam 3 (tiga) instrumen hukum dalam UUPPLH, yaitu Rencana

52 **Pasal 1 angka 1 UUPPLH** berbunyi, "lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.
Pasal 1 angka 2 UUPPLH berbunyi, "perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.
Pasal 1 angka 3 UUPPLH berbunyi, "pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.
Pasal 1 angka 10 UUPPLH berbunyi, "Kajian Lingkungan Hidup Strategis, yang selanjutnya disingkat KLHS, adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar yang terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/ atau kebijakan, rencana, dan/ atau program.

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH), Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), dan izin lingkungan.[53] RPPLH merupakan dokumen perencanaan lingkungan yang wajib disusun oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang kemudian menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam RPJP/RPJM.[54] KLHS juga instrumen yang wajib disusun oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk memastikan prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/ atau program dan diimplementasikan pula dalam RPJP dan RPJM. Dengan demikian, RPPLH dan KLHS menjadi dasar bagi instansi yang berwenang dalam menerbitkan izin lingkungan. Sementara izin lingkungan itu sendiri menurut Pasal 40 ayat (1) UUPPLH menjadi persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/ atau kegiatan.

Izin usaha dan/ atau kegiatan sebagaimana yang dimaksud dalam UUPPLH adalah izin untuk melakukan pengelolaan sumber daya lingkungan hidup, termasuk di dalamnya adalah pemanfaatan sumber daya batubara. Dalam pengaturannya, pemanfaatan sumber daya alam diatur secara sektoral sehingga "seolah-olah" dipisahkan dari pengaturan lingkungan hidup.[55] Padahal jika dicermati dari pasal-pasal yang mencerminkan keterpaduan dalam UUPPLH seperti yang diuraikan di atas, keterpaduan tersebut meliputi keterpaduan unsur lingkungan hidup, keterpaduan dalam pengelolaan dan keterpaduan *stakeholders.*

Salah satu fakta yuridis terjadinya pemisahan bidang urusan yang berkaitan dengan lingkungan hidup adalah dalam agenda Pengelolaan lingkungan Hidup Kementerian Lingkungan Hidup yang membagi bidang-bidang lingkungan hidup yakni kehutanan, kelautan, energi, sumber daya mineral dan pertambangan, lingkungan hidup, serta meteorologi dan geofisika.[56]

Maksud dari keterpaduan *(integration)* adalah penyatuan dari wewenang *(fusion of competence)*, sedangkan koordinasi adalah kerjasama dalam pelaksanaan wewenang yang bersifat mandiri *(working together in the exertion of autonomous competences)*.[57] Keterpaduan horisontal menjamin adanya

53 Muhammad Akib. *Politik Hukum Lingkungan, Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah.* Jakarta. PT.RajaGafindo Persada. 2012. Hal. 114-115

54 Pasal 10 ayat (5) menyebutkan, "RPPLH menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan jangka menengah".

55 Lihat Undang-undang sektoral yang mengatur pemanfaatan sumber daya alam seperti UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU Nomor 41 Tahun 1999, tentang Kehutanan, UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, dan lain-lain

56 Agenda "Arah Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup Tahun 2009.

57 A.V. van den Berg. *Integrated Licencing System and Procedures, Integration vs Coordination.* Environmental Legislation Course. Puncak. September 1985.

keserasian hubungan antar sektor, agar hasil yang diperoleh merupakan upaya bersama yang memperhitungkan banyak kepentingan yang terkadang saling berbenturan satu sama lain. Keterpaduan vertikal merupakan keserasian antara pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Menurut Katili[58], sumber daya alam yang berbeda, kebijakan pengelolaannya secara terpisah namun keaneka ragaman sumber daya alam itu harus dipertimbangkan dalam merumuskan kebijakan yang terpadu dan menyeluruh, termasuk dalam pengaturan perizinan dalam pertambangan batubara yang melibatkan instansi sektor.

KESIMPULAN

ketidakterpaduan pengaturan perizinan dalam pertambangan batubara yang terindikasi dari kewenangan yang diatur secara sektoral dalam hal persyaratan, prosedur, waktu dan biaya pengurusan perizinan membuat proses penerbitan izin pertambangan yang panjang dan rumit. Hal inilah yang kemudian menimbulkan celah terjadinya praktek suap yang dilakukan oleh pemohon izin usaha pertambangan kepada pejabat yang berwenang untuk mengeluarkan izin tersebut.

Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hiudp yang jelas, tegas dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain, salah satunya adalah dengan mengembangkan sebuah sistem perizinan yang terpadu dalam pertambangan batubara.

58 Sumber Alam Untuk Kesejahteraan dan Ketahanan Nasional, dalam buku Biografi Prof. J.A. Katili; *Harta Bumi Indonesia*. Penerbit PT. Grasindo. 2007

Daftar Pustaka

A.V. van den Berg. 1985. *Integrated Licencing System and Procedures, Integration vs Coordination.* Environmental Legislation Course. Puncak.

Danusaputro. St. Munajat. 1980. *Hukum Llingkungan (BUKU I)*. Bandung. Binacipta.

Edie Toet Hendratno. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*. Graha Ilmu. Yogyakarta.

Farida Indrati Soeprapto. Maria. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan. "Dasar-dasar dan Pembentukannya.* Yogyakarta : Kanisius.

Gautama. Sudargo. 1983. *Pengertian Tentang Negara dan Hukum.* Bandung : Alumni. Cetakan ke- 3.

Hardjasoemantri. Koesnadi. 2002. *Hukum Tata Lingkungan.* Yogyakarta : Gajah Mada University Press. Cetakan ketujuhbelas.

Katili, J.A. 2007. *Sumber Alam Untuk Kesejahteraan dan Ketahanan Nasional, dalam buku Biografi Prof. J.A. Katili; Harta Bumi Indonesia*. Penerbit PT. Grasindo.

Mahfud MD. 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. LP3S. Jakarta.

Manan. Bagir. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah.* Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII. Cet III.

Mustansyir, Rizal. 2002. *HAM dalam Tinjauan Filsafat Analitik*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia; Jakarta Jurnal Hukum Jentera. Edisi 1 Tahun 1

De Haan. P. (et al). 1986. *Bestuursrecht In De Social Rechtstaat*. Deel I Ontwikkeling. Kluwer-Deventer : Organisatie Instrumentarium.

Rahardjo. Satjipto. 1991. *Ilmu Hukum.* Bandung : PT. Citra Aditya Bakti. Edisi Revisi.

Rahmadi, Takdir. 2013. *Hukum Lingkungan di Indonesia.* Rajawali Pers. Jakarta

Rangkuti. Siti Sundari. 1987. *Hukum Lingkungan dan kebijakan Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasioanl Indonesia.* Desertasi. Surabaya : UNAIR.

Rangkuti. Siti Sundari. 1992. *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan.* Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda.

Saleng. Abrar. 2004. *Hukum Pertambangan.* Cet. I. Yogyakarta : UII Press

Suparni. Ninik. 1994. *Pelestarian Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta : sinar Grafika. Cet. Ke II.

Suhirman. *Desentralisasi dan ekonomi Politik Perizinan : Mengambil Hak Yang Terampas*. Sebagaimana disuntimg oleh Pradjarta Dirjosnjoto dan Herudjati Purwoko. 2004. Desentralisasi dalam Perspektif Lokal. Salatiga : Pustaka Percik.

Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hak-hak Manusia Yang Asasi Untuk Memperoleh Jaminan Rasa Aman dan Sejahtera Dalam Kehidupan Ekosob di Tengah Pelaksanaan Program Pembangunan Nasional yang Sering Tak Berkiblat Pada Kepentingan Rakyat*. Makalah pada Workshop "Memperkuat Justisiabellitas Hak-hak Ekosob : Prospek dan Tantangan". PUSHAM UII : Yogyakarta. 13-15 November 2007.

Research, Journal, academic paper, Proceedings, Papers, and the mass media,

A'an Efendi. (2012). *Prinsip-Prinsip Pengelolaan Pertambangan Berbasis Lingkungan Berdasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.* Jurnal Konstitusi. PKHK. Universitas Janabadra kerja sama dengan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Vol. 1. No. 1.

Emil Salim. (1991). *Pembangunan Berkelanjutan (Strategi Alternatif dalam Pembangunan Dekade Sembilanpuluhan)*. Artikel pada Prisma (Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi). Jakarta. LP3ES.

IUCN Environmental Law Programme. *Draft International Covenant on Environmenntal and Development.*

Fenty U. Puluhuwa. Disertasi. (2011). *Pengawasan Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Pada Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara*. Univ. Negeri Gorontalo.

Franki Butar-Butar. (2010). *Penegakan Hukum Lingkungan di bidang Pertambangan*. Disertasi. Universitas Gajah Mada.

Istislam. (2012) .*Sanksi Paksaan Pemerintah Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup".* Disertasi. Universitas Airlangga. Surabaya.

Mas Achmad Santosa.(2014). *Efektivitas Penegakan Hukum Administrasi dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Tengah".* Disertasi. Universitas Indonesia. Jakarta.

Nurul Listiyani. 2017. *Pengaturan Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup Terhadap Tambang Batubara Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.* Disertasi. Universitas Brawijaya.

Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Ronny Adrie Maramis. (2013). *Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan dalam Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batubara.* Disertasi. Universitas Hasanuddin. Makasar.

Syaifudin. (2012). *Asas Keseimbangan dalam Perjanjian Kerjasama Penambangan Batubara*. Disertasi Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Internet Articles

https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/19/mengkaji-dan-meneliti-hukum-dalam-konsepnya-sebagai-realitas-sosial/ diakses tanggal 19 Nopember 2017

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=1142#.VcmPNXHtlHw

www.wikipedia.org.Vitzhaw.PengertianKoordinasi. Diakses tanggal 19 Nopember 2017

Paraturan Perundang-Undangan

1. Undang-Undang DasarNegara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peraturan Perundang-undangan
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
5. Undang-Undanng Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
6. Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan

KAJIAN YURIDIS PELAKSANAAN REKLAMASI LAHAN PASCA PERTAMBANGAN DITINJAU DARI TINDAK PIDANA KORUPSI

~ Kity Tokan ~

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia: Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia "*setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*". Merupakan landasan dalam bidang lingkungan di dalam konstitusi.Hak yang menjadi dasar bagi warga Negara untuk mendapatkan hidup yang memadai, baik dan sehat. Termasuk penataan lingkungan yang baik pula.

Dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 dijelaskan "Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain". yang dalam hal ini jelas menitik beratkan perilaku manusia yang mempengaruhi alam atau lingkungan itu sendiri.

Pada prinsipnya, lingkungan hidup merupakan suatu sistem yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya sehingga pengertian lingkungan hidup hampir mencakup semua ciptaan Tuhan Yang Mahakuasa di Bumi ini, itulah sebabnya lingkungan hidup termasuk manusia dan prilakunya merupakan unsur lingkungan hidup yang sangat menentukan. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa lingkungan saat ini oleh sebagian kalangan dianggap tidak bernilai, karena lingkungan hidup (alam) hanya sebuah benda yang diperuntukkan bagi manusia, dengan kata lain manusia merupakan penguasa lingkungan hidup, sehingga lingkungan hidup hanya dipersepsikan sebagai obyek dan bukan sebagai subyek.[1]

1 Supriadi, 2006, "*Hukum Lingkungan Indonesia*", sinar grafika, hlm. 22

Antara manusia dan lingkungan hidupnya terdapat hubungan timbal-balik. Manusia mempengaruhi lingkungan hidupnya, dan sebaliknya manusia akan selalu dipengaruhi oleh lingkungan hidupnya. Semakin banyaknya kegiatan-kegiatan usaha yang bersinggungan langsung dengan lingkungan juga ikut mempengaruhi kualitas lingkungan khususnya usaha pertambangan *(mining)* yang dinilai memiliki nilai jual yang tinggi baik didalam maupun diluar negeri. Namun kegiatan eskplorasi pertambangan yang dilaksanan masih banyak menimbulkan dampak negatif baik bagi lingkungan maupun dampak yang dirasakan langsung oleh masyarakat.

Masalah lingkungan timbul karena adanya perubahan dari keadaan lingkungan serta menimbulkan dampak yang negatif terhadap mahluk hidup yang berada disekitarnya sehingga dalam kegiatan pertambangan, tidak dapat dipungkiri bahwa kegiatan penambangan dapat menimbulkan kerusakan dan pencemaran yang bersifat tidak dapat balik (*irreversible damages*). Kegiatan penambangan apabila tidak dikelola dengan baik, penambangan dapat menyebabkan kerusakan lingkungan secara keseluruhan dalam bentuk pencemaran air, tanah dan udara.

Pencemaran lingkungan adalah suatu keadaan yang terjadi karena perubahan kondisi tata lingkungan (tanah, udara dan air) yang tidak menguntungkan (merusak dan merugikan kehidupan manusia, hewan dan tumbuhan) yang disebabkan oleh kehadiran benda-benda asing (seperti sampah, limbah industri, minyak, logam berbahaya, dsb.) sebagai akibat perbuatan manusia, sehingga mengakibatkan lingkungan tersebut tidak berfungsi seperti semula.

Dalam rangka mengembalikan kondisi tanah sedemikian rupa sehingga dapat berfungsi dan berdaya guna sesuai peruntukannya, maka terhadap lahan bekas pertambangan, selain dilakukan penutupan tambang, juga harus dilakukan reklamasi kawasan bekas pertambangan. Dalam Peraturan perundang-undangan, khususnya Pasal 1 Angka 26 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Republik Indonesia Tentang Mineral dan Batu Bara dijelaskan :"Reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya"

Reklamasi tambang pada dasarnya adalah usaha untuk memperbaiki kondisi lahan setelah aktivitas penambangan selesai. Seperti yang sudah difahami bahwa sifat dasar dari industri tambang adalah destruktif karena aktivitasnya yang melakukan penggalian dan merubah bentang lahan, perubahan iklim mikro hingga ke kondisi fisik lingkungan. Kegiatan reklamasi lahan tambang bertujuan untuk memperbaiki ekosistem lahan

eks tambang melalui perbaikan kesuburan tanah dan penanaman lahan di permukaan. Tujuan lainya adalah agar mampu menjaga agar lahan tidak labil, lebih produktif dan meningkatkan produktivitas lahan eks tambang tersebut. Akhirnya reklamasi dapat menghasilkan nilai tambah bagi lingkungan dan menciptakan keadaan yang jauh lebih baik dibandingkan dengan keadaan sebelumnya pertambangan, kerusakan lingkungan hidup, dan sebagainya.

Reklamasi pertambangan menjadi salah satu pokok bahasan dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis khususnya, mengenai tenggat waktu pelaksanaan reklamasi oleh perusahaan tambang selaku penggarap yang melakukan kegiatan eksplorasi pertambangan batu bara, dimana bekas lahan pertambangan yang telah lama dibiarkan tanpa ada kegiatan yang nyata dari pihak perusahaan untuk memperbaiki kualitas lingkungan yang tercemar sehingga mengganggu fungsi lahan sebagaimana peruntukannya.

Proses reklamasi dianggap hal yang sangat penting dalam mengembalikan fungsi lingkungan yang telah berubah atau rusak sebagai akibat dari kegiatan pertambangan, hal ini sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dimana Pasal 1 Angka 2 menyebutkan, "perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum", sehingga dalam Pasal 21 peraturan pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca tambang membatasi waktu pelaksanaan reklamasi yang wajib dilaksanakan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kalender setelah tidak ada lagi kegiatan usaha pertambangan pada lahan terganggu.

Dalam pelaksanaannya, perusahaan pertambangan terlambat bahkan ada yang tidak melakukan reklamasi pasca tambang. Adapula dana jaminan reklamasi pasca tambang tidak dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis mengangkat permasalahan reklamasi dan batas waktu pelaksanaan reklamasi dengan judul penelitian yaitu "**Kajian yuridis Pelaksanaan reklamasi lahan pasca pertambangan ditinjau dari Tindak Pidana Korupsi**".

B. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penulisan makalah ini yaitu adalah jenis penelitian normatif. Penelitian hukum normatif adalah Penelitian hukum normatif, dilakukan melalui kajian terhadap peraturan perundang-

undangan dan menggunakan 3 (tiga) bahan hukum yaitu bahan hukum primer, sekunder dan tersier.[2]

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah bersifat eksplanatoris, yaitu dilakukan untuk menguji hipotesa-hipotesa tertentu, terutama mendapat informasi atau data dari penelitian deskriptif yang berhubungan dengan Kajian yuridis Pelaksanaan reklamasi lahan pasca pertambangan ditinjau dari Tindak Pidana Korupsi.

3. Bahan Hukum Penelitian

Adapun Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari 2 (dua), yaitu :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah data yang mempunyai kekuatan yang mengikat mengenai permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140)
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batu Bara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4)
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2010 Tentang Reklamasi dan Pasca Tambang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 138)
5. Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negera yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
6. Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
7. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

2) Bahan Hukum Sekunder

Merupakan literatur-literatur atau bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu serta menganalisis permasalahan yang diangkat seperti karya ilmiah dan majalah, jurnal, surat kabar serta artikel dan internet yang ada hubungannya dengan materi pembahasan.

3) Bahan Hukum Tersier

Untuk mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dalam penulisan ini, yaitu Kamus Hukum dan Kamus Bahasa Indonesia.

2 Soerjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum,* Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), hlm. 41

4. Teknik pengumpulan bahan hukum

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan cara Studi Kepustakaan (*Library Research*), yaitu dengan melakukan penelusuran terhadap bahan hukum dan di inventarisasi dan dikumpulkan sebelum dijadikan acuan dalam penulisan hukum ini.

5. Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum

Pengolahan bahan hukum dalam penelitian hukum normatif pada hakekatnya merupakan kegiatan mengadakan klasifikasi sistematisasi bahan hukum tertulis baik berupa teori dan pendapat para ahli yang berkaitan dengan masalah. Bahan hukum tersebut di analisis untuk menemukan kesimpulan dari permasalahan yang dibahas.

C. Dampak dan Akibat Hukum Yang Ditimbulkan dari keterlambatan Pelaksanaan Reklamasi Lahan Pasca Pertambangan Batu Bara

Untuk melaksanakan reklamasi diperlukan konsep atau perencanaan yang baik, agar dalam pelaksanaannya dapat tercapai sasaran sesuai yang dikehendaki. Dalam hal ini reklamasi harus disesuaikan dengan tata ruang. Perencanaan reklamasi harus sudah disiapkan sebelum melakukan operasi penambangan dan merupakan program yang terpadu dalam kegiatan operasi penambangan.

Berdasarkan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 pemberian batas atau tenggat waktu pelaksanaan reklamasi harus dilakukan dalam waktu 30 hari (satu bulan) kalender setelah tidak ada kegiatan usaha pada lahan terganggu.

Setelah aktivitas penambangan selesai, lahan harus segera direklamasi. Tujuanya untuk menghindari kemungkinan timbulnya potensi kerusakan lain. Potensi tersebut seperti timbulnya air asam tambang, penurunan daya dukung tanah bahkan terjadinya kerusakan lahan lebih luas. Sehingga akhirnya kegiatan reklamasi dapat menghasilkan nilai tambah bagi lingkungan dan menciptakan keadaan yang jauh lebih baik dibandingkan dengan keadaan sebelumnya.

Reklamasi yang akan dilaksanakan harus sudah tersusun dari tahap awal hingga akhir. Untuk itu diperlukan Rencana Reklamasi yang dibuat selama 5 (lima) tahunan. Dalam laporan rencana reklamasi ini akan tertulis tata guna lahan sebelum dan sesudah ditambang, rencana pembukaan lahan, program reklamasi, dan rencana biaya reklamasi. Apabila usia *(life time)* tambang ternyata kurang dari 5 (lima) tahun, maka Rencana Reklamasi wajib disusun disesuaikan sesuai dengan umur tambang tersebut. Rencana reklamasi ini harus sudah tersusun sebelum dilakukanya kegiatan produksi

Pertambangan adalah suatu kegiatan mencari, menggali, mengolah, memanfaatkan dan menjual hasil dari bahan galian berupa mineral, batu bara, panas bumi dan minyak dan gas. kegiatan pertambangan memanfaatkan sumberdaya alam dengan berwawasan lingkungan, agar kelestarian lingkungan hidup tetap terjaga.

Setiap kegiatan penambangan baik itu penambangan Batu bara, Nikel dan Marmer serta lainnya pasti menimbulkan dampak positif dan negatif bagi lingkungan sekitarnya. Dampak positifnya adalah meningkatnya devisa Negara dan pendapatan asli daerah serta menampung tenaga kerja sedangkan dampak negatif dari kegiatan penambangan dapat dikelompokan dalam bentuk kerusakan permukaan bumi, ampas buangan (*tailing*), kebisingan, polusi udara, menurunnya permukaan bumi (*land subsidence*), dan kerusakan karena transportasi alat dan pengangkut berat.

Sepanjang siklus pemanfaatannya batubara menimbulkan kerusakan yang berpengaruh pada bumi dan manusia di dalamnya. Siklus hidup batubara mulai dari bawah tanah hingga ke limbah beracun yang dihasilkannya, biasanya disebut sebagai rantai kepemilikan. Rantai kepemilikan ini memiliki tiga rantai utama penambangan, pembakaran, sampai ke pembuangan limbahnya. Setiap bagian dari rantai ini, menimbulkan daya rusak yang harus ditanggung bumi dan manusia didalamnya.

Pengelolaan lingkungan hidup merupakan upaya terpadu dalam pencegahan kerusakan lingkungan sebagai dampak dari kegiatan pertambangan menjadi dasar pemberian ijin lingkungan harus membuat rencana yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaan dalam kurun waktu tertentu sehingga fungsi lingkungan harus dijaga kelestariannya demi memelihara daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Dalam Pasal 4 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 dijelaskan, Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup meliputi:

(1) perencanaan,
(2) pemanfaatan,
(3) pengendalian,
(4) pemeliharaan,
(5) pengawasan, dan
(6) penegakan hukum.

Dalam kaitannya dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, ke- 6 (enam) poin di atas memiliki keterkaitan yang erat satu sama lain dan memegang peranan penting. Jika salah satu mengalami hambatan maka akan berpotensi terjadinya kerusakan lingkungan.

Demi menjamin terjaganya fungsi dan kelestarian lingkungan hidup, maka perlu adanya amdal yang dapat menjadi bahan pertimbangan sebelum mendapatkan ijin lingkungan

Analisis mengenai Dampak Lingkungan yang selanjutnya disebut (AMDAL) merupakan salah satu syarat yang harus terpenuhi dalam perizinan pertambangan. amdal adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

Dokumen AMDAL menjadi acuan bagi pelaksana kegiatan/usaha untuk melakukan pengelolaan lingkungan terkait jenis kegiatan/usaha yang dilakukan, juga menjadi acuan bagi pemerintah untuk melakukan pemantauan terhadap pengelolaan lingkungan yang seharusnya dilakukan oleh pelaku kegiatan/usaha. Nilai penting dari pelaksanaan AMDAL adalah bahwa pelaksana kegiatan/usaha, terutama kegiatan/usaha yang menimbulkan dampak besar dan penting, tidak sekedar mengejar keuntungan ekonomi semata tetapi "dipaksa" untuk juga memikirkan tentang lingkungan dan masyarakat sekitar area kegiatan/usaha.

Menurut Pasal 22 Ayat (1) "Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki amdal". Kemudian dalam ayat (2) menjelaskan, dampak penting dimaksud ditentukan berdasarkan kriteria:

a. Besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan;
b. Luas wilayah penyebaran dampak;
c. intensitas dan lamanya dampak berlangsung;
d. banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak;
e. sifat kumulatif dampak;
f. berbalik atau tidak berbaliknya dampak; dan/atau
g. kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Lebih lanjut Pasal 23 Ayat (1) menjelaskan kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan amdal terdiri atas:
    a. pengubahan bentuk lahan dan bentang alam;
    b. eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
    c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta

pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;

d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
f. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik;
g. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati;
h. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau
i. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

Kegiatan pertambangan batubara selain memberikan dampak positif bagi peningkatan pendapatan nasional dan devisa Negara, juga telah memberikan dampak negatif berupa penurunan kualitas lingkungan fisik, kimiawi dan biologi. Penambangan batubara dalam skala besar telah menyebabkan perubahan bentang alam dan relief, peningkatan laju erosi tanah, sedimentasi, degradasi kesuburan tanah dan kualitas perairan. Lahan-lahan bekas tambang tersebut cenderung dibiarkan terbuka tanpa adanya upaya restorasi lahan sehingga dapat mengganggu keseimbangan ekosistem.

Demi mencegah kerusakan yang lebih parah terhadap lingkungan, maka kegiatan reklamasi dianggap hal yang penting dan harus segera mungkin dilaksanakan, karena semakin lama lahan bekas tambang ditinggalkan, semakin besar pula potensi bahaya muncul, baik terhadap lingkungan, maupun masyarakat.

Merujuk pada definisi yang tertuang dalam Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, reklamasi diartikan sebagai kegiatan yang di lakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kondisi lingkungan dan ekosistem. Sedang kegiatan pasca tambang diartikan sebagai kegiatan setelah akhir sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan untuk memulihkan fungsi lingkungan, Sesuai amanat pasal 101 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009, pada tanggal 20 Desember 2010 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2010 yang secara detail mengatur hal-hal mengenai kewajiban Reklamasi dan kegiatan Pasca Tambang.

Tujuan kegiatan reklamasi lahan tambang bertujuan untuk memperbaiki ekosistem lahan bekas tambang melalui perbaikan kesuburan tanah dan penanaman lahan di permukaan. Tujuan lainya adalah agar mampu menjaga

agar lahan tidak labil, lebih produktif dan meningkatkan produktivitas lahan eks tambang tersebut. Akhirnya reklamasi dapat menghasilkan nilai tambah bagi lingkungan dan menciptakan keadaan yang jauh lebih baik dibandingkan dengan keadaan sebelumnya pertambangan, kerusakan lingkungan hidup, dan sebagainya.

Berdasarkan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010, kegiatan reklamasi harus dilaksanakan paling lambat 30 hari setelah tidak ada kegiatan pada lahan terganggu. Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kewajiban (wajib) berarti sesuatu yang harus dilakukan atau dilaksanakan (tidak boleh di tinggalkan) dan memiliki akibat bila ditinggalkan, Namun dalam prakteknya masih saja didapati banyak lahan bekas pertambangan yang dibiarkan menganga tanpa ada kegiatan yang nyata untuk memulihkan kondisi lingkungan yang rusak akibat kegiatan pertambangan.

Industri pertambangan sendiri meliputi tahap eksplorasi, tahap produksi dan pasca tambang. Biasanya yang seringkali timbul dampak di kemudian hari adalah pasca tambang. Dimana tambang yang telah selesai seringkali tidak mengikuti aturan yang ada, sehingga kerusakan terjadi bahkan telah menimbulkan kasus pencemaran lahan/tanah milik warga sekitar sehingga menimbulkan sengketa antara masyarakat dengan perusahaan tersebut.

Dalam hal ini, peran serta pemerintah daerah selaku pemberi izin pertambangan dan juga pengawas langsung sangat diperlukan dalam penyelesaian permasalahan lingkungan hidup.Adapun pemerintah terkait, yaitu Badan Lingkungan Hidup bersama instansi pemerintah terkait untuk melakukan identifikasi, verifikasi lapangan, inventarisasi kerugian warga dan penyelesaian sengketa pencemaran akibat kegiatan pertambangan perusahaan sebagai pemilik Kuasa Pertambangan (KP).

Kegiatan pertambangan merupakan kegiatan usaha yang kompleks dan sangat rumit, merupakan kegiatan usaha jangka panjang, melibatkan teknologi tinggi, padat modal, dan aturan regulasi yang dikeluarkan dari beberapa sektor. Selain itu, kegiatan pertambangan mempunyai daya ubah lingkungan yang besar, sehingga memerlukan perencanaan total yang matang sejak tahap awal sampai pasca tambang. Pada saat membuka tambang, sudah harus difahami bagaimana menutup tambang, Rehabilitasi/reklamasi tambang bersifat progresif, sesuai rencana tata guna lahan pasca tambang Penegakan hukum lingkungan *(Environmental nforcement)* dapat dibagi atau dikelompokkan menjadi 3 (tiga Jenis) yakni

1. Penegakan hukum lingkungan administrasi;
2. Penegakan hukum lingkungan perdata; dan
3. Penegakan hukum lingkungan Pidana.

Berkaitan dengan keterlambatan pelaksanaan reklamasi lahan pascatambang, khususnya yang terkait dengan pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010, sebenarnya juga telah memberikan sanksi bagi jika dilanggar dan telah tercantum pada pasal 50 ayat (1), (2), (3), dan (4).

1) (1) Pemegang IUP, IUPK, atau IPR yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau ayat (2), Pasal 3 ayat (1) atau ayat (2), Pasal 4 ayat (4), Pasal 5 ayat (I), Pasal 14 ayat (I), Pasal 17 ayat (I), Pasal 20 ayat (I), Pasal 2 1, Pasal 22 ayat (I), Pasal 25 ayat (I), ayat (2), atau ayat (3), Pasal 26 ayat (I), Pasal 29 ayat (I), Pasal 41, Pasal 45 ayat (2), Pasal 47 ayat (I), atau Pasal 48 dikenai sanksi administratif.
2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
   a. peringatan tertulis;
   b. penghentian sementara kegiatan; dan/atau
   c. pencabutan IUP, IUPK, atau IPR
3) Pemegang IUP, IUPK, atau IPR yang dikenai sanksi administratif berupa pencabutan IUP, IUPK, atau IPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, tidak menghilangkan kewajibannya untuk melakukan reklarnasi dan pascatambang.
4) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Dengan demikian, badan-badan pemerintah yang berwenang memiliki legitimasi (kewenangan bertindak dalam pengertian politik) untuk menjalankan kewenangan hukumnya. Karena masalah legitimasi adalah persoalan kewenangan yaitu kewenangan menerapkan sanksi seperti pengawasan dan pemberian sanksi yang merupakan suatu tugas pemerintah seperti yang diamanatkan oleh undang-undang. Dalam hal pengawasan dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk khusus oleh pemerintah.

D. Modus Tindak Pidana Korupsi Terhadap Dana Reklamasi Pascatambang

Menjelang akhir tahun 2016 Komnas HAM mencatat periode 2011-2016 ada 27 korban tewas di lubang bekas galian tambang. Dari jumlah itu sebanyak 25 korban berusia anak. Walau menimbulkan banyak korban, tapi belum ada pihak yang dikenakan sanksi karena tidak menutup lubang bekas galian tambang.

Aturan untuk menutup lubang bekas galian tambang atau reklamasi tidak berjalan. Misalnya, hampir tidak ada tanda peringatan bahaya dan pemagaran di sekitar lubang tambang. Papan peringatan biasanya baru dipasang oleh perusahaan ketika lubang tambang itu sudah menelan korban.

Persoalan itu bukan muncul karena minimnya peraturan. Regulasi yang ada sudah cukup mengatur tentang kegiatan pasca tambang termasuk reklamasi. Misalnya, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dan PP No. 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang.

PP No. 78 Tahun 2010 jelas mengamanatkan perusahaan harus menutup lubang bekas tambang (reklamasi) paling lambat 30 hari kalender setelah tidak ada kegiatan pertambangan. Tapi itu tidak dilaksanakan," Masalah lubang tambang itu makin parah dengan diterbitkannya Peraturan Menteri ESDM No.7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang Pada Kegiatan usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Baginya aturan itu membuka celah bagi perusahaan untuk tidak menutup lubang bekas galian tambang. Peraturan itu mengatur reklamasi dapat dilaksanakan dalam bentuk lain seperti pariwisata, sumber air atau pembudidayaan. Padahal, air di lubang bekas galian tambang mengandung logam berat yang berbahaya.

Menurut Permen ESDM No. 7 Tahun 2014 itu bermasalah, mendorong terjadinya pembiaran oleh pemerintah kepada perusahaan yang tidak menutup lubang bekas tambang. Harusnya pemerintah menjatuhkan sanksi tegas bagi perusahaan yang tidak melakukan reklamasi. Pemerintah sedang menyusun aturan tentang prinsip bisnis dan HAM. Tapi dia menilai prinsip itu tidak terwujud di sektor pertambangan khususnya kegiatan pascatambang dan reklamasi. Dalam prinsip bisnis dan HAM sedikitnya ada tiga pilar. Pertama, pemenuhan terhadap HAM. Tapi praktiknya pemerintah melakukan pembiaran terhadap perusahaan yang tidak menutup lubang bekas tambang. Padahal lubang itu telah menghilangkan puluhan nyawa.

Kedua, perusahaan wajib menghormati HAM. Tapi dalam persoalan ini perusahaan tambang tidak memenuhi kewajibannya menutup lubang tambang sehingga merampas hak hidup orang lain. Ketiga, melakukan pemulihan terhadap korban. Dari 27 korban lubang bekas galian tambang, belum ada satu pun yang mendapat pemulihan. Penyebab lainnya yaitu lemahnya pengawasan. Sejak bergulirnya UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, peran inspektur tambang dan pejabat pengawas pertambangan ditarik dari daerah ke pemerintah pusat. Tapi, penarikan itu tidak dibarengi dengan anggaran, sehingga anggaran operasional pengawasan masih ada di tingkat provinsi.

Tidak semua pemerintah provinsi mau mengalokasikan anggaran pengawasan. Kalau pemerintah provinsi tidak mau mengalokasikan anggaran untuk operasional pengawasan, pengawasan tidak akan berjalan.

Terdapatn unsur melawan hukum atas dugaan tindak pidana dari penyimpanan dana jaminan reklamasi pasca tambang oleh perusahaan pertambangan. Unsur melawan hukum yang ditemukan pada perusahaan

tambang yang tidak ada melaksanakan reklamasi atau eksplorasi dan produksi bahan tambang yang dilakukan. Ada perusahaan yang tidak menyetorkan dan melakukan reklamasi pasca tambang. Padahal dana jaminan sudah disetor dan tersimpan di rekening. Perusahaan itu sudah beroperasi dan melakukan pertambangan sejak lama, bahkan, meski perusahaan ada yang tidak menyetorkan dana jaminan reklamasi Pemerintah daerah tetap mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) eksplorasi dan produksi. Ini jelas bertentangan dengan undang-undang serta peraturan Menteri ESDM Nomor 7 tahun 2014 tentang pelaksanaan reklamasi pasca tambang pada kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Selain melanggar pasal di UU Minerba nomor 4 tahun 2014 tentang adminstrasi pertambangan. Diduga juga mengarah ke perbuatan tindak pidana korupsi karena telah merugikan perekonomian negara.

Menyoroti dana jaminan reklamasi yang tidak dipatuhi oleh semua pemerintah daerah. Modus tindak pidana korupsi yang masih ada di daerah yaitu menggunakan cara berbeda dalam menghitung besaran biaya reklamasi. Selain itu, ada juga modus, dana jaminan yang tidak disetorkan melalui mekanisme perbankan yang sudah ditentukan, tapi langsung ke rekening pribadi kepala daerah membuat peraturan pascatambang tidak dijalankan. Dana jaminan reklamasi dan jaminan pasca tambang, Mestinya ditempatkan pada rekening bersama yang ditandatangani oleh pimpinan perusahaan pemilik IUP Operasi Produksi dan Bupati atau pejabat yang ditunjuk. Penempatannya juga harus pada Bank Pemerintah yang disepakati, bukan pada rekening pribadi.

Sejatinya, perusahaan wajib membayar dana jamrek sebelum beroperasi. Melihat fakta di lapangan. Hampir semua perusahaan mengabaikannya. Kalau pun ada, publik tidak pernah tahu berapa besaran dana yang dibayar perusahaan. Pemerintah di daerah juga kurang transparan. Sebagai contoh, membandingkan dana reklamasi yang disetorkan PT Adaro Indonesia setiap tahunnya mencapai Rp 35 miliar ke pemerintah pusat. Namun, apa hasil reklamasi dari PT Adaro Indonesia selaku pemegang PKP2B? Apalagi, para pemenang IUP yang dikeluarkan pemerintah daerah? Di mana dana reklamasinya dan tanggungjawabnya.

Modus lain yaitu, Perusahaan hanya mereklamasi sebagian kecil, kemudian dijadikan *evidence* (barang bukti) untuk dilaporkan sudah melakukan reklamasi. Kemungkinan ini hanya jadi alat manipulasi saja.

Atas perbuatan terhadap pelaku tindak pidana korupsi dapat dikenakan dengan Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 ayat (2), (3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31

Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Pasal 3 jo Pasal 18 ayat (2), (3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Ancaman hukuman untuk Pasal 3 ini adalah seumur hidup atau pidana penjara setinggi-tingginya 20 tahun dan minimal 1 tahun dan/atau denda minimal Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan maksimal Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Sedangkan dari Pasal 18 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagalmana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diketahui bahwa untuk tindak pidana korupsi, terhadap terpidana dapat pula dijatuhi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti, dengan ketentuan jika Terpidana tidak membayar uang pengganti paling lama 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*Inkracht Van Gewijsde*), maka harta bendanya dapat disita dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut serta apabila harta bendanya tidak mencukupi untuk membayar uang pengganti maka akan diganti dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya.

E. Kesimpulan

1. Masalah lingkungan timbul karena adanya perubahan dari keadaan lingkungan serta menimbulkan dampak yang negative tehadap mahluk hidup yang berada disekitarnya. Salah satunya yaitu Bidang pertambangan adalah salah satu bidang yang berpotensi menimbulkan pencemaran lingkungan, sehingga dalam rangka memperbaiki kondisi lingkungan agar dapat berfungsi sesuai peruntukannya dilakukan kegiatan reklamasi, namun dalam kenyataannya di lapangan reklamasi pertambangan juga belum berjalan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Dampak yang ditimbulkan akibat dari keterlambatan pelaksanaan reklamasi lahan pasca pertambangan batu bara adalah pencemaran lahan yang bahkan mengakibatkan kerusakan lingkungan sehingga memicu sengketa. Akibat Hukum dari keterlambatan pelaksanaan reklamasi adalah penjatuhan sanksi administratif kepada pihak perusahaan, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2010 Tentang Reklamasi Dan Pascatambang pasal 50 ayat (1), (2), (3), dan (4).

2. Atas perbuatan terhadap pelaku tindak pidana korupsi dapat dikenakan dengan Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 ayat (2), (3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Pasal 3 jo Pasal 18 ayat (2), (3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

F. Saran

1. Pihak perusahaan lebih memperhatikan dan meningkatkan kepedulian terhadap lingkungan sehingga kerusakan lingkungan dapat dikurangi, dan pihak perusahaan juga seharusnya memberikan kesempatan untuk turut aktif dalam proses penyusunan amdal agar tidak terjadi perselisihan di kemudian hari.
2. Hendaknya pemerintah membentuk tim independen yang melibatkan masyarakat sipil dan akademisi dan aparat penegak hukum. Tim ini penting untuk melihat, menilai, dan mengukur sebuah reklamasi.
3. Hendaknya Dana reklamasi pasca tambang harus segera diaudit dan ditelisik mendalam oleh KPK dengan menggandeng Badan Pemeriksa Keuangan.

Daftar Pustaka

HS, Salim, 2005, "*Hukum Pertambangan di Indonesia*" Rajagrafindo Persada, Jakarta,

Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta

Muhammad, Abdulkadir, 2004, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung

Sastrawijaya, A. Tresna, 2000, *Pencemaran Lingkungan* , Rineka Cipta, Jakarta

supriadi, 2006, *hukum lingkungan Indonesia*, sinar grafika, Jakarta

Siahaan, N.T.H. 2004, "*Hukum Lingkungan Dan Ekologi Pembangunan*" . Erlangga, Jakarta

Taufiq, M. Makarao, 2004, "*Aspek-Aspek Hukum Lingkungan*" . Indeks, Jakarta

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batu Bara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2010 Tentang Reklamasi dan Pasca Tambang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 138)

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negera yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

KETIKA SUMBER DAYA ALAM MENJADI ARENA KORUPSI DAN PERSEKONGKOLAN POLITIK PARA AKTOR DI ERA DEMOKRATSISI

(Memahami Dinamika Politik Lokal di Kalimantan Selatan)

~ Muhammad Uhaib As'ad ~

Pengantar

Sejak berakhirnya rezim otoriter Presiden Suharto pada Mei 1998 setelah berkuasa selama 32 tahun telah melahirkan transisi demokrasi, yaitu terjadinya perubahan sistem kekuasaan otoriter menuju demokratisasi. Proses demokratisasi ini telah menandai suatu perubahan sistem kekuasaan dan institusi-institusi kekuasaan lebih terbuka, kebebasan berdemokrasi warga negara pun lebih kritis yang berbeda di saat pemerintahan Orde Baru berkuasa. Seiring perjalanan waktu, proses demokratisasi semakin tampak paradoks. Para aktor politik telah memanfaatkan kesempatan proses transisi demokrasi ini melakukan konsolidasi kekuatan politik dan mereposisi diri memasuki jaringan lingkaran kekuasaan. Di tengah transisi demokrasi ini telah melahirkan kontruksi pasar gelap demokrasi (*black market of demokracy)*. Panggung demokrasi telah dikendalikan dan dibajak aktor-aktor politik dengan kekuatan uang, politik oligarki, dan persekongkolan melalui kontestasi elektoral (Pilkada). Para aktor politik telah mengkapitalisasi Pilkada dan menjadi arena perjudian politik yang diwarnai penggunaan kekuatan politik uang *(money politics)* untuk memenangkan kontestasi elektoral. Tidak jarang penguasa daerah yang terpilih dalam Pilkada karena keterlibatan peran pemilik modal atau pengusaha yang memberikan dukungan dana kepada salah satu kandidat dengan cara-cara transaksional. Inilah sisi gelap demokrasi.

Hadirnya sejumlah pejabat daerah yang berlatar belakang pengusaha menguasai panggung demokrasi, sebagai konsekuensi mahalnya biaya demokrasi. Sudah menjadi keyakinan politik bahwa hanya kandidat yang memiliki modal besar memilik peluang menang dalam Pilkada. Hal ini bukan berarti kekuatan uang menjadi satu-satunya penentu kemenangan

dalam kontestasi Pilkada. Akan tetapi di era kapitalisasi Pilkada saat ini, uang telah menjadi mitos ideologi yang dipertontonkan para kandidat penguasa daerah di tengah pragmatisme politik dan persepsi publik yang terstruktur bahwa Pilkada adalah arena pasar demokrasi, yaitu arena distribusi uang *(money politics)*, jual-beli suara *(vote buying)*, dan berbagai macam modus untuk menarik simpatik konstituen ((Allan, 2012; Aspinall, 2013; Aspinall, 2014, Aspinall dan As'ad, 2015; Aspinall dan As'ad, 2016; As'ad, 2016), Hutchcroft, 2013; Stokes, 2013; Choi, 2011).

Terkait mahalnya biaya Pilkada, para kandidat berusaha mencari dana sebanyak mungkin dengan berbagai modus, termasuk modus menggadaikan atau menyandera sumber daya alam (SDA) kepada para pengusaha dengan harapan pengusaha akan menjadi penyumbang dana. Sebagai konsekuensi, pejabat yang berhasil terpilih akan melakuan balas budi politik atau *kick back*. Dari sinilah berawal terjadinya hubungan kroni bisnis dan patronase politik *(political patronage)* atau patron-klien *(patron-client)* yang rentan melahirkan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Bagi daerah yang memiliki potensi sumber daya alam, sumber daya alam akan dijadikan sandera antara calon penguasa daerah dan pengusaha atau penyandang dana. Artinya, Pilkada dan sumber daya alam bagaikan sisi mata uang yang tidak terpisahkan. Modus transaksi politik nampaknya telah menjadi hal yang biasa. Janji-janji politik, demikian pula soal izin pengelolaan sumber daya alam, seperti izin pertambangan, kelapa sawit, kehutanan, dan lainnya, menjadi *political marketing strategy* dalam kampanye Pilkada.

Di tengah proses demokratisasi, Pilkada telah direduksi menjadi arena transaksi-pragmatis para aktor politik atau antara aktor politik dengan massa. Biaya politik *(political cost)* yang sedemikian tinggi telah menjadikan pesta demokrasi sebagai arena pasar gelap demokrasi *(black market of democracy)* yang mempertukarkan sumber daya *(exchange resources)* yang dimiliki para aktor politik. Calon penguasa daerah yang berhasil terpilih memiliki sumber daya kekuasaan, regulasi, kebijakan, dan proteksi, sementara pengusaha memiliki sumber daya finansial atau sumber ekonomi lainnya. Oleh karena itu, hasil Pilkada sekedar mengekalkan oligarki kekuasaan di tingkat lokal serta mendorong merebaknya praktik *shadow state* atau *informal economy* dalam pemerintahan daerah bukan cara untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang akuntabel dan responsip serta terbangunnya *political equality* (persamaan hak politik) di tingkat lokal.

Merujuk kepada pendapat Smith (1985), kepala daerah yang terpilih seharusnya memberikan loyalitas kepada rakyatnya dan penguatan terhadap institusi-institusi lokal serta pelayanan terhadap publik lebih maksimal. Bila tidak kata Brian Smith, rakyat yang memilih sekedar hanya mendaulat

penguasa daerah yang ingkar janji dan kehilangan loyalitas kepada rakyat. Menurut William Case (2002), "Pilkada dihadirkan untuk mewujudkan *substantive democracy*, suatu praktik demokrasi yang tidak saja ditandai oleh eksisnya institusi-institusi demokrasi *(democratic institutions)*,tetapi juga ditunjukkan oleh inherennya perilaku demokrasi *(democratic behaviour)*, baik pada tataran institusi, aparat pelaksana institusi, maupun pada tataran masyarakat *(civil society)*. Bila praktik demokrasi hanya sekedar menghadirkan institusi demokrasi atau *procedural democracy* maka Pilkada semakin menjauhkan dari hakikat demokrasi *(substantive democracy)"*.

Penjelasan teoritik Brian Smith dan Willian Case tersebut patut dijadikan referensi untuk memahami proses demokratisasi di tingkat lokal pada saat ini. Proses demokratisasi di tingkat lokal seperti yang disinggung sebelumnya hanya melahirkan apatisme demokrasi dan hilangannya kepercyaan *(public distrust)* karena proses demokrasi atau Pilkada sekedar memproduksi oligarki baru di tingkat lokal yang sekedar mengabdi kepada kepetingan pengusaha yang telah membandari Pilkada. Pilkada hanya sekedar melahirkan pemimpin-pemimpin korup di daerah yang dibuktikan banyak pejabat daerah yang terjerat kasus korupsi. Fakta-fakta ini telah memperburuk bagi tatanan kehidupan demokrasi di negeri ini. Proses demokrasi, melahirkan perilaku persaingan antar kandidat yang timpang karena kandidat yang memiliki kekuatan uang memiliki peluang memenangkan kontestasi elektoral yang mendorong pemborosan ongkos politik.

Uraian di atas semakin memperjelas bahwa praktik dan kualitas demokrasi sampai saat ini lebih banyak didominasi oleh interaksi dan kompromi-kompromi kepentingan. Melalui intervensi kapital, para aktor yang berjudi politik dalam Pilkada telah mendikte para kandidat dengan modus politik transaksionl dan mobilisasi untuk kemenangan kandidat yang didukung. Di tengah kontestasi elektoral, persoalan pendanaan politik *(political financial)* telah menjadi persoalan krusial. Memang kekuatan uang bukan satu-satunya faktor yang menentukan kemenangan dalam Pilkada seperti dikemukakan oleh Jacobson (1980), akan tetapi telah menjadi keharusan bahwa selama proses Pilkada berlangsung kampanye tidak bisa berjalan tanpa uang. Kuasa uang telah memainkan peran di dalam Pilkada saat ini. Menurut Nassmacher dalam Ibrahim Zuhdhi Fahmy Badoh, *Pendanaan Politik dan Korupsi* (2009), "uang telah mempengaruhi kompetisi politik dan bahkan merupakan sumber daya utama bagi politisi yang ingin merebut kekuasaan atau untuk bertahan sebagai penguasa".

Hadirnya para pengusaha dalam sebagai sebagai penyandang dana politik sesungguhnya tidak terlepas ada kepentingan ekonomi dan politik. Kandidat yang menang atas dukungan pengusaha akan mendikte kebijakan

pemerintah daerah, khususnya terkait kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan juga proyek infra struktur lainnya. Para pengusaha memposisikan diri sebagai pemerintahan bayangan *(shadow government)* atau menjadi kroni politik dan ekonomi penguasa daerah yang terpilih. Hadiz (2010) dalam *Localising Power in Post Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* menjelaskan, proses demokratisasi di tingkat lokal sesungguhnya adalah pertarungan para aktor politik yang memiliki modal kuat dan menjadikan Pilkada sebagai instrumen persekongkolan antara calon penguasa dan pemilik modal.

Elaborasi Teoritik dan *Empirical Evidence*

Untuk memperjelas argumentasi mengenai praktik korupsi dan persekongkolan dalam pengelolaan sumber daya alam di era demokratisasi, akan dikemukakan secara singkat beberapa penjelasan teoritik seperti dikemukakan Muhaimin (1991); MacIntyre (1992); Liddle (1996); Robinson (1991), dan Kunio (1991) yang menjelaskan hubungan bisnis dalam politik. Hubungan bisnis dalam politik seperti yang terjalin di era Orde Baru, para ektor politik atau elite Orde Baru menggunakan institusi kekuasaan dan jaringan birokrasi sebagai sumber legitimasi untuk memperkuat struktur patronase dalam mengelolah kebijakan politik dan ekonomi. Seperti di kemukakan MacIntyre (1992), "kebijakan ekonomi politik di era kekuasaan Orde Baru sarat dengan pola-pola patronase dan pesersekongkolan kepentingan. Para aktor bisnis berusaha mempengaruhi penguasa sebagai regulator agar kebijakan ekonomi berpihak kepada kepentingan pengusaha untuk memonopoli sumber-sumber ekonomi dan proyek-proyek infrastruktur pemerintah. Penguasa serbagai regulator dan pembuat kebijakan, telah memberikan kesempatan bagi para pemburu rente *(rent-seeking)".* "Para pemburu rente berkembang seiring semakin menguatnya pola patronase sebagai penumpang gelap *(free rider*) yang berlindung di balik regulasi, lisensi, dan proteksi kebijakan yang diberikan penguasa".

Penggunaan institusi kekuasaan dalam konteks relasi bisnis dan politik atau relasi penguasa *(state)* dan pengusaha *(market)* sesungguhnya tidak terlepas dari institusi negara yang berwatak *predatory state model* (Robison, 2001), *patrimonial state model* (Crouch, 1979), (Jackson and Pye, 1978), *patron-client relationship* (Muhaimin, 1991), dan *rentier state model* (MacIntyre, 1991). Para elite politik dan kroni Orde Baru telah menjadikan institusi negara sebagai sebagai sumber legitimasi dan power *(sources of the legitimacy and power)* untuk melanggengkan kekuasaan ekonomi dan politik. Penjelasan yang sama juga dikemukakan oleh Liddle (1985) dan Hadiz (2004), "penguasa Orde Baru telah penggunaan institusi negara dan

birokrasi sebagai simbol legitimasi kekuasaan *(symbolic legitimation of power)* untuk mempertahankan kekuasaan oligarki predatoris.

Di era kekuasaan Orde Baru, negara tampil secara dominan sebagai *predatory state model* yang memonopoli sumber-sumber ekonomi dan politik. Selain negara yang bercirikan *predatory state model*, juga sebagai *rentier state model*, yaitu negara tampil sebagai sumber akumulasi dan monopolistik terhadap sumber daya ekonomi negara. Penjelasan *rentier state model* dikemukakan oleh MacIntyre (1991) sebagai berikut:

> *"The state has a monopoly on the property of natural resources, their revenues, and the distribution of those revenues. The state aims to use natural resources revenues to consolidate its institutional structure. Rentier state's legitimacy is bound to its ability to continue these welfare functions".*

Realitas negara yang bercirikan *predatory state model* dan *rentier state model* tersebut, institusi negara menjadi arena persekongkolan kepentingan dan sumber korupsi bagi para elite. Dalam *Asian Power and Politics: The Culture Dimensions of Authority* (Pye, 1988); dan *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesia State* (Winters, 1996). Pye dan Winters memiliki pandangan sama bahwa birokrasi pemerintahan paternalistik telah melahirkan kelompok *predatory interest* dalam lingkaran kekuasaan politik. Pada saat Orde Baru berkuasa, elit-elit Orde Baru, khususnya personal Soeharto sebagai sumber patronase *(the main of source patronage.* Hal yang sama juga dikemukakan oleh McLeaod (2010) mengatakan:

> *"Soeharto's patronage network began expanding massively, in cluding family and friends who themselves were not often military personnel or bureaucrats. Military, politics, bureaucracy, and business in Soeharto's Indonesia became fused".*

Sementara di era demokratisasi saat ini yang menjadi sumber patronase adalah penguasa daeran *(local power)* yang lahir dari proses Pilkada yang dibandari para kapitalis lokal yang masih melembagakan perilaku politik oligarki sebagai warisan Orde Baru. Dalam hal ini Robison dan Hadiz dalam Marijan (2011), mengatakan bertahannya perilaku oligarki pasca kekuasaa Orde Baru akar persoalannya terletak pada kerangka institusi kekuasaan. Perubahan institusi kekuasaan tanpa diiringi perubahan fundamental dalam struktur relasi kekuasaan dan perilaku politik para aktor. Para pemilik modal lebih dominan dibanding kekuasaan negara. Negara telah menjadi alat dari pemilik modal dan membela kepentingan modal.

Sebagai *leading argument* bahwa proses demokratisasi telah tersadera melalui kartel bisnis dalam politik yang diaktulisasikan dalam Pilkada. Politik balas budi telah menyebabkan kekuasaan menjadi sarang korupsi dan dibajak para elite yang mendorong terjadinya peraktik korupsi dan penyalah gunaan kekuasaan. Para kelompok oligark yang menguasai sumber

daya negara untuk kepentingan pribadi dan kerabatnya. Evans (1989) dalam *Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State* mengatakan, keberadaan oligarki erat hubungannya dengan keberadaan birokrasi yang patrimonial (Evans, 1989).

Posisi paper ini menjelaskan, di era demokratisasi yang diwarnai kekuatan uang dan politik oligarki telah menyeret sejumlah pejabat daerah terperangkap dalam praktik korupsi *(elite capture corruption)* dan persekongkolan. Hal ini tidak terlepas dari mahalnya ongkos demokrasi yang dikeluarkan oleh calon pejabat daerah dalam proses Pilkada. Pilkada dan praktik korupsi sangat erat kaitannya. Oleh karena itu tidak aneh bila proses demokratisasi saat ini semakin memperlihatkan sisi gelap domokrasi *(the dark side of democracy)*.

Tertangkapnya sejumlah pejabat daerah karena kasus korupsi terkait izin pengelolaan sumber daya alam, seperti dijelaskan sebelumnya, hal tersebut berkaitan erat mahalnya biaya demokrasi (Pilkada). Sekedar menyebut contoh kasus terkait korupsi izin pertambangan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menetapkan Gubernur Sulawesi Tenggara, Nur Alam sebagai tersangka kasus dugaan korupsi penerbitan surat keputusan (SK) terkait izin usaha pertambangan (IUP) kepada PT Anugrah Harisma Barakah (AHB) di Kabupaten Buton dan Kabupaten Bombana.Menurut Wakil Ketua KPK Laode M Syarief, "modus yang digunakan Nur Alam selaku Gubernur adalah mengeluarkan SK IUP kepada orang atau perusahaan, namun disertai dengan *kickback* atau imbal jasa". "Modus meminta *kickback* dari SK IUP sudah sering terjadi dan dilakukan banyak kepala daerah. Terutama gubernur yang daerahnya memiliki sumber daya alam (SDA) melimpah sering jadi modus yang sama oleh kepada daerah yang punya SDA yang banyak," kata Syarief. Oleh itu KPK resmi menetapkan Gubernur Sulawesi Tenggara Nur Alam sebagai tersangka kasus dugaan korupsi penerbitan SK IUP kepada PT AHB di Kabupaten Buton dan Kabupaten Bombana.

Gubernur Sultra 2008-2013 dan 2013-2018 itu melakukan penyalahgunaan wewenang dalam menerbitkan SK yang tidak sesuai aturan perundang-perundangan yang berlaku. Nur Alam selaku Gubernur Sultra dari 2009 sampai 2014 mengeluarkan tiga SK kepada PT AHB. Yakni, SK Persetujuan Pencadangan Wilayah Pertambangan, SK Persetujuan IUP Eksplorasi, dan SK Persetujuan Peningkatan Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi Menjadi Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi. PT AHB diketahui merupakan perusahaan tambang yang melakukan penambangan nikel di Kabupaten Buton dan Kabupaten Bombana, Sulawesi Tenggara.

Perusahaan tersebut melakukan kegiatan penambangan di bekas lahan konsensi PT Inco.

Masih terkait korupsi di Sulawesi Tenggara, Tim penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga melakukan penggeledahan terkait kasus dugaan korupsi yang menyeret mantan Bupati Konawe Utara, Sulawesi Tenggara, Aswad Sulaiman. Dari penggeledahan tersebut, penyidik berhasil menyita sejumlah dokumen penting yang diduga berkaitan dengan kasus dugaan korupsi izin pertimbangan di daerah Konawe Utara. Diduga, Aswad tersandung kasus korupsi terkait penyalahgunaan wewenang dalam pemberian izin pertambangan di daerah Konawe Utara tahun 2007-2014 yang diduga melakukan korupsi dan suap terkait izin tambang hingga mencapai Rp 2,7 triliun yang berasal dari penjualan hasil produksi nikel yang diduga diperoleh akibat proses perizinan yang melawan hukum.Selain itu, Aswad juga diduga telah menerima uang sejumlah Rp 13 miliar dari sejumlah perushaan yang mengajukan izin kuasa pertambangan kepada Pemkab Konawe Utara. Indkasi penerimaan tersebut terjadi dalam rentang waktu 2007-2009.

Bagaimana modus korupsi yang dilakukan Aswad? Modusnya adalah Aswad mencabut secara sepihak kuasa pertambangan yang mayoritas dikuasai PT Antam."Tersangka diduga secara sepihak mencabut kuasa pertambangan milik PT Antam yang berada di Kecamatan Langgikima dan Molawe," kata Saut Situmorang di kantornya, Jalan Kuningan Persada, Jakarta Selatan, Selasa (3/10/2017). Setelah itu, Aswad malah menerima pengajuan permohonan izin eksplorasi dari delapan perusahaan dan 30 surat keputusan kuasa permohonan eksplorasi."Dalam keadaan (kuasa pertambangan) masih dikuasai PT Antam, tersangka selaku pejabat bupati menerima pengajuan permohonan izin eksplorasi dari delapan perusahaan yang kemudian menerbitkan 30 SK kuasa permohonan eksplorasi," ujar Saut Situmorang.

Pejabat daerah lainya yang terindikasi korupsi soal izin, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menggeledah Kantor Bupati Kutai Kertanegara dan beberapa kantor dinas di kabupaten itu. Pada 26 September 2017, KPK pun menetapkan sang bupati, Rita Widyasari, sebagai tersangka terkait dugaan penerimaan suap dan gratifikasi perizinan perkebunan sawit. Pada 6 Oktober 2017, Rita menjalani pemeriksaan perdana sebagai tersangka selama sembilan jam. Pada hari itu juga, KPK menahan Rita di Rumah Tahanan Gedung Merah Putih KPK, Kavling k4 selama 20 hari. Dalam pengembangan penyelidikan dugaan tindak pidana korupsi, KPK telah menemukan bukti permulaan yang cukup untuk meningkatkan status kasus ini ke penyidikan. Politisi Partai Golkar ini diduga menerima hadiah atau janji pada periode Bupati Kukar periode 2010-2015 berupa uang Rp6 miliar

dari Hari Susanto Gun, selaku Direktur Utama PT Sawit Golden Prima (SGP). Adapun pemberian ini terindikasi untuk memuluskan pemberian izin lokasi untuk keperluan inti dan plasma perkebunan sawit di Desa Kupang Baru, Kecamatan Muara Kaman kepada SGP, sekitar Juli-Agustus 2010. Izin lokasi SGP keluar berdasarkan Surat Keputusan Nomor 590/525.29/007/A. Ptn tertanggal 8 Juli 2010 seluas 16.000 hektar. Walhi Kaltim menduga SGP berada di kawasan gambut dan pada hulu Sungai Kedang Kepala, yang masuk ekosistem rawa gambut.

Berdasarkan catatan Walhi Kaltim, Pikada 2010, Bupati Rita dilantik 30 Juni 2010. Tepat seminggu, izin lokasi SGP terbit. "Ini izin lokasi perkebunan sawit tercepat yang diterbitkan sejak Rita resmi jadi bupati di Kutai Kartanegara pada periode pertama," kata Fathur Roziqin, Direktur Eksekutif Kalimantan Timur kepada *Mongabay*. Tak hanya itu, bupati yang akan selesai masa jabatannya tahun 2021 ini diduga bersama dengan Khairudin, Komisaris PT Media Bangun Bersama, menerima gratifikasi berhubungan dengan jabatannya dengn nilai mencapai US$775.000 atau setara Rp6,97 miliar.Basaria Panjaitan, Wakil Ketua KPK mengatakan, akan terus mengusut kasus ini sebagai pengembangan dugaan gratifikasi untuk menjerat pihak lain, antara lain kepala dinas yang memberikan gratifikasi atau setoran kepada Rita sebagai kepala daerah.Penyidik KPK pun mendalami penerimaan gratifikasi keduanya dari sejumlah proyek di lingkungan Pemerintah Kukar dan dari satuan kerja perangkat daerah (SKPD) itu.Sementara laporan hasil kekayaan penyelenggaraan negara (LHKPN) milik Rita mengalami lonjakan signifikan, tertanggal 29 Juni 2011, Rita melaporkan harta kekayaan Rp25,8 miliar, pada 29 Juni 2015, harta kekayaan mencapai Rp236,7 miliar.

Masih terkait kasus korupsi Bupati Kutai Kartanegara, Walhi bersama 20-an organisasi masyarakat sipil, tergabung dalam Koalisi Masyarakat Sipil (KMS) Kalimantan Timur (Kaltim) menyerukan kehadiran KPK bisa jadi angin segar pemberantasan korupsi di Kaltim. "Kasus ini menjadi pintu masuk untuk membongkar perizinan khusus sektor tata kelola sumber daya alam di Kaltim," kata Fathur. KMS mendesak KPK mengembangkan dugaan kasus suap dan gratifikasi di Kutai Kartanegara, tak berhenti hanya penetapan tersangka terhadap tiga orang. KMS juga meminta seluruh masyarakat Kaltim mendorong, mengawal dan mengawasi tata kelola sumber daya alam yang partisipatif, berkeadilan, pro-rakyat, ramah lingkungan, terbuka, transparan dan tidak membunuh akses serta ruang-ruang kehidupan rakyat."KPK harus telusuri korupsi sektor sumber daya alam di Kaltim menyeluruh. Kami akan selalu bersama KPK," demikian Fathur manambahkan. Penetapan Rita sebagai tersangka bukanlah sesuatu yang mengejutkan.

Dugaan korupsi sektor sumber daya alam, terutama pertambangan dan perkebunan dianggap sudah lama beredar di kalangan masyarakat. Langkah KPK menetapkan tersangka dan penahanan ini diharapkan menjadi momentum dalam membongkar audit perizinan di Kalimantan Timur. Mulai izin usaha pertambangan di kawasan konservasi, perkebunan sawit yang merampas tanah-tanah rakyat, pengawasan terhadap pemegang izin, alih fungsi lahan pertanian besar-besaran dan rumitnya dokumen perizinan yang dapat diakses publik. Fathur menilai, Kaltim merupakan rakus perizinan sumber daya alam. Jika ada konflik, disitu ada dugaan izin bermasalah. Paling banyak sepanjang 2014-2017, terjadi di dua kabupaten, yakni Kutai Kartanegara dan Mahakam Ulu.

Berdasarkan catatan Walhi, terdapat 25 konflik perkebunan antara masyarakat dan perusahaan, sejak 2014-2016 didominasi konflik wilayah kelola rakyat dengan konsesi perusahaan, juga masyarakat dengan pemerintah sebagai pemberi izin dan regulator. Kondisi ini menyebabkan masyarakat kehilangan akses wilayah kelola. Lahan pertanian produktif dan sumber air hilang."Ada 408 desa atau kampung berkonflik langsung karena wilayah konsesi HPH dan HTI dengan luas mencapai 3 juta hektar. Jika dibandingkan luas hutan Kaltim mencapai 8,3 juta hektar, lebih 71% hutan Kaltim dikuasai korporasi. Hingga kini, HPH 59 perusahaan menguasai 3.980.816 hektar, HTI sebanyak 42 perusahaan seluas 1.590.184 hektar dan Restorasi Ekosistem dua perusahaan menguasai 86.000 hektar.

Maryati Abdullah, Koordinator Nasional Publish What You Pay (PYWP) merekomendasikan, dari kasus ini bisa mendorong pengembangan sektor lain seperti pertambangan dan aktor yang terkait. "Soal peningkatan kekayaan pribadi perlu ditelusuri apakah wajar atau karena ada praktik-praktik korupsi. Salah satunya, terkait kepemilikan izin tambang oleh bupati itu sendiri". "*Masak* bupati mengeluarkan izin tambang untuk diri sendiri, ini *kan* tidak wajar dan terdapat benturan kepentingan antara pejabat publik pembuat kebijakan dengan kepentingan pribadi sebagai pemilik usaha atau bisnis," kata Maryati Abdullah.

Sementara itu, Dinamisator Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) Kaltim, Pradarma Rupang, mengatakan, penetapan Rita menjadi angin segar bagi proses agenda penuntasan pemberantasan korupsi di Indonesia terutama Kaltim. Persoalan korupsi di Kaltim sudah sangat lama, dan terakhir tahun 2006 terkait izin sejuta hektar oleh Gubernur Suwarna Abdul Fatah. "Penangkapan Rita, Khoirudin dan Abun merupakan komitmen KPK untuk menyelamatkan sumber alam di Kaltim." Pradarma Rupang, mendesak KPK tak hanya berhenti mengungkap korupsi di Kukar. Sektor perizinan pertambangan di Kaltim terbesar di Indonesia, yakni ada 1.404

izin usaha pertambangan batubara. KPK juga harus menelusuri hingga perizinan pertambangan di Kaltim. "Janji kesejahteraan di Kaltim dengan kehadiran penambangan merupakan kebohongan. Bukti kerusakan alam dan kematian 28 anak di Kaltim dampak lubang tambang. Jika pemerintah Kaltim mengklaim, ada langkah maju tata kelola pertambangan, Jatam Kaltim melihat hal itu belum ada perubahan". Pemprov Kaltim harusnya melihat perubahan tata kelola dari dampak di masyarakat, terkait lubang tambang, kerusakan lingkungan, konflik agraria, tumpang tindih dan limbah tambang. "Jatam sudah mengindikasikan dugaan tindak pidana korupsi di Kaltim, diurusan perizinan, gratifikasi dan suap. KPK tidak berhenti pada perizinan perkebunan sawit, juga tambang dan migas," kata Rupang.

Jatam Kaltim dan aliansi sudah menggugat Perda Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kaltim ke Mahkamah Agung. "Dugaan kami kuat dan berulang kami data. Data kami berikan ke KPK, bahwa proses awal perizinan ada indikasi korupsi. Ini saatnya KPK menelusuri hilangnya kekayaan negara di Kaltim". Dinamisator Jatam Nasional, Merah Johansyah Ismail kepada *Mongabay* mengatakan, penangkapan Rita bagi publik tidak begitu kaget. Cara Rita mendapatkan kekayaan bukan rahasia umum, bisnis perizinan ekspolitasi sumber alam yakni tambang, dan perkebunan terindikasi kuat jadi kontributor harta kekayaan. Heri Susanto Gun atau Abun, menurut Rupang juga salah satu tersangka memberikan pungli di Palaran, Tenggarong Seberang."Abun tak hanya pemain sawit juga batubara. "Kami minta KPK juga mengembangkan korupsi sektor Minerba, khusus batubara," kata Merah.

Data yang dihimpun Jatam Kaltim, Heri Susanto Gun merupakan pemain di sektor tambang batubara dan sawit juga perhotelan. Selain di kasus Rita dan Abun, terhadap izin perkebunan sawit SGP, ada dua kasus Heri Susanto lain yang belum tuntas. *Pertama*, kasus jebolnya tanggul lubang tambang sekitar 2012 di Palaran, Samarinda. Kepolisian telah menetapkan Heri Susanto Gun sebagai tersangka, namun hingga kini proses tidak ada kejelasan. *Kedua*, Heri Susanto Gun diduga terlibat persoalan hukum terkait kasus dugaan pungli di Terminal Petikemas Pelabuhan Palaran, Samarinda. Kasus masih proses persidangan, dan memasuki pernyataan saksi-saksi. "Ada permainan di penegak hukum. KPK harus menelusuri permainan hukum yang dilakukan aparat di Kaltim," kata Merah. Sebenarnya, KPK bisa mengembangkan korupsi yang besar, ada bancakan korupsi perizinan di Kaltim. KPK pasti punya data-data dan harus bisa mengungkap. Merah juga mendesak KPK menelusuri keterlibatan tim 11 yang sebelumnya sudah diungkapkan pimpinan KPK. Dia menduga kuat tim 11 menjadi suprastruktur korupsi yang terindikasi kuat sebagai mafia. Tim ini mengatur perizinan, kompensasi, dan transaksi, jadi harus ada pengembangan kasus

dan tersangka baru. Tim 11 selama ini mengendalikan roda pemerintahan di Kukar. Bahkan, tim diduga menjadi pengendali dan menentukan anggaran proyek-proyek besar dan kebijakan perizinan di Kukar. Dimana Komisaris PT Media Bangun Bersama Khoirudin selaku ketuanya. Bupati Kutai Kartanegara Rita Widyasari membantah keberadaan tim 11, yang diduga dipimpin Khoirudin selaku Komisaris PT Media Bangun Bersama. Tim ini disebut-sebut sebagai kelompok di lingkaran dekat bupati. Menurut Rita, tim 11 ini hanyalah isu belaka. Rita mengaku telah menjelaskan soal tim 11 ini kepada penyidik KPK."Tim 11 itu isu. Saya sudah jelaskan penyidik. Kata Rita, seperti dikutip dari *Antara*. Kamis (28/9/17), Basaria dari KPK mengatakan, peran tim 11 sudah pasti. Ketua dan pendukung Khoirudin. "Kami tetapkan dia salah satu penerima gratifikasi."

Corruption Watch (ICW) bersama sejumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM) mendatangi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk melaporkan kasus dugaan penjarahan sumber daya alam. Pengaduan dilayangkan ke KPK mengingat maraknya kasus-kasus di daerah yang belum tersentuh hukum terkait korupsi perizinan pengelolaan sumber daya alam. ICW menilai, banyak sumber daya alam dijadikan sebagai komoditi yang diselewengkan oleh pihak swasta maupun pejabat.

Berdasarkan hasil temuan ICW, terdapat beberapa kasus yang terindikasi menjadi lahan korupsi di sektor tata guna lahan dan hutan di enam wilayah. Enam di antaranya yakni Provinsi Aceh, Sumatera Selatan, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara dan Jawa Timur."Perkiraan kerugiannya luar biasa, sekitar Rp 201.81 triliun," kata Staf Divisi Investigasi dan Publikasi ICW Lais Abid usai mengadukan laporannya ke KPK. Menurut Lais, kerugian ratusan triliun itu dihitung dari potensi kerugian tujuh kasus yang terjadi di enam wilayah yang dimaksud. Dugaan korupsi dilakukan dalam praktik pengusahaan perkebunan teh, sawit, pertambangan batubara dan biji besi. Kerugian terbesar diyakini terjadi dalam praktik pengusahaan tambang biji besi di Pulau Bangka dan Sulawesi Utara. Potensi kerugian negara di wilayah itu ditaksir mencapai Rp 200,75 triliun. "Angka itu dihitung berdasarkan dana reklamasi untuk proyeksi 20 tahun ke depan,"ujar Lais. Modus yang dilakukan untuk menjarah sumber daya alam itu pun dinilai cukup beragam. Berdasarkan catatan ICW, pola-pola yang dilakukan para penjarah SDA itu adalah dengan cara menyiasati perizinan, tidak membayar dana reklamasi, menyewa broker untuk mengurusi perizinan, serta menggunakan proteksi *back up* dari oknum penegak hukum.

Sementara itu, Koalisi Anti Mafia Tambang bekerjasama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk melakukan pengawasan dan

pencegahan korupsi di sektor Minerba melalui skema kegiatan Koordinasi dan Supervisi di bidang Mineral dan Batubara (Minerba). Koalisi Anti Mafia Tambang melalui kegiatan pengawasan dan pengumpulan data-data di lapangan untuk disampaikan kepada KPK bertujuan untuk memperkuat kerja pengawasan dan penegakan hukum yang masih lemah di internal pemerintah daerah dan pusat. Koordinasi dan Supervisi KPK Tahap-1 di 12 provinsi telah dimulai sejak awal tahun 2014 dan selanjutnya untuk 19 Provinsi telah dimulai sejak Desember 2014 melalui koordinasi dan pemantauan bersama kepala-kepala daerah di 4 (empat) provinsi se-Sumatera Bagian Utara yakni provinsi Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat dan Riau.

Data Dirjen Planologi Kementerian Kehutanan (2014) menyebutkan terdapat 685,295 hektar wilayah pertambangan yang masuk di kawasan hutan lindung di 4 provinsi di Sumatera bagian Utara dengan total unit izin usaha sebesar 163 unit (5 KK dan 158 IUP). Sementara itu, terdapat 33,954.89 hektar wilayah pertambangan yang masuk hutan konservasi yang terdiri atas 27 izin tambang (2 KK, 1 PKP2B, 24 IUP). Hutan lindung dan konservasi di provinsi Aceh merupakan kawasan terbesar yang telah dibebani izin diantara 4 provinsi yang ada di Sumatera bagian Utara yakni sebesar 22% dari total luas wilayah hutan lindung dan 4% dari total luas wilayah hutan konservasi. Penggunaan kawasan hutan konservasi untuk kegiatan non kehutanan jelas melanggar aturan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU No. 5 tahun 1990 tentang konservasi sumber daya alam hayati. Sementara kegiatan penggunaan kawasan hutan di kawasan yang dalam faktanya sampai saat ini tidak ada satupun pemegang izin yang sanggup melaksanakan praktek ini. Oleh karenanya, pemberian izin di kawasan hutan lindung dan konservasi jelas melanggar aturan yang ada dan memerlukan penegakan hukum terhadap pemegang izin usaha di kawasan tersebut.

Temuan yang diperoleh Jaringan Monitoring Tambang dan Walhi Sumatera Utara dari hasil analisis peta dan overlay, ditemukan adanya IUP yang masuk wilayah kawasan hutan lindung yakni PT. Bahana Multi Energi (694 hektar) di Kecamatan Siabu dan PT. Bahana Nada Gemilang (426 hektar) Kecamatan Muara Sipongi. Untuk PT. Bahana Nada Gemilang, perusahaan ini sudah tidak beroperasi lagi sebagimana tergambar dalam peta berikut ini.Pengawasan yang dilakukan oleh Gerak dan Walhi Aceh menunjukkan data bahwa terdapat 13 izin tambang yang terdapat di beberapa kabupaten di Aceh yang IUP-nya terletak dalam kawasan Hutan Lindung. Izin tambang tersebut terbanyak berada di Kabupaten Pide (8 IUP), Kabupaten Aceh Tengah (2 IUP) dan Kabupaten Nagan Raya (2 IUP), Kabupaten Aceh Barat (1 IUP). Gerak dan Walhi Aceh menemukan ditahun 2014, terdapat 6 dari 8 perusahaan tambang di Kabupaten Pidie berada di

kawasan hutan lindung dan dalam operasinya tidak memiliki Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH).

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memberikan perhatian serius terhadap izin usaha pertambangan (IUP). Saat ini ada 3.966 izin yang bermasalah. Komisi antirasuah itu mendesak kepala daerah menyelesaikan persoalan tersebut maksimal sampai Januari 2017. Salah satu provinsi yang punya izin tambang bermasalah adalah Sulawesi Tengah (Sulteng). Kemarin (28/11) Gubernur Sulteng Longki Djanggola datang ke gedung KPK untuk berkoordinasi. Longki menyatakan, ada tujuh izin yang bermasalah di daerahnya. Untuk itu, dia segera mengumpulkan pihak-pihak yang berkaitan dengan perizinan tersebut. "Kami berupaya menyelesaikannya," ucap dia. Plh Kabiro Humas KPK Yuyuk Andriati Iskak mengatakan, pihaknya juga berkoordinasi dengan kepala daerah lain untuk menyelesaikan masalah izin tambang itu.Awalnya para kepala daerah diberi batas waktu menyelesaikan pada Mei lalu. Tapi, sampai waktu yang ditentukan, mereka tak kunjung merampungkan persoalan itu. KPK akhirnya memperpanjang waktu sampai Januari mendatang. "Jika tidak diselesaikan tepat waktu, kami akan ambil tindakan tegas," ucapnya. Masalah perizinan tersebut bisa dibawa ke ranah pidana. Penindakan dalam pengurusan izin tambang sudah dibuktikan KPK dengan menetapkan Gubernur Sulawesi Tenggara (Sultra) Nur Alam sebagai tersangka. Dia terjerat kasus korupsi terkait persetujuan IUP pada 2009-2014. (Sumber: Jawa Pos, 29 November 2016)

Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa Pilkada tak bisa dilepaskan dari kebutuhan dana termasuk kebutuhan biaya kampanye dan berbagai kebutuhan lainny. Dalam hal ini *Indonesian Corruption Watch* (ICW) menilai daerah yang kaya sumber daya alam memiliki potensi besar meningkatnya korupsi. Itu bisa terjadi menjelang pemilihan kepala daerah yang mengobral pemberian izin usaha. Koordinator ICW Adnan Topan Husodo mengutarakan, pemberian izin kepada korporasi membuat pejabat publik tergiur untuk mendapatkan uang dalam jumlah banyak karena minim mekanisme pengawasan yang berlapis-lapis. Izin sektor SDA itu yang dibutuhkan secarik kertas dan di situ ada harganya,. Kalau dalam APBD ada proses perencanaan, proses lelang hingga tahap demi tahap sehingga butuh waktu lama untuk korupsi," ujar Adnan saat berbincang dengan Bisnis di Pontianak, Selasa (3/10/2017).

Motif lain, menurutnya, daerah yang kaya SDA, membuat pejabat publik berperilaku memaksa kontraktor untuk membayar persentase di depan. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) saat ini tengah membidik daerah-daerah yang hendak pilkada dengan karakteristik kaya SDA dengan melihat adanya kenaikan perizinan jelang pilkada. Setiap operasi tangkap

tangan (OTT) dari KPK semestinya menjadi peringatan keras bagi pejabat publik terutama petahana yang ingin maju lagi menjadi kepala daerah."KPK punya skenario memfokuskan tindakan di wilayah mana saja. Pengalaman sebelumnya di daerah hendak pilkada adalah yang paling diawasi oleh KPK," tuturnya

Sementara itu *Transparency International Indonesia* (TII) merilis hasil penelitian mengenai kerawanan dan risiko korupsi pada pemberian izin pertambangan. Ketidakjelasan mekanisme pelelangan wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) jadi salah satu titik rawan korupsi. Kerawanan lain yang berpotensi korupsi karena sistem audit keuangan dan pertambangan lemah, penegakan hukum lemah, kurang transparansi dan akses publik pada informasi mengenai IUP. Koordinasi antar instansi pemerintah juga lemah dan belum kuat kerangka peraturan dalam mendukung tata kelola pertambangan."Kami mengartikulasikan banyak kerawanan, dalam artian, ketidaksesuaian regulasi dengan kenyataan di lapangan," kata Karunia Fajarini, peneliti TII. Tim peneliti TII menemukan 65 risiko korupsi dalam proses perizinan tambang di dua daerah, yakni Sulawesi Tenggara dan Kalimantan Timur.Tim lantas mendiskusi hasil temuan dalam diskusi dengan 45 orang dari berbagai pihak terlibat, termasuk pemerintah daerah.Temuan ini, mengerucut jadi tujuh poin paling rawan dalam urusan perizinan tambang."Di Sulawesi Tenggara, nilai rendah semua. Tak heran gubernurnya baru-baru ini ditahan KPK," kata Fatin.

Masih menurut Fatin, praktik korupsi dan penyimpangan dalam pemberian IUP dan lelang WIUP terjadi terutama karena pemerintah daerah yang tak siap dengan desentralisasi dan penerbitan aturan pelaksana UU Minerba 2009 lambat."Pemerintah daerah membuat peraturan pelaksana menurut versi masing-masing, seperti SK Pencadangan wilayah seperti yang dikeluarkan Gubernur Sultra, dan (peraturan pelaksana) ini berbeda di tiap daerah," katanya. Gubernur, mestinya hanya memberi usulan wilayah yang akan ditambang, penetapan harus diterbitkan Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral (KESDM). Dalam penelitian ditemukan, penyimpangan aturan ini terjadi setidaknya karena dua hal keinginan pemda mengejar target pendapatan daerah dan ada kontestan politik dalam pemilihan daerah. Terutama petahana, yang menerima sumbangan ilegal dari pemegang IUP atau perusahaan yang mengajukan IUP."Ini akan berdampak dengan meningkatnya IUP yang tak memenuhi standar kepatuhan, melewatkan prosedur hukum dan pertimbangan lingkungan."Selama pilkada, IUP terbit cenderung tak terkendali dan praktik politik uang meningkat.

Penetapan wilayah pertambangan

Dalam penetapan wilayah pertambangan (WP), pada bidang konsesi kecil, cenderung banyak IUP terbit, status aktif namun tak produktif. Ini akan memberikan dampak lingkungan serius. IUP non CnC (*clear and clear*) meningkat dan terjadi konflik pemanfaatan lahan. Informasi tersedia mengenai sektor pertambangan, termasuk nilai geologi dan ekonomi dari zona pertambangan yang akan dilelang, juga tidak terbuka untuk publik hingga partisipasi pemangku kepentingan mengawasi sektor pertambangan juga rendah. Penyimpangan dan praktik korupsi rentan terjadi ketika perusahaan pertambangan memiliki atau menguasai informasi lebih banyak dibanding pemerintah mengenai suatu wilayah yang akan dilelang. Perusahaan mendapat WIUP tanpa proses lelang. Ini tentu menyimpang dari amanat UU No 4/2009. Proses pelelangan WIUP juga rentan praktik korupsi karena ada kontak langsung antara peserta lelang dengan petugas. Ada perlakuan istimewa dan diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu, hingga WIUP berpotensi tak memenuhi standar.Praktik korupsi juga terjadi karena pejabat membocorkan informasi terkait proses pelelangan,-rencana lelang, keputusan hasil-, kepada perusahaan sebelum waktu yang ditentukan. Dampaknya, terjadi persaingan tak sehat dan menutup kesempatan pemerintah mendapat perusahaan yang terbaik.

Tak ada pengecekan dokumen administratif, teknis dan finansial dalam pendaftaran lelang juga menimbulkan masalah karena kebenaran kapasitas teknis perusahaan tak dapat terverifikasi."Korupsi terjadi karena pengusaha sendiri yang memastikan status wilayah 'bebas atau *clear*' jika ada permasalahan tumpang tindih wilayah dengan pemegang IUP yang lain, karena diselesaikan tawar menawar antar perusahaan," katanya Fatin

Kerawanan praktik korupsi juga terjadi saat pengawasan informasi mengenai IUP dan perusahaan yang mendapatkan izin tak bisa diakses publik. Dampaknya, database perusahaan pemegang IUP tak akurat dan pengawasan IUP, termasuk oleh masyarakat sipil, menjadi lemah.Setelah berlaku UU Pertambangan tahun 2009 masih ada IUP eksplorasi diberikan tanpa lelang. "Misal, pejabat memanipulasi informasi permohonan dengan membubuhkan tanggal persetujuan jauh lebih awal sebelum Januari 2009," ucap Fatin.Korupsi dalam penerbitan izin juga bisa terjadi saat perusahaan memiliki lebih dari satu IUP namun tak berkegiatan apapun atau malah menyalahgunakan IUP untuk kegiatan lain misal penebangan hutan."Jika ini terjadi di kawasan hutan tentu akan meningkatkan laju deforestasi. Hak dan kepentingan masyarakat di sekitar WIUP cenderung diabaikan.

Menurut Juru Kampanye Energi dan Perkotaan Walhi, Dwi Sawung. Dalam catatan Walhi banyak perusahaan tambang galian C di pesisir pantai

mendapatkan IUP tanpa lelang.Sawung menyebut beberapa daerah seperti Sulawesi Selatan, Banten, Kalimatan Tengah, Kalimantan Barat, Riau dan Sumatera Utara."Daerah ini dapat IUP untuk produksi tapi tak ada dalam daftar IUP CnC," katanya.Walhi menilai, korupsi di lingkup perizinan tambang rentan karena tak ada mekanisme konsultasi publik mulai penentuan WIUP hingga penerbitan izin. Masyarakat sekitar, katanya, hanya terlibat saat penyusunan analisa mengenai dampak lingkungan (amdal). Fatin sepakat. Dia bilang, Amdal pun, masyarakat hanya sebagai salah satu pertimbangan. "Tak ada indikator konsultasi publik tercapai dengan benar. Bagaimana jika satu orang menolak dan yang lain tidak? Atau bagaimana jika hanya kepala desa yang setuju? Ini perlu jadi masukan bagi pemangku kepentingan," katanya.(Della Syahni, Mongabay Indonesia, 2017.

Adalah Harian Kompas mengangkat sejumlah isu mengenai sektor pertambangan. Aktivitas pertambangan telah mengubah topografi pulau Buru dan membuat resah masyarakat adat di sana (Kompas, 20/02). Atau masalah izin-izin pertambangan di daerah yang dianggap hanya menguntungkan pejabat sementara meninggalkan jejak kerusakan lingkungan dan masalah bagi masyarakat di sekitar tambang. Tulisan ini kemudian berupaya untuk mengajak saudara melihat gambaran yang lebih besar mengenai masalah pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Potensi di sektor pertambangan serta perminyakan Indonesia memang tidak dapat dipandang sebelah mata. Kedua sekor ini, terutama sektor migas, telah memberi kontribusi yang cukup signifikan dalam perekonomian Indonesia. Untuk sektor migas, sekalipun pengusaha dan investor mengeluhkan iklim investasi yang tak kondusif, sektor ini tetap menarik minat para pengusaha untuk tetap berusaha di Indonesia. Buktinya, beragam perusahaan raksasa tak lantas pergi dan meninggalkan ladang-ladang minyak Indonesia.

Di sektor pertambangan, mengendurnya kontrol pusat sebagai akibat desentralisasi telah mendorong munculnya ribuan konsesi tambang. Ribuan hektar tanah di berbagai daerah di Indonesia, terutama Kalimantan, tanah dibongkar untuk mendapatkan emas, tembaga, timah, batubara, dan banyak lagi. Di banyak negara, terutama negara-negara berkembang, praktik keruk-mengeruk perut bumi yang disebut dengan industri ekstraktif ini merupakan kegiatan ekonomi yang banyak diminati. Sebagian dibutuhkan untuk menyediakan suplai energi seperti minyak dan batubara. Sebagian lagi karena memang komoditas barang galian seperti emas dan batubara telah menarik minat terkait dengan keuntungan yang didapatkannya . Sejumlah negara mampu mentransformasi kekayaan menjadi mesin pelumas perekonomian yang membuat masyarakatnya kaya dan sejahtera. Arab Saudi, dan juga **Qatar atau Dubai misalnya.** Penemuan minyak di negara-negara

tersebut mampu mentransformasi padang gurun menjadi gedung-gedung beton bertingkat dan infrastruktur mengagumkan lainnya. Perputaran roda ekonomi berlangsung sangat cepat dan pertumbuhan indeks pembangunan manusia (HDI) negara-negara tersebut mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Negara lainnya yang patut mendapatkan applaus adalah Brunei Darussalam, Malaysia, dsb. Hal yang berbeda terjadi di Indonesia dan sejumlah negara miskin dan berkembang seperti sejumlah negara-negara di Afrika dan juga Timur Tengah. Kekayaan alam di negara-negara ini bukannya menyalurkan kesejahteraan ke tangan masyarakatnya, justru menjadi biang keladi bagi kemiskinan yang semakin merajalela.

Merupakan sebuah fenomena dimana daerah-daerah atau negara-negara yang kaya sumber daya alam mengalami sebuah kondisi dimana pertumbuhan perekonomian mereka tidak sepesat daerah atau negara yang tidak memiliki kekayaan alam. Bahkan dapat dikatakan bahwa kekayaan alam yang mereka miliki justru membawa masyarakat yang hidup dalam daerah atau negara tersebut kesebuah kondisi yang penuh dengan konflik dan masyarakatnya hidup di dalam garis kemiskinan. . Secara sederhana, kutukan sumber daya alam menjelaskan kegagalan negara dalam menterjemahkan kekayaan alam menjadi alat pendorong kesejahteraan masyarakat.

Ada sejumlah kondisi yang menyebabkan suatu daerah atau negara dapat mengalami hal tersebut, yang pertama adalah sifat atau *nature* dari industri ekstraktif itu sendiri yang sangat tertutup. Di masa-masa terdahulu, mulai dari awal perencanaan hingga eksplorasi dan eksploitasi, semuanya serba tertutup. Sangat sulit untuk memperoleh akses pada data-data penting seperti kontrak, dokumen izin, dsb. Apalagi data pembayaran dari perusahaan kepada negara. Sulit untuk mengetahui secara pasti seberapa besar jumlah uang yang dibayarkan oleh perusahaan kepada negara dari hasil ekstraksi yang mereka lakukan. Dampaknya adalah, seluruh rantai pengelolaan sumber daya ini mulai dari pemberian izin hingga pengelolaan dan pembagian keuntungan kepada negara menjadi sangat rentan terhadap praktik-praktik korupsi. Pemberian izin dapat dilakukan dengan kongkalikong antara pejabat dan pengusaha.

Jika pendapatan negara/daerah dari sektor tersebut tidak dapat diterima secara maksimal dan dikelola dengan baik, maka pendapatan tersebut tidak akan dapat digunakan untuk mengembangkan daerah penghasil tersebut dan danya tidak akan dapat digunakan untuk mengembangkan proyek-proyek guna pengentasan kemiskinan. Fenomena kutukan sumber daya alam secara mikro bisa kita amati di Indonesia. Di beberapa wilayah, justru kawasan-kawasan yang punya sumber daya alam melimpah terbukti memiliki HDI yang cukup rendah. Lihat saja Riau dengan produksi minyak terbesar,

lalu Aceh dengan gas nya dan Papua dengan tambang tembaga emasnya di Grasberg, ketiga daerah tersebut menjadi pusat kantong-kantong kemiskinan dan angka buta huruf cukup tinggi di Indonesia.

Secara makro, pendapatan dari sektor ekstraktif tersebut memang berkontribusi bagi stabilitas angka-angka di deretan kolom APBN, tapi secara mikro, kekayaan tersebut ibarat racun bagi masyarakat lokal yang tinggal di sekitar tambang. Ada segudang penjelasan mengapa kekayaan alam tersebut tidak bisa ditransformasi menjadi kesejahteraan masyarakat. Salah satu jawabannya adalah pengelolaan yang serampangan serta tertutupnya akses informasi dari masyarakat luas yang mendorong tingginya tingkat korupsi. Masyarakat internasional mengenal fenomena ini dengan terminology *lack of good governance and transparency.*

Dinamika Politik Lokal di Kalimantan: Pilkada dan Tambang

Desentralisasi dan otononi daerah menjadi arena persekongkolan para aktor lokal dalam pengelolaan sumber daya alam. Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, penguasa lokal mengeksploitasi sumber daya alam dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Oleh karena itu, melalui regulasi dan kebijakan yang terkait pengolaan sumber daya alam akan memberikan kemudahan dan kesempatan bagi para pengusaha atau investor lokal dan pusat melakukan bisnis di daerah. Pengusaha tambang yang seringkali kali tidak mempertimbangkan lingkungan dan sosial, sekedar mengedapankan lkeuntungan ekonomi dalam rangka PAD. Oleh karena itu, di era otonomi daerah dan desentralisasi sebagai refleksi dari proses demkoratisasi yang semakin terbuka, telah memberikan kesempatan bagi para elite lokal untuk mengobral perizinan. Sehinga yang terjadi sumber daya alam daerah tersandera oleh para oligarki lokal atau di balik argumen atas nama desentralisasi dan otonomi daerah.

Korupsi di sektor sumber daya alam, baik di sektor kehutanan maupun pertambangan telah terstruktur. Atas nama otonomi daerah, alih fungsi hutan dan izin tambang pun di obral. Alih fungsi lahan dari hutan menjadi perkebunan, tidak terkendali. Salah satunya akibat desakan ekonomi seperti perluasan kebun kelapa sawit. Sejak otonomi daerah, izin alih fungsi hutan menjadi lahan empuk para kepala daerah dan juga aparat pemerintah daerah setempat untuk mengeruk keuntungan. Ini juga terjadi di sektor pertambangan. Dari 10.918 izin usaha pertambangan (IUP), sekitar 44.66 persen atau 4.877 IUP bermasalah *(non clear and non clean)*.

Salah satu modus korupsi dan persekongkolan adalah menjadikan proses perizinan tambang menjadi arena negosiasi kepentingan antara penguasa dan pengusaha. Karena dalam penerbitan izin ada tawar-menawar

yang menyangkut soal dana dalam pengeluaran izin usaha pertambangan (IUP). Tanah Bumbu dikenal salah satu daerah yang paling banyak menerbitkan izin usaha pertambangan di Kalsel. Penerbitan izin usaha pertambangan (IUP), dari tahun 2009 hingga tahun 2012 ada 10.677 IUP yang dikeluarkan pemerintah. Hal ini erat kaitannya dalam upaya meningkatkan eksploitasi terhadap sumber daya tambang dan mengundang para investor asing, nasional dan daerah. Izin usaha pertambangan ini telah menjadi arena bagi maraknya praktik KKN, mafia pertambangan, dan penyalahgunaan kekuasaan.

Praktik KKN dan mafia pertambangan erat kaitannya dengan biaya politik bagi para elite politik atau aktor yang bertarung untuk memperebutkan kekuasaan politik sepertil dalam pemilukada dan pemilu legislatif. Hidayat (2006), Susanto (2006), dan Erman (2006) menemukan fakta mengenai persekongkolan penguasa dengan pengusaha dengan memanfaatkan isu pengelolaan tambang batubara di Kalimantan Selatan dalam kepentingan politik pada Pilkada langsung. Ribot (1998; 2001; 2002) bahwa peran elite lokal yang selalu melakukan persekongkolan dengan pengusaha menggunakan jaringan kekerabatan (patronase) untuk memperoleh kekuasaan ekonomi maupun politik.

Kondisi ini sebagai cermin untuk melihat carut marut pengelolaan pertambangan di Tanah Bumbu yang terkait dengan banyaknya IUP yang dikeluarkan pemerintah daerah, dalam hal ini Dinas Pertambangan Tanah Bumbu. Proses penerbitan IUP memiliki keterkaitan dengan Badan Lingkungan Hidup (BLH) Tanah Bumbu. Sebelum IUP dikeluarkan antara Dinas Pertambangan dan Badan Lingkungan Hidup sangat terkait karena menyangkut persoalan AMDAL atau UKL-UPL. Yang terjadi selama ini, AMDAL dan UKL-UPL tidak lebih sekedar formalitas semat bagi setiap penerbitan IUP.

Sebagai daerah terbanyak mengeluarkan IUP, bagaimana dampak dari ratusan IUP yang diterbitkan telah melahirkan *victim of policy* bagi warga lokal *(local community)* dan degradari lingkungan *(envirnmental degradation)*. Ada dua bentuk perizinan dalam tambang, pertama disebut PKP2B yang terbitkan oleh pemerintah, Direktur Jenderal Mineral dan Batubara (Dirjen Minerba), Kementerian Sumber Daya Energi dan Mineral. Kedua, perizinan diterbitkan oleh pemerintah daerah, disebut IUP. Selama peroses penerbitan izin sesuai prosedul dan peraturan yang berlaku tidak ada persoalan. Yang menjadi persoalan adalah ketika perusahaan tambang telah mengantongi izin dalam pengelolaan tambang tidak mengimplementasikan *good mining practice management,* tetapi *bad mining practice management*.

Beberapa kasus yang terjadi di areal tambang yang izinnya di terbitkan pemerintah pusat yang disebut PKP2B, maka harus bertanggung jawab bila terjadi permasalahan pertambangan di areal PKP2B karena pemerintah pusat yang menerbitkan izin. Akan tetapi warga lokal tidak pernah memahami persoal an tersebut, karena areal tambang berada di daerah sehingga menimbulkan problem serius. Sementara itu, pemerintah daerah juga memiliki argumen untuk mendapatkan keuntungan adalah pihak perusahaan yang memilik izin PKP2B, tetapi justru yang menanggung kesengsaraan. Dalam bisnis tambang banyak aktor yang terlibat, mempengaruhi kebijakan atau regulasi yang ada, Bisnis tambang melibatkan banyak aktor dan kelompok kepentingan menjadi arena persengkokolan kepentingan yang terbangun melalui pola patronase dalam jaringan tambang.

Bagi perusahaan tambang yang memiliki IUP dan UKL-UPL selalu dalam pengawasan. Bila ada perusahaan tambang yang melanggar izin akan dicabut. Bagi aktivitas PETI yang tidak memilik IUP, maka tanggung jawabnya ada pada aparat penegak hukum yaitu melakukan aktivitas tambang tanpa ada IUP. Kalau terkait dengan kerusakan lingkungan, sesunggunhya tidak semata-mata kesalahan dilimpahkan pada Badan Lingkungan Hidup (BLH). BLH hanya salah satu *stakeholders* saja dan masih banyak *stakeholders* lainnya yang terkait dengan pengelolaan kebijakan pertambangan, terutama dari pihak aparat penegak hukum yang harus menindak tegas perusahaan. Menurut Mas'oed (2003), negara adalah sebagai aktor otonom yang memilik kemampuan untuk bertindak tetapi selalu bertentangan dengan kepentingan kelas-kelas sosial.

Dalam proses penerbitan AMDAL dan UKL-UPL tidak mudah dan harus selektif disebabkan karena bagi pengusaha tambang yang mengajukan permohonan bila tidak memenuhi persyaratan tidak akan diproses. Tanah Bumbu sebagai daerah yang paling banyak IUP, namun tidak berimplikasi terhadap kesejahteraan warga lokal, dan warga yang bermukin tidak jauh dari areal pertambang hanya merasakan dampak negatifnya saja. IUP telah menjadi arena persekongkolan antara penguasa dan pengusaha untuk kepentingan ekonomi dan poltik. Tambang hanya dinikamati oleh mereka yang berada dalam jaringan binsis tambang, yaitu para pengusaha, elite politik, patron penguasa daerah, dan para kroni bisnis.

Tanah Bumbu sebagai salah satu kabupaten penghasil tambang di Kalsel, namun belum memberikan dampak kesejahteraan bagi warga lokal. Yang menikmati tambang hanya fihak-fihak yang memiliki jaringan dengan perusahaan, seperti pejabat daerah, elite politik, oknum aparat keamanan, dan lain sebagainya. Persekongkolan antara penguasa daerah dengan pihak perusahaan sangat kuat. Oleh karena itu, dalam beberapa kasus

konflik antara warga dengan perusahaan sangat lamban direspon sehingga menimbulkan kemarahan warga sehingga tidak jarang meimbulkan konflik dengan aparat keamanan.

Kekecewaan kepada anggota DPRD dan pemerintah daerah karena tidak ada pembelaan terhadap warga, dimana lahan-lahan masyarakat diambil oleh perkebunan kelapa sawit kemudian dialihkan menjadi arela pertambangan, belum mendapatkan ganti rugi. Ini fakta adanya persekongkolan di antara para aktor, penguasa dan pengusaha. Pemerintah sekdar mengeluarkan IUP akan tetapi tidak ada penegakan hukum dan kontrol terhadap perusahaan kelapa sawit dan tambang. Dalam hal ini yang paling dirugikan adalah warga lokal. Dalam beberapa kasus justru diintimidasi oleh oknum aparat keamanan kerena warga melakukan protes terhadap perusahaan. Kehadiran perusahaan di desa hanya dinikmati oleh penguasa dan pengusaha. Penguasa pun menjadi pengusaha sehingga tidak berbeda antara pejabat dan penjahat. Tokoh masyarakat yang ikut memperjuangkan hak-hak masyarakat justru ditangkap dan dipenjarakan karena dituding sebagai provokator, mengganggu, dan menghambat aktivitas perusahaan. Pemerintah seharusnya sebagai pelayan masyarakat, akan tetapi yang terjadi justru menjadi musuh masyarakat.

Penerbitan ratusan IUP di Tanah Bumbu merupakan persekongkolan dan mafia pertambangan antara penguasa daerah dengan pengusaha tambang. Indikasinya dapat dilihat dari beberapa hal:

Pertama, perizinan yang dikeluarkan tanpa mempertimbangkan tata ruang wilayah, atau daya dukung lingkungan alam sehingga banyak menimbulkan konflik antara warga dengan perusahan tambang serta pembabatan secara besar-besaran terhadap kawasan hutan lindung.

Kedua, perizinan yang dikeluarkan menjelang pilkada kabupaten, maupun pilkada gubenur, seperti yang terjadi Kalimantan Selatan.

Ketiga, tumpang tindih perizinan yang mencapai ribuan itu dibiarkan berlangsung berlarut-larut dan berpotensi menjadi ajang tawar menawar uang antara penguasa dan pengusaha.

Keempat, pembiaran pelanggaran hukum pada kasus-kasus besar yang menyita perhatian publik yang mengakibatkan kerugian negara yang timbul akibat praktik KKN dan mafia pada sektor pertambangan terus berlanjut.

Sesuai dengan UU No. 4 Tahun 2009 pasal 37 bahwa untuk menerbitkan IUP adalah:

a. Bupati/Walikota apabila wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) berada dalam di dalam satu wilayah kabupaten/kota.
b. Gubernur apabila WIUP berada dalam lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/

walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan UU No. 4 Tahun 2009 pasal 36, bahwa IUP terdiri atas dua tahap:

a. IUP Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, ekplorasi dan studi kelayakan.
b. IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemukiman, serta pengangkutan dan penjualan.

Pemegang IUP Eksplorasi dan Pemegang IUP Operasi Produksi dapat melakukan sebagian atau seluruh kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu). Artinya, pemohon pertama-tama harus mendapatkan IUP untuk Tahap Eksplorasi terlebih dahulu. Setelah mendapatkan IUP untuk Tahap Eksplorasi dengan batasan waktu, kemudian pemohon harus segera melakukan eksplorasi, meliputi Penyelidikan Umum dan Eksplorasi (pemboran), kemudian membuat Dokumen Eksplorasi dan membuat Dokumen Studi Kelayakan. Setelah Studi Kelayakan dinayatakan layak, maka mengajukan untuk mendaptkan IUP Operasi Produksi yang sebelumnya harus membuat UKL-UPL atau Amdal dari Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD). Layak atau tidak suatu perusahaan mendapatkan IUP sesuai dengan UU No. 4 Tahun 2009 adalah TIM Teknis yang telah melalui tahapan pengujian. Sesuai UU tersebut, bahwa IUP dapat diberikan kepada: Badan Usaha, Koperasi, dan Perorangan.

Aktivitas pengriman batubara ke luar daerah dan keluar negeri melalui beberapa pelabuhan tambang yang tersebar di beberapa lokasi di Tanah Bumbu. Dari beberapa pelabuhan tersebut, pemiliknya adalah para penambang lokal, oknum pejabat daerah, atau orang pusat (Jakarta) yang memiliki jaringan bisnis di daerah. Pelabuhan khusus/terminal khusus di Kecamatan Simpang Empat Kabupaten Tanah Bumbu berjumlah 9 (sembilan) pelabuhan dengan status 4 (empat) yang masih aktif, dan dua pelabuhan yang tidak aktif, sementara terdapat 3 pelabuhan yang tidak jelas statusnya. Lebih lanjut, Hidayat (2001) pola hubungan bisnis yang lebih menitik beratkan pengusaha sebagai individu (*client*) dengan pejabat daerah sebagai patron. Pejabat daerah yang dimaksudkan dalam pola hubungan ini adalah pejabat yang berwenang, terutama yang memiliki kewenangan dalam perijinan atau kontrak kerjasama.

Jumlah pelabuhan khusus/terminal khusus di Angsana Kabupaten Tanah Bumbu berjumlah 5 (lima) pelabuhan dengan status berizin dan

masih aktif. Kecamatan Satui merupakan Kecamatan yang memiliki Pelabuhan Khusus/ Terminal Khusus paling banyak di Kabupaten Tanah Bumbu dengan jumlah 21 pelabuhan yaitu terdapat 9 (sembilan) pelabuhan yang statusnya masih aktif, dua pelabuhan yang tidak aktif dan sisanya tidak jelas statusnya. Konsesi tambang sudah mengkapling sekitar 1,8 juta hektar atau lebih sepertiga dari luas wilayah Kalsel, 3,7 juta hektar. Berdasarkan data tersebut, ternyata banyak areal atau konsesi pertambangan yang menyalahi aturan perundang-undangan, dan di Kabupaten Tanah Bumbu yang memiliki jumlah IUP terbanyak dari kabupaten penghasil tambang di Kalsel.

Tanah Bumbu di era kepemimpinan sebelumnya dalam menjalankan pemerintahan agar dapat menciptakan pembangunan, menerbitkan beberapa Peraturan Daerah (Perda) dan mengeluarkan Peraturan Bupati (Perbup) mengenai pemanfaatan sumber daya alam, mengenai pajak dan retribusi daerah. Dalam memanfaatkan sumber daya alam, misalnya, seperti sumbangan pihak ketiga (SPK), melibatkan pihak pengusaha dalam rangka percepatan pembangunan Kabupaten Tanah Bumbu. Sebagai timbal balik kepada pihak pengusaha, pemerintah memberikan kemudahan usaha kepada pihak pengusaha dalam regulasi. Pemberian kemudahan tersebut dilakukan secara menyeluruh di setiap jajaran sampai pada pelaksana lapangan. Hal ini terlihat dari banyaknya IUP yang dikeluarkan sehingga menjadi peringkat pertama dalam mengeluarkan IUP di Kalsel.

Hal tersebut dilakukan karena memang dari sektor pertambangan batubaralah yang mempunyai potensi yang sangat besar untuk mendapatkan PAD. Selain itu, ada kelebihan melakukan lobi ke pemerintah pusat. Dengan demikian Kabupaten Tanah Bumbu mendapatkan dana perimbangan melalui sektor pertambangan dan sektor bagi hasil pajak. Akses lobi yng kuat ke pemerintah pusat dapat dilihat pada masa pemerintahan tahun kelima, Tanah Bumbu mampu mendatangkan menteri, wakil Presiden, bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Kelebihan personal dalam melakukan pendekatan kepada pihak pengusaha atau pejabat pusat melalui pendekatan secara kekeluargaan. Terkait dalam hal IUP, untuk mempercepat pembangunan infrastruktur harus membangun relasi semua pihak, elite politik maupun para pelaku bisnis lokal maupun pusat untuk terlibat dalam pembangunan. Sebagai daerah yang memiliki potensi sumber daya tambang, maka penerbitan IUP bagi para bisnis tambang lokal atau pusat dilakukan secara besar-besaran demi menarik para pelaku bisnis atau investor dalam sektor pertambangan. Di antara IUP yang dikeluarkan ada puluhan IUP milik penguasa daerah, atau milik orang-orang dekat penguasa daerah. Bahkan juga ada beberapa IUP milik orang-orang pusat yang diberikan penguasa daerah yang kemungkinan

besar memilik jasa dalam proses pilkada, misalnya dari elite politik atau elite partai yang memiliki hubungan patronase.

Penguasa daerah sendiri yang selalu mengklaim tidak mengeluarkan IUP selama jadi bupati, akan tetapi memperpanjang IUP yang sudah habis masa berlakunya yang diterbitkan pada masa kepemimpinannya sebagai Bupati Tanah Bumbu. Bahkan beberapa IUP yang menurutnya dicabut izinnya karena melanggar peraturan yang berlaku atau tidak ada lagi aktivitas. Tambang dari segi royalti tidak terlalu signifikan bagi pemerintah daerah. Hal ini bisa dilihat dari sistem bagi hasil royalti. Royaliti tambang, pemerintah pusat mendapat 20 persen, pemerintah provinsi 16 persen, pemerintah kabupaten sebagai pengasil tambang, 32 persen, dan untuk kabupaten yang tidak memiliki pertambangan, misalnya Kota Banjarmasin, Kab. Barito Kuala, juga mendapat 32 persen. Oleh karena itu, yang paling besar kontribusi tambang bagi daerah Tanah Bumbu dari sumbangan dari pihak ketiga (SPK) walaupun masuk sebagai PAD karena peraturan pemerintah pusat menghendaki demikian.

Pada periode kepemimpinan di tahun 2010, pemasukan dari SPK mencapai 60 milyar, tahun 2011, 90 milyar, tahun 2012, 120 milyar, tahun 2013, 200 milyar, untuk tahun 2014, 180 milyar, mengalami penurunan seiring menurunnya pasar batubara. SKP telah memberikan kontribusi besar bagi pemerintah daerah, khususnya membiayai Pegawai Tidak Tetap (PTT) pemerintah daerah yang berjumlah sekitar 4 ribu orang, sekolah gratis sampai 12 tahun, pengobatan gratis bagi warga yang tidak mampu, para guru ngaji yang berjumlah kurang lebih 1700 orang, dan lainnya yang terkait pemberdayaan sosial ekonomi warga. Memang tidak menerbitkan IUP di lokasi tambang secara terbuka, akn tetapi menerbitkan IUP di walayah koridor tambang. Yaitu batas antara IUP satu dengan IUP lainnya. Ini dapat dibuktikan di beberapa lokasi pertambangan.

Di Tanah Bumbu luas konsesi pertambangan mencapai 152.036 hektar, tetapi yang memiliki izin pakai hanya sekitar 15.654 hektar. Sebagai perbandingan, di Kab. Tanah Laut yang memiliki jumlah IUP kedua terbanyak di Kalsel, luas areal pertambangan 60.691 hektar, sedangkan yang memilik izin hanya menjangkau 12.778 hektar, dan 95 persen pertambangan yang menggunakan kawasan hutan belum memiliki izin pinjam pakai kawasan hutan. Lebih diperparah lagi belum adanya laporan yang masuk ke Menteri Kehutanan dari Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota terkait dengan surat Menhut Nomor S-95/Menhut-IV/2010 pada 25 Februari 2010 kepada para gubernur dan bupati/kota untuk menginventarisasi pelanggaran kawasan hutan oleh perkebunan dan pertambangan.

Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2) di Kab. Tanah Bumbu Provinsi Kalimantan Selatan sebanyak 4 perusahaan dengan luas penggunaan lahan bervariasi yaitu untuk PT. Arutmin Indonesia seluas 48.156,88 ha yang mencakup sebahagian wilayah Kotabaru, Tanah Bumbu, Tanah laut, dan PT. Borneo Indobara dengan luas 24.100,0 ha, yang cakupannya hanya wilayah Kabupaten Tanah Bumbu, PT. Wahana Baratama Mining dengan luas 7.811,00 ha yang mencakup sebahagian wilayah Tanah Laut, Tanah Bumbu serta PT. Eka Satya Yanatama dengan luas 5.587,00 ha yang mencakup wilayah tanah bumbu.

Jumlah Izin Usaha Pertambangan Komoditas Batubara di Kabupaten Tanah Bumbu sampai Tahun 2014 berjumlah 289 izin dengan jenis perizinan sesuai masa berlaku yaitu perizinan eksplorasi berjumlah 51 izin, dengan 2 (dua) izin yang selesai masa berlaku dan terdapat 49 izin yang berlaku. Sedangkan perizinan operasi produksi berjumlah 238 dokumen izin, yang diantaranya terdapat 31 dokumen izin yang selesai masa berlakunya dan terdapat 207 dokumen izin yang masih berlaku. Jumlah Izin Usaha Pertambangan terhadap luas lahan (ha) di Kabupaten Tanah Bumbu sampai tahun 2014 seluas 122.554,72 ha, dengan perincian perizinan eksplorasi seluas 59.742,76 ha dan Perizinan Operasi Produksi seluas 62.811,72.

Dunia tambang adalah aktivitas yang sarat persekongkolan, korupsi, dan mafia rawan korupsi, sejak proses perizinan hingga produksi. Pada setiap proses pertambangan ada peluang korupsi, mulai dari perizinan hingga proses produksi. Ada tiga kegiatan yang selalu terjadi perselingkuhan antara pengusaha dengan pejabat daerah maupun pusat. Ketiga proses dimaksud adalah pra-perizinan, pada saat mengurus izin, dan setelah proses produksi. Pada tahap ini sebelum izin keluar sudah banyak orang berseliweran untuk menawarkan jasa. Jika perangkap bisa menjerat, maka pengusaha dan pejabat setempat maupun pusat saling berkomitmen agar tidak ada hambatan bagi perusahaan tambang mendapat izin.

Pembiaran terhadap Pertambangan tanpa izin (PETI)

Modus lain yang terjadi terkait dengan proses perizinan tambang adalah adanya persekongkolan diantara para aktor dalam bisnis tambang, pembiaran terhadap aktivitas pertambangan tanpa izin (PETI). Sebelum mendeskripsikan mengenai PETI, secara singkat dijelaskan mengenai awal mula munculya aktivitas PETI. PETI dimulai pada tahun 1989-an di Kab, Tapin dan Banjar bersamaan dengan diterbitkannya izin kuasa pertambangan (KP) terhadap KUD Bersama (Binuang), KUD Maduratna (Sungkai), dan KUD Karya Usaha (Cempaka) yang kemudian berkembang ke kabupaten lainnya sampai sekarang. Tahun 1990, PETI kemudian merambah ke Kab.

Banjar. Melihat eskalasi aktivitas PETI yang sudah merambah ke beberapa wilayah, pada tahun 1992, para *stakeholder* yang terkait dengan kebijakan tambang membentuk Tim Penertiban Pertambangan Batubara yang pertama untuk mengantisipasi maraknya aktivitas PETI tersebut.

Berdasarkan SK Gubernur No. 318. Tahun 1992, tim tersebut melakukan penyuluhan dan penertiban terhadap PETI. Tahun 1994, masuknya PT. Baradatra Satrya yang mendapat tugas dari PT. Tambang Batubara Bukit Asam untuk ikut menertibkan PETI, celakanya, justru bukan menertibkan, tetapi menampung hasil PETI sehingga menambah semakin maraknya PETI dan semakin carut-marutnya pengelolaan tambang. Keterlibatan sejumlah perusahaan tambang dalam aktivitas PETI yang dilindungi oleh oknum aparat keamanan dari semua level struktur, sehingga aktivitas PETI tidak dapat dihilangkan. Justru PETI telah memberikan keuntungan bagi pihak-pihak yang terlibat dan melindungi aktivitas PETI. Oleh karena itu pembiaran terhadap PETI terus berjalan; Salisbury, (1984), berpendapat bahwa dominasi modal yang salah satunya terjadi karena faktor kekayaan para pemilik modal. Melalui kekayaan itu para pemilik modal lebih memainkan peran strategis, misalnya dalam menentukan keputusan-keputusan penting yang dibuat oleh negara.

Seiring semakin menurunnya bisnis tambang dalam dua tahun terakhir ini telah mempengaruhi aktivitas PETI. Akitivitas PETI tidak semarak bebrapa tahun sebelumnya. PETI adalah kegiatan usaha pertambangan yang dalam kegiatannya tidak memiliki izin dari instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pada tahun 1996, Gubernur Kalsel membentu Tim Penertiban Pertambangan Batubara berdasarkan SK Gubernur No. 17 Tahun 1996, untuk yang kedua kali. Tim melakukan tindakan represif selama 3 bulan (Maret – Mei 1996), namun setelah itu tidak ada tindak lanjutnya. Tahun 1997, PETI mulai meluas ke Kab. Hulu Sungai Tengah dan Hulu Sungai Selatan. Tahun 1998, PETI telah menyebar ke Kab. Hulu Sungai Utara, Hulu Sungai Tengah, Hulu Sungai Selatan, Banjar, Tanah Laut, Tanah Bumbu, dan Kotabaru, dan kemudian memasuki wilayah PKP2B PT. Adaro Indonesia, PT. Mantimin Coal Mining, PT. Arutmin Indonesia, PT. Antang Gunung Meratus, PT. Chung Hua OMD, PT. Jorong Barutama Greston. Menurut de Soto (1991) bahwa kondisi seperti ini tidak bedanya dengan asosiasi kepentingan dan korporasi besar telah membuat jaringan secara mapan dengan negara dan pemerintah untuk membuat keputsan bersama yang saling menguntungkan.

Pada tahun 1998 pembentukan Tim Penertiban PETI tahap ketiga (SK. Gubernur No. 0335 A Tahun 1998, untuk yang ketiga kali. Gubernur Kalsel pada waktu itu mengajukan permohonan kepada Direktur Jenderal (Dirjen)

Pertambangan Umum untuk menutup sementara bagi permohonan kuasa pertambangan (KP). Pada Tahun 1999, Gubernur Kalsel menyempurnakan Tim Penertiban Pertambangan Batubara berdasarkan SK Gubernur No. 227 Tahun 1999 dengan penambahan anggota baru dan penggantian Ketua Satgas dari Korem ke Polda. Tim Penertiban Pertambangan Batubara baru bisa efektif bergerak setelah turunnya dana pada bulan Juli 1999.

Pada tahun 2000, salah satu kebijakan Gubernur Kalsel, melarang angkutan batubara melalui jalan umum (bukan jalan untuk angkutan tambang), namun kemudian dibatalkan dan tetap menggunakan jalan umum yang berakibat rusaknya jalan, banyaknya kecelakaan lalu-lintas, macetnya jalan, dan maraknya kriminalitas. Tahun 2008 Gubernur Kalsel, mengeluarkan Perda tentang larangan penggunaan jalan umum untuk tambang batubara dan bijih besi serta perkebunan. Perda ini efektif dilaksanakan tahun 2009 sampai sekarang, namun demikian PETI masih ada. PETI dapat digolongkan dalam 4 (empat) kriteria yaitu : Kegiatan pertambangan yang tidak dilengkapi dengan surat izin. Pemegang IUP/PKP2B/KK yang melakukan kegiatan penambangan di luar wilayah IUP/PKP2B. Pemegang IUP/PKP2B/KK yang melakukan kegiatan penambangan sebelum izin eksploitasi, produksi, bulk sampling diterbitkan Pemegang IUP/PKP2B/KK yang memberikan surat kirim kepada pihak lain untuk penambangan di luar wilayah.

Berbagai dampak negatif yang ditimbulkan adalah kerugian yang diakibatkan oleh adanya PETI terjadinya kerusakan lingkungan dan hilangnya batubara. Hilangnya wibawa pemerintah karena pelanggaran atas tatanan peraturan perundangan yang ada. Tidak ada pemasukan keuangan ke kas negara/daerah, munculnya pelanggaran atas tatanan sektor lain dengan segala aturannya seperti: penampungan, pelabuhan, perdagangan, persaingan harga yang tidak sehat antara perdagangan batubara yang resmi dengan yang tidak resmi, kerusakan jalan-jalan umum (jalan negara, jalan provinsi dan jalan kabupaten serta jalan desa) akibat angkutan batubara yang melebihi kapasitas. Kepadatan lalu lintas dan kerawanan kecelakaan lalu lintas sepanjang angkutan batubara di jalan umum yang sering menimbulkan korban jiwa. Timbulnya kecemburuan sosial dari pemegang IUP resmi yang tidak terlibat PETI dengan masyarakat pelaku PETI, dan kerusak iklim investasi.

Berbagai faktor mendorong aktivitas PETI, antara lain, meningkatnya permintaan batubara, tidak aktifnya pemegang izin, kurangnya kesadaran hukum masyarakat, kemudahan untuk penambangan batubara di lapangan. Para pelaku PETI adalah pemilik modal, pemilik peralatan (alat berat dan transport), penambang, penampung (*stock pile*). Modus operandi PETI, yaitu

pemegang IUP memberi surat kirim kepada anggotanya yang menambang di luar wilayah IUP, pemegang IUP menjual surat kirim/surat keterangan asal barang (SKAB) kepada PETI batubara, pemegang IUP menambang di luar wilayah IUP dan menggunakan surat kirim sendiri, pembeli menerima batubara berdasarkan surat kirim, pembeli menerima batubara tanpa surat kirim, pembeli menerima batubara dari keduanya.

Dalam aktivitas PETI, lokasinya dilakukan antara lain di konsesi tambang PT. Arutmin Indonesia (Tambang Kintap, Tambang Asam-Asam, Tambang Satui, Tambang Batulicin). Juga dilakukan di Tambang Senakin, PT. Jorong Barutama Greston, PT. Borneo Indobara, PD. Baramarta, PT. Kadya Caraka Mulia, PT. Tanjung Alam Jaya. Poulantzas (1978) menguraikan bahwa negara berfungsi menjaga stabilitas sosial politik yang ada di masyarakat, akan tetapi stabilitas politik di dalam masyarakat kapitalis selalu menguntungkan kaum borjuis, dan menciptakan stabilitas, negara yang selalu membela kaum borjuis.

Modus lain aktivitas PETI selain yang tersebut di atas adalah:

1. PETI dilakukan perusahaan atau perorangan (masyarakat) yang beroperasi di lahan masyarakat yang tidak berada areal konsensi izin IUP dan PKP2B.
2. Perusahaan yang memiliki IUP atau PKP2B yang masih aktif melakukan aktivitas penambangan di luar areal konsensi IUP dan PKP2B yang dimiliki perusahaan tersebut. Hal ini dilakukan karena batubara yang berada di luar konsensi IUP dan PKP2B tersebut memiliki potensi batubara yang lebih banyak dan lebih menguntungkan dari pada potensi batubara yang ada di areal konsensi IUP dan PKP2B yang dimiliki oleh perusahaan tersebut.

Aktivitas PETI dijanlankan secara terorganisir oleh oknum-oknum yang terkait dalam jaringan PETI, mulai dari kordinasi penentuan lahan yang akan ditambang, penggunaan akses jalan angkutan batubara dari lokasi tambang ke *stockpile* atau pelabuhan, sampai pada perolehan surat keterangan asal barang (SKAB).

Dari rentetan aktivitas tersebut melibatkan, oknum aparat keamanan, pemilik lahan, aparat desa, karyawan keamanan perusahaan, pemilik IUP, dan kelompok lainnya. Keterlibatan masyarakat dalam aktivitas sebagai penambang ilegal di kawasan KM 42 Karang Bintang,Tanah Bumbu pada tahun 2004. Aktivitas tersebut dibeking oleh oknum aparat kemanan dengan modus memberikan informasi mengenai rencana atau jadwal razia gabungan dari pihak kepolisian. Aktivitas PETI bukan hal yang baru, namun menjadi ramai setelah adanya indikasi keterlibatan para petinggi oknum aparat keamanan sebagai pelindung yang berpola mafia. Inilah potret lingkaran

setan yang terstruktur dengan keterlibatan jajaran oknum aparat keamanan, birokrat daerah, dan berbagai kelompok kepentingan lainnya.

Modus lainnya adalah mengeluarkan izin pertambangan (IUP) tanpa adanya izin pinjam pakai kawasan. Secara umum di Kalsel konsesi tambang sudah mengkapling sekitar 1,8 juta hektar atau lebih sepertiga dari luas wilayah Kalsel, 3,7 juta hektar, dan ternyata banyak yang areal atau konsesi pertambangan yang menyalahi aturan perundang-undangan, misalnya saja di Kab. Tanah Bumbu yang memiliki jumlah IUP terbanyak dari kabupaten penghasil tambang di Kalsel. Di Tanah Bumbu luas konsesi pertambangan mencapai 152.036 hektar, tetapi yang memiliki izin pakai hanya sekitar 15.654 ha, jumlahnya hanya sekitar 10 persen saja. Sebagai perbandingan, di Kab. Tanah Laut yang memiliki jumlah IUP kedua terbanyak di Kalsel, luas areal pertambangan 60.691 hektar, sedangkan yang memilik izin hanya menjangkau 12.778 hektar, 95 persen pertambangan di Kalsel yang menggunakan kawasan hutan belum memiliki izin pinjam pakai kawasan hutan. Lebih diperparah lagi belum adanya laporan yang masuk ke Menteri Kehutanan dari Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota terkait dengan surat Menhut Nomor S-95/Menhut-IV/2010 pada 25 Februari 2010 kepada para gubernur dan bupati/kota untuk menginventarisasi pelanggaran kawasan hutan oleh perkebunan dan pertambangan.

Berbagai usaha atau regulasi telah dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memberantas PETI. Namun demikian, regulasi yang ada tidak mampu menghentikan aktivitas PETI, karena regulasi tidak dibarengi penegakan hukum atau kontrol dari instansi terkait. Selain itu, masih dijumpai cara-cara persekongkolan, negosiasi di lapangan antara pihak yang terlibat, walaupun PETI telah merambah ke kawasan hutan lindung. Persekongkolan atau negosiasi dilakukan secara *silent* dan *under cover* secara rapi. Regulasi atau kebijakan mengenai penghentian aktivitas PETI tidak akan berhasil jika tidak dibarengi penegakan hukum atau kontrol dari instansi terkait. Lebih parah lagi, justru oknum aparat penegak hukum terlibat sebagai operator yang bekerjasama dengan pelaku PETI. Kegiatan ini bisa hilang, karena menjanjikan secara ekonomi, khususnya yang berakibat penghancuran terhadap sumber daya alam, baik penambang legal maupun ilegal sesungguhnya sama-sama berkontribusi terhadap penghancuran sumber daya alam.

Aktivitas PETI sulit diberantas karena berada dalam jaringan terstruktur yang melibatkan berbagai aktor, terutama oknum aparat penegak hukum. Dalam dua tahun terakhir ini aktifitas PETI menurun seiring menurunnya bisnis tambang saat ini. Tetapi aktivitas PETI masih sering dijumpai terutama di malam hari. PETI telah merusak lingkungan secara serius yang

tidak mungkin dipulihkan.Banyaknya aktivitas penambangan illegal yang telah menimbulkan protes dari warga. Seperti yang terjadi di Desa Terang Bulan, Satui, kegiatan penambangan hanya berjarak puluhan meter dari permukiman warga sehingga mengganggu dan bahkan membahayakan warga di sekitar areal tambang tersebut. Padahal kegiatan penambangan tersebut sudah dihentikan, akan tetapi beroperasi lagi tanpa adanya koordinasi dengan pihak masyarakat, khususnya warga di Perintis Desa Makmur Mulia.

Protes yang dilakukan oleh warga Makmur Mulia terhadap perusahaan adalah untuk menghentikan kegiatan penambangan yang berdekatan dengan permukiman. Selain terganggu adanya suara bising, warga juga khawatir akibat dari aktivitas penambangan ilegal tersebut menimbulkan longsor. Sebelumnya, warga pernah menuntut pihak perusahaan, PT. Putra Kencana sakti (PKS) untuk membebaskan tanah mereka agar tidak masuk di areal tambang. PT. PKS sebagai sub kontraktor PT. Arutmin Indonesia bersikeras melakukan penambangan karena mengacu pada kesepakatan yang pernah dibuat warga dengan pihak PT. Arutmin Indonesia sebagai pemegang izin konsesnsi PKP2B yang telah melakukan pembebasan lahan di sekitar permukiman warga, dan diberi pagar pembatas berjarak radius 500 meter. Masyarakat pada intinya tidak punya hak untuk menghentikan penambangan, berhubungan aktivitas penambangan ilegal berdekatan dengan lingkungan perumahan warga, dikhawatirkan terjadi longsor, bising, dan polusi debu, warga meminta ketegasan kepada pihak aparat penegakan hukum untuk menghentikan aktivitas penambangan ilegal tersebut dan bersikap adil terhadap warga setempat.

Keterlibatan Aktor dan Jaringan Bisnis- Politik

Di balik *event* politik (pilkada) selalu terkait dengan isu tambang, Pilkada sebagai proses demokratisasi telah disandera oleh kekuatan modal. Persekongkolan penguasa dengan pengusaha dengan memanfaatkan isu pengelolaan tambang batubara di Kalimantan Selatan dalam kepentingan politik pada Pilkada langsung. Para aktor memposisikan diri sebagai *the playing makers* yang bisa mengatur pola serangan dan irama permainan politik di Kalsel. Tidak mengherankan bila pasca pilkada para *the playing makers* tersebut memposisikan diri dalam pemerintahan sebagai *shadow government* dan sekaligus menjadi pangusaha klientelistik *(client-businessmen)* atau kroni bisnis penguasa daerah yang memonopoli sumber-sumber ekonomi, khususnya bisnis pertambangan, dan proyek pembangunan infrastruktur daerah, sebagai politik balas budi.

Sebagian besar penguasa daerah yang terpilih dalam pilkada di belakangnya adalah pengusaha tambang. Atau penguasa daerah yang

berlatar berlakang pengusaha tambang dan mendapat dukungan dana dari pengusaha tambang yang memiliki hubungan bisnis tambang, yang dalam pandangan Hadisz, (2005) bahwa merekalah yang menguasai jaringan bisnis dan politik. Ini fakta yang didesain para kelompok kapitalis lokal, bahkan tidak menutup kemungkinan juga mendapatkan dukungan dana dari kapitalis di Jakarta. Oleh karena itu, kapitalisasi dan pragmatisme politik telah menggiring warga ke dalam permainan politik *(money politics)* atau jual-beli suara *(vote buying)* yang dimainkan para aktor dalam Pilkada untuk mempengaruhi warga. Sehingga bila pilkada melahirkan penguasa lokal berwatak oligarki predator di tengah isu demokratisasi pasca tumbangnya rezim otoriter Orde Baru; Maclntyre (1991).

Pengusaha tambang ini memiliki kekuatan jaringan bisnis dan politik yang membentang di Kalsel dan sebagian di Kalteng, merupakan pemilik sekaligus pendiri kerajaan bisnis oleh aktor politik dan ekonomi bahwa jaringan bisnis dan politik ini tidak saja melibatkan aktor-aktor politik di dalam birokrasi pemerintahan, tetapi juga keterlibatan para pemilik modal *(capital)* yang menjadi kroni *(crony)* dan klien bisnis *(client-businessmen)* penguasa Orde Baru. Transaksi kekuatan dan *deal* politik yang dikendalikan lewat Partai Golkar cukup mampu mengubah arah kebijakan dan dinamika perpolitikan lokal di Kalsel. Kekuasaan oligarki-predatoris telah menguasai sumber-sumber kekuasaan ekonomi dan politik, sehingga kebijakan publik terkait persoalan ekonomi hanya menguntungkan pemilik modal dan kroni bisnis. Setiap perusahaan tambang diharuskan membangun jalan khusus, termasuk pembangunan *underpass* untuk akses ke pelabuhan khusus batubara; pembangunan *underpass* menjadi *booming,* secara bisnis telah memberikan keuntungan bagi pengusaha tambang lainnya yang memiliki *underpass.*

Kesimpulan

Sejak berakhirnya pemerintahan Orde Baru dan memasuki era demokratisasi telah melahirkan transisi demokrasi. Transisi demokrasi telah memberikan struktur kesempatan pada bagi para aktor lokal mengusai panggung demokrasi yang umumnya berlatar belakang sebagai pengusaha. Lembaga-lembaga demokrasi seperti lembaga legislatif dan partai politik yang mengisi adalah para aktor yang berlatar belakang sebagai pengusaha tambang. Para pengusaha tambang telah memainkan peran politik yang sangat penting di Kalimantan Selatan. Panggung demokrasi di Kalimantan Selatan adalah milik para pengusaha tambang yang telah berhasil melakukan konsolidasi demokrasi atau mereposisi diri masuk dalam jaringan persekongkolan yang mengandalkan kekuatan uang dan politik oligarki.

Pilkada adalah arena membangun strategi jaringan patronase ekonomi dan politik. Dalam beberapa kasus Pilkada di Kalimantan Selatan, keterlibatan pengusaha tambang sebagai fenemona politik dalam dinamika politik lokal di Kalsel. Akibatnya, pasca pilkada, para penyandang dana tersebut menampilkan diri sebagai pemerintahan bayangan *(shadow government)* yang mengotrol kebijakan penguasa, khususnya terkait dalam pengelolaan sumber daya tambang. Penguasa yang terpilih tersandera oleh kelompok oligarki lokal atau para predator tambang. Oleh karena itu pada akhirnya akan menciptakan praktek *exchange resources* (perstukaran sumber daya) yang saling menguntungkan. Penguasa yang terpilih akan me-rental-kan kekuasaan sementara pengusaha akan memberikan loyalitas kepada penguasa yang terpilih yang melahirkan pola patron-klien atau kroni bisnis dan kroni politik.

Di era kapitalisasi demokrasi dan massifnya politik uang, hanya orang-orang yang memiliki kuasa uang saja yang berani bertaruh dalam pilkada. Atau seorang kandidat yang dibelakangnya ada sederet pengusaha yang menjadi sponsor. Banyaknya kasus-kasus penyalahgunaan kebijakan pengelolaan sumber daya alam yang menyeret sumlah pejabat daerah terjerat kasus korupsi sesungguhnya tidak terlepas dari biaya disemokrasi yang mahal. Pejabat daerah me-rentalkan kekuasaan kepada para pengusaha untuk mendapatkan upeti atau praktik *rent-seeking*. Demikian pula, pejabat daerah yang terpilih dalam Pilkada melakukan *kick back* atau balas budi politik terhadap orang-orang yang telah mensuplai dana selama proses Pilkada.

Sulit membangun demokrasi yang bermartabat bila pola berpikir para aktor tidak lebih sebagai pedagang asongan dan yang dipikirkan sekedar kekuasaan tanpa memperhatikan kualitas demokrasi sembari memanfaatkan pragmatisme politik publik. Rakyat pun tidak memiliki *political endurance* untuk mengela dari bujuk rayu politik uang dan berbagai macam bentuk sogokan untuk mempengaruhi pilihan politik. Inilah sisi gelap demokrasi yang sedang kita bangun dengan biaya yang sangat mahal.

Daftar Pustaka

Aspinall, Edward, (2017), Vote Buying in Indonesia: Candidate Strategies, Market Logic and Effecitiveness, Journal of East Asian Studies.

Aspinall, Edward, Marcus Mietzner, (2010) : *"Problems of Democratisation in Indonesia : Elections, Institutions and Society"*, Indonesia Update Series Collega of Asia and The Pacific The Australian National University

Aspinall, Edward, Gerry van Klinken (editor), (2011) : "The State and Illegality in Indonesia", KITLV Press Leiden.

Aspinall, E (2014) *When brokers betray: Social networks adn electoral politics in Indonesia, Critical Asian Studies* 46 (4): 545-570.

Aspinall and As'ad (2015) *The Patronase Patchwork: Village Brokerage Networks and the Power of the State in an Indonesian Election*, Bijdragen Tot De Taal, Land-EN Volkenkunde: 171 (165-195).

Aspinall and As'ad (2016, *Understanding Family Politics: Success and Failures of Political Dynasties in Regioanal Indonesia*, South East Asia Research, 1-16, SAGE

Allan, Nathan W. (2012), *Diversity, Patronage and Parties and Party System Change in Indonesia.* (PhD) dissertation, University of British Columbia.

As'ad, Muhammad Uhaib, (2016), *Politik Kebijakan Pertambangan: Persekongkolan Antara Penguasa dan Pengusaha dalam Pilkada di Kalimantan Selatan*, Genta Publishing, Yogyakarta.

As'ad, Muhammad Uhaib, (2013), *Local Election: Mining and Local Bossism in South Kalimantan and Central Kalimantan,* Institute of Politics and Public Policy Studies, Banjamrmasin

As'ad, Muhammad Uhaib, (2015), *Tambang dan Bisnis Politik di Kalimantan Selatan,* Fisip Universitas Islam Kalimantan, Banjarmasin.

As'ad, Muhammad Uhaib (2017), *Local Bossism, Local Strongmen in the Political Landscape in South Kalimantan*, Institute of Politics and Public Policy Studies, Banjarmasin

Case, William, Ed,(2015) *Routledge Handbook of SoutheastAsian Democratization.* First published by Routledge Park Square, Milton Park, Abingdon.

Case, William, (1995), *Comparing Regime Continuity and Change: Indonesia, Thailand and Malaysia,* Published by The Department of Political and Social Change Research School of Pacific and Asian Studies The Australian National University 1995

Choi, Nankyung (2014) *Local Politics Elites in Indonesia: Risers and Holdovers, Sojourn Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 29-2:364-407.

Hadiz VR (2010) *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesaia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Hadiz, Vedi R, (2003), *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives,* Working Papaers Series No. 47, Citu University of Hong Kong: Southeast Asia Research.

Hidayat, S., Susanto, H., Erman, E., Soesilowati, E.S. & Usman, T.S. (2006), *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal*: *Pengusaha, Penguasa, dan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Pasca Pilkada*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Jakarta: LIPI Press. 382.

Hicken, Allen (2011), Clientelism; Annual Review of Political Science 14:289-310.

MacIntyre, Andrew, (1992), *Business and Politics in Indonesia*, NSW: Asian Studies Association of Australia in Assiciation with Allen and Unwin.

Migdal, Joel S, (1988), *Strong Societies and Weak States. State – Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, 1988.

Hutchcroft, Paul D (2013). *Linking Capital and Countryside: Patronage and Clinetelis in Japang, Thailand, adn Philippines; in: D.A. Brun and I. Diamond (eds), Clentelism, Social Policies, and the Quality of Democracy,* pp,. 174-2013 Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Stokes, Susan C., Thad Dunning, Marcelo Nazareno, and Valeria Brusco (2013). *Brokers,Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Susanto, Hari (2007). Penguasa, Pengusaha dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca Pilkada: Kasus Provinsi Kalimantan Selatan; In: S. Hidayat (ed.), Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: *Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daertah Pasca Pilkada*, pp. 183-233. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Sidel, John T. Capital, Coercion and Crime : Bossism in the Philippines, Stanford: Stanford University Press, 1999.

Robinson, R. and Hadiz, V, (2004), *Reorganising Power in Indonesia: ThePolitics of Oligarchy in An Age of Markets*, London: Routledge Curzon.

STRATEGI PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN KORUPSI SUMBER DAYA ALAM INDONESIA SEKTOR KELAUTAN, PERTAMBANGAN, KEHUTANAN DAN PERKEBUNAN

~ Andin Rusmini ~

LATAR BELAKANG

Pada Pembukaan UUD 1945 telah menetapkan kehadiran Pemerintah Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ditengah tujuan yang demikian, Indonesia menegaskan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. Negara mengakui hak-hak warga negara antara lain atas kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan, pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hidup serta berhak mempertahankan kehidupannya, hidup sejahtera lahir dan batin, serta bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Dengan demikian, sudah selayaknya jika bangsa ini menjaga anugerah sumberdaya alam baik yang ada di darat maupun yang ada di laut, untuk keberlangsungan pembangunan. Sebagai negara kepulauan, bangsa Indonesia mengakui bahwa wilayah laut merupakan bagian terbesar dari wilayah Indonesia yang memiliki posisi dan nilai strategis dari berbagai aspek kehidupan yang mencakup aspek politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan, dan keamanan serta merupakan modal dasar pembangunan nasional. Pengelolaan sumberdaya kelautan dilakukan

melalui sebuah kerangka hukum untuk memberikan kepastian hukum dan manfaat bagi seluruh masyarakat sebagai negara kepulauan yang berciri nusantara. Dengan demikian, pembangunan kelautan haruslah memberikan arahan dalam pendayagunaan sumberdaya kelautan untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan kesejahteraan, dan keterpelihaFraan daya dukung ekonomi pesisir dan laut. Sayangnya, selama ini pengelolaan modal pembangunan dari sumberdaya alam Indonesia tersebut dihadapkan pada sejumlah persoalan yang kompleks.

Korupsi merupakan ancaman terbesar dalam upaya mencapai tujuan negara. Amanat konstitusi agar pemerintah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah daerah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa tidak akan terwujud apabila korupsi dibiarkan menjalari seluruh jajaran pemerintahan seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Faktanya korupsi di Indonesia makin menjadi dan menyebar ke semua sektor, termasuk sektor-sektor yang berkaitan dengan agama dan pendidikan. Perkara korupsi pengadaan Al-Qur'an, penyelenggaraan ibadah haji, penyelewengan dana Bantuan Operasional Sekolah, (BOS) merupakan beberapa contoh korupsi telah terjadi di tempat yang mestinya mempromosikan nilai-nilai antikorupsi. Tidak hanya di pusat, korupsi pun menyebar daerah. Trend pemberantasan korupsi tahun 2013 yang disusun oleh *Indonesia Corruption Watch* memperlihatkan 98 persen perkara korupsi terjadi di kabupaten, kota, dan provinsi.

Berbagai kebijakan yang menandai tumbuhnya demokrasi seperti otonomi daerah dan pemilihan kepala daerah secara langsung ternyata banyak dimanfaatkan oleh elit lokal untuk membuat dinasti. Korupsi tidak hanya merugikan keuangan negara, mempersulit rakyat memperoleh layanan negara, tapi juga telah merusak seluruh sendi mulai dari politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Apabila kondisi ini terus dibiarkan, bukan tidak mungkin Indonesia bisa menjadi negara. Pemilu, khususnya pemilihan presiden dan wakil presiden bisa menjadi momentum penting untuk membangkitkan kembali Indonesia dari keterpurukan karena penjajahan koruptor. Pemilihan presiden dan wakil presiden mestinya dijadikan saring untuk memilih pimpinan negara yang memiliki integritas, rekam jejak yang baik, serta komitmen dalam pemberantasan korupsi.

A. Sektor Kelautan

Di sektor kelautan, hasil kajian KPK di tahun 2014 tentang Sistem Pengelolaan Ruang Laut dan Sumberdaya Kelautan Indonesia, menunjukkan sejumlah persoalan. Setidaknya 8 permasalahan utama di sektor kelautan sebagai berikut :

1. Tata batas wilayah laut Indonesia yang belum jelas. United Nations Convention on the Law of The Sea (UNCLOS) tahun 1987 memberikan jaminan tu negara pantai/negara kepulauan terhadap wilayah laut teritorial dan hak berdaulat pada wilayah laut dalam zona tambahan dan zona ekonomi eksklusif. UU Kelautan juga menjamin adanya penegakan kedaulatan dan hak berdaulat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi, hingga saat ini sebagian batas wilayah laut Indonesia belum jelas karena batas wilayah dengan negara tetangga belum ditetapkan. Hingga akhir Desember 2014, terdapat beberapa segmen perbatasan dengan negara tetangga yang belum diratifikasi, belum disepakati, dan belum dirundingkan. Persoalan batas wilayah laut juga diperumit oleh adanya penunjukan penggunaan garis pangkal kepulauan saja sesuai dengan amanat UU Kelautan, sementara pada setidaknya 31 segmen diperlukan penggunaan garis pangkal biasa/normal. Akibatnya Luas wilayah laut Indonesia yang definitif dan diakui secara bersama oleh lintas Kementerian/Lembaga. Demikian pula dengan jumlah pulau yang ada saat ini yang belum pasti, dimana Indonesia mengklaim memilik sekitar 17.000 pulau, namun yang telah diidentifikasi dan didaftarkan ke PBB baru sebanyak sekitar 13.000 pulau.
2. Penataan ruang laut yang belum lengkap dan masih bersifat parsial. UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (UU Pesisir) menyebutkan bahwa pengelolaan wilayah pesisir, pulau pulau kecil, hingga laut sejauh 12 mil mencakup kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan sumberdaya serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Salah satu kegiatan perencanaan yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah penyusunan rencana tata ruang wilayah pesisir, laut dan pulau-pulau kecil. Namun hingga desember 2014, baru rencana zonasi tata ruang wilayah yang telah disusun. Disisi lain, penggunaan ruang laut selama ini telah mencakup berbagai sektor kegiatan antara lain perikanan, pelayaran, pariwisata, pertambangan, dan lain sebagainya. Ketiadaan rencana tata ruang tersebut menjadikan penggunaan ruang oleh berbagai sektor menjadi tumpang tindih, penggunaan yang tidak optimal, dan berpotensi menciptakan kerusakan sumber daya alam.
3. Peraturan perundang-undangan yang belum lengkap dan masih tumpang tindih satu sama lain. Pengelolaan ruang laut dan sumberdaya kelautan di Indonesia setidaknya harus tunduk pada berbagai turan perundang-undangan yang berlaku. Aturan perundang-undangan tersebut antara

lain terkait dengan UU Perairan, UU Kelautan, UU Pesisir dan pulau-pulau kecil, UU Perikanan, dan UU Pelayaran. Dalam melaksanakan amanat undang-undangan tersebut, pemerintah harus menyusun sejumlah aturan pelaksana mulai dari peraturan pemerintah, peraturan presiden hingga peraturan menteri. Akan tetapi hingga akhir tahun 2014, aturan pelaksana tersebut belum sepenuhnya diselesaikan. Disisi lain, substansi yang diatur dalam setiap undang-undang tersebut belum lengkap dan masih terlihat tumpang tindih satu dengan lainnya.

4. Tidak terkendalinya pencemaran dan kerusakan di laut. Aturan perundang-undangan mewajibkan dilakukannya pengendalian terhadap kegiatan yang dapat mencemari dan menimbulkan kerusakan di laut. Dengan demikian, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan sistem pencegahan dan penanggulanagn pencemaran dan kerusakan lingkungan laut. Dalam faktanya, kerusakan dan pencemaran pesisir dan laut sangat marak terjadi diberbagai kawasan di Indonesia seperti kerusakan terumbu karang, padang lamun, hutan mangrove, hingga pencemaran air laut oleh limbah domestik, industri dan tumpahan minyak di laut.
5. Lemahnya pengawasan dan penegakan hukum di laut. Berbagai kasus pelanggaran hukum di laut seperti penangkapan ikan illegal (IUU Fishing: Illegal, Unregulated, Unreported Fishing), pencemaran, penggunaan bahan peledak, penyelundupan, dan sebagainya menunjukkan bahwa laut menjadi salah satu pintu utama kejahatan. Hal ini disebabkan selama ini penegakan hukum di laut lemah oleh karena kombinasi dari sejumlah faktor seperti sarana dan prasarana patroli laut yang tidak memadai dan jumlah petugas pengamanan yang tidak berbanding lurus dengan luas wilayah laut yang harus diawasi.
6. Sistem data dan informasi terkait wilayah laut, penggunaan ruang laut, dan pemanfaatan sumberdaya yang ada didalamnya, belum lengkap dan tidak terintegrasi. Pemanfaatan laut untuk kepentingan navigasi, perikanan, perizinan dan kepentingan lainnya harus dicatatkan dalam sistem data dan informasi yang berbasis IT. Akan tetapi, hingga saat ini sistem data dan informasi tersebut masih bersifat parsial dan belum sepenuhnya didesain untuk dapat memonitoring kegiatan disektor kelauatan secara real time.
7. Belum optimalnya penerimaan negara dari pemanfaatan ruang laut dan sumberdaya yang ada di dalamnya. Penerimaan negara dari perikanan tangkap yang menggunakan sumberdaya dari laut, relatif masih sangat kecil. Rata-rata persentase Penerimaan Negara Bukan Pajak dari

perikanan tangkap hanya sebesar 0,3% dari total nolai produksi sektor tersebut yang sebesar Rp.77,3 Triliun pada tahun 2013.

8. Belum optimalnya program pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada laut. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah dan berbagai pihak untuk membantu peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan yang selama ini menjadi kelompok masyarakat paling miskin di Indonesia. Namun upaya tersebut sepertinya belum berjalan optimal karena hingga saat ini kesejahteraan masyarakat nelayan belum mengalami peningkatan secara signifikan.

B. Sektor Pertambangan

Disektor pertambangan mineral dan batubara, terdapat 10 permasalahan utama berkenaan dengan pelaksnaan tugas pemerintah sesuai dengan amanat UU No. 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara. Kesepuluh permasalahan tersebut adalah:

1. Pengembangan sistem data dan informasi Minerba. Untuk mendorong tata kelola pertambangan minerba yang lebih baik, sistem pendataan dilakukan dengan menggunakan aplikasi teknologi informasi. Hingga saat ini, data yang ada belum dikelola secara terintegrasi dan belum bisa dimanfaatkan untuk memonitoring kegiatan pertambangan secara real time. Selain itu, dengan adanya sistem ini diharapkan diperoleh data minerba yang lebih akurat, real-time dan menjadi acuan tunggal bagi semua stakeholder, pusat maupun daerah.
2. Penerbitan aturan pelaksana UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Sesuai amanat pasal 174 UU Minerba, semua aturan pelaksana UU tersebut harus diselesaikan paling lambat 12 Januari 2010. Namun Peraturan Pemerintah pelaksana UU tersebut ditetapkan setelah batas waktu 12 Januari 2010. Sebanyak 15 Peraturan Menteri ESDM (dari 22 Peraturan Menteri) sebagai pelaksana UU Minerba belum ditetapkan hingga saat ini.
3. Renegosiasi Kontrak (34 Kontrak Karya/KK dan 78 Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara/PKP2B). Pasal 169 UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) mewajibkan adanya penyesuaian ketentuan yang tercantum dalam kontrak dengan UU minerba paling lambat 1 tahun sejak 12 Januari 2009. Dalam kerangka acuan pemerintah terkait dengan renegosiasi, setidaknya terdapat 6 hal yang akan dinegosiasikan ulang dengan pemegang kontrak. Hal tersebut mencakup: luas wilayah kontrak, penerimaan negara, divestasi, penggunaan komponen dalam negeri, tenaga kerja, dan pengolahan dan pemurnian. Hingga saat ini, belum

ada satupun kontrak baru (hasil renegosiasi) yang ditandatangani bersama antara pemerintah dengan pemegang kontrak.

4. Peningkatan nilai tambah dalam bentuk pengolahan dan pemurnian hasil tambang mineral dan batubara. UU Minerba sesuai dengan pasal 170 mewajibkan adanya kegiatan pemurnian hasil pertambangan mineral oleh pemegang kontrak karya yang sudah berproduksi, paling lambat 12 Januari 2014. Kewajiban pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan mineral oleh pemegang IUP dan IUPK operasi produksi, paling lambat dilakukan 12 Januari 2014 sesuai dengan pasal 112 PP No. 23 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Hingga saat ini pemerintah belum memiliki sikap yang jelas terkait dengan kewajiban pemurnian oleh KK dan pengolahan dan pemurnian oleh IUP dan IUPK. Bahkan pemerintah memberikan kelonggaran (relaksasi) kepada KK dan IUP/IUPK untuk mengekspor konsentrat hasil olahan beberapa jenis mineral, hingga 12 Januari 2017.
5. Penataan Kuasa Pertambangan/Izin Usaha Pertambangan. UU Minerba mewajibkan adanya penyesuaian Kuasa Pertambangan menjadi Izin Usaha Pertambangan. UU Minerba juga memberikan kewenanangan secara bertingkat dalam pemberian izin kepada pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Namun hingga saat ini, jumlah IUP yang belum berstatus clean and clear sebesar 4.912 (44,99%) dari sebanyak 10.916 IUP (status per Desember 2013).
6. Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri (Domestic Market Obligation). UU Minerba mewajibkan adanya pemenuhan kebutuhan dalam negeri sebelum hasil tambang mineral dan batubara di ekspor. Namun hingga saat ini belum ada upaya sistematis dari pemerintah untuk meningkatkan kewajiban pemenuhan lebutuhan dalam negeri antara lain melalui sinergi dengan sektor hilir yang menyerap bahan tambang sebagai bahan bakunya. Hal ini menyebabkan sebagian besar barang tambang mineral dan batubara di ekspor ke luar negeri.
7. Pelaksanaan kewajiban pelaporan secara regular. UU Minerba mewajibkan pemegang IUP/IUPK melaporkan secara reguler kegiatan pertambangannya kepada pemberi izin. Demikian pelaporan oleh pemda kepada pemerintah pusat. Faktanya IUP banyak yang tidak melaporkan kegiatan pertambangannya kepada pemberi izin. Hal yang sama juga terjadi pada pemerintah daerah, yang tidak melaporkan kegiatan pertambangannya ke pemerintah pusat.
8. Pelaksanaan kewajiban reklamasi dan pasca tambang. UU minerba mewajibkan dilaksanakannya kegiatan reklamasi dan pasca tambang. Untuk menjamin pelaksanaan kewajiban tersebut, pemegang izin/KK/

PKP2B wajib menyerahkan jaminan reklamasi dan pasca tambang sebesar yang sudah ditetapkan oleh pemberi izin. Faktanya, sulit untuk menelusuri pelaksanaan penempatan jaminan reklamasi dan pasca tambang, oleh karena tidak semua pemda melaporkan keberadaan jaminan tersebut kepada pemerintah pusat. Di lapangan, pelaksanaan reklamasi dan pascatambang jauh dari yang seharusnya sehingga menimbulkan dampak kerusakan lingkungan.

9. Pelaksanaan pengawasan. UU minerba mewajibkan dilaksanakannya pengawasan secara intesif kepada pelaku usaha sejak dari perencanaan (eksplorasi), produksi, pengapalan/penjualan, hingga reklamasi dan pascatambang. Namun jumlah pengawas (termasuk infrastruktur) di lapangan sangat terbatas sehingga pengawasan tidak berjalan optimal.
10. Pengoptimalan penerimaan Negara. Pelaku usaha diwajibkan untuk membayarkan penerimaan pajak dan non pajak (royalti dan iuran tetap) kepada pemerintah. Kewajiban tersebut tertuang dalam kontrak dan PP No.9 tahun 2012 tentang jenis dan tarif atas jenis PNBP yang berada di Kementerian ESDM. Hasil temuan Tim Optimalisasi Penerimaan Negara (Tim OPN) menunjukkan adanya kurang bayar PNBP oleh pelaku usaha dari tahun 2003 s.d. 2011 sebesar Rp 6,7 Triliun. Demikian juga dengan hasil perhitungan berdasarkan evaluasi laporan surveyor, diperkirakan selisih pembayaran royalti oleh pelaku usaha sebesar US$ 24,66 juta tahun 2011 untuk 5 mineral utama dan sebesar US$ 1,22 miliar untuk batubara kurun waktu tahun 2010 s.d. 2012.

C. Sektor Kehutanan dan Perkebunan

Di sektor kehutanan dan perkebunan ada lima permasalahan mendasar dalam pengelolaan kehutanan dan perkebunan:

1. Ketidakpastian hukum dalam perencanaan kawasan hutan. Ketidakpastian hukum dalam kawasan hutan, mengakibatkan ketidakadilan pengelolaan hutan dan kerentanan terhadap korupsi. Satu dekade pasca terbitnya UU 41/1999, pengukuhan kawasan hutan berjalan sangat lambat. Di sisi lain proses partisipasi dalam perencanaan hutan pun lemah. Atas dasar hal tersebut, Mahkamah Konstitusi 45/2011 mengamanatkan pengukuhan kawasan hutan dilaksanakan dengan memperhatikan hak-hak masyarakat.
2. Kerentanan perizinan sektor kehutanan dan perkebunan terhadap korupsi. Rentannya regulasi perizinan di sektor kehutanan dan perkebunan terhadap korupsi, baik suap, perlakuan memihak patron-klien, maupun "*state capture*". Potensi suap mencapai 22 milyar rupiah per izin per tahun. (Kajian Kerentanan Korupsi di Sistem Perizinan Sektor Kehutanan,

KPK, 2014). Perpres 39 Tahun 2014, memberi ruang usaha perkebunan dikuasai asing sebesar 95%.

3. Alokasi pengelolaan sumber daya hutan untuk masyarakat tidak optimal. Belum optimalnya perluasan terhadap wilayah kelola masyarakat mengakibatkan belum sepenuhnya manfaat hutan dapat menjadi jalan kemakmuran bangsa dengan cara adil dan bermartabat. Dari total 41,69 juta ha lahan hutan yang dikelola, hanya 1 persen yang diberikan kepada skala kecil dan masyarakat adat.
4. Lemahnya pengawasan sehingga tidak optimalnya penerimaan negara. Lemahnya pengawasan dalam pengelolaan kehutanan dan perkebunan menyebabkan hilangnya penerimaan negara dari SDA. Kerugian negara hingga 35 triliun dari pembalakan liar, hasil kajian KPK 2010 menemukan bahwa kelemahan pengawasan dalam izin pinjam pakai menyebabkan terjadi potensi kehilangan penerimaan negara bukan pajak akibat pertambangan di dalam kawasan hutan sebesar Rp 15,9 trilyun per tahun. Ini karena (hanya di Kalimantan, Sumatera, dan Papua saja) ditemukan 1.052 usaha pertambangan dalam kawasan hutan yang tidak melalui prosedur pinjam pakai.
5. Konflik agraria dan kehutanan. Masih banyaknya konflik agraria dan kehutanan yang belum tertangani. Ketidakjelasan status hukum kawasan hutan mengakibatkan tumpang tindih perizinan, dan konflik agraria yang belum terselesaikan. Hasil kegiatan korsup minerba tahun 2014 menemukan sekitar 1,3 juta ha izin tambang berada dalam kawasan hutan konservasi dan 4,9 juta ha berada dalam kawasan hutan lindung. Oleh karenanya, perlu keterlibatan semua elemen bangsa mulai dari kementerian dan lembaga, masyarakat madani, dunia swasta, dan aparat penegak hukum untuk mewujudkan cita-cita mulia berbangsa dan bernegara sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945.

Permasalahan Korupsi, sejak era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sudah mulai melakukan upaya untuk mencegah maupun menindak korupsi seperti memperbaiki mekanisme rekrutmen pegawai dan membuat rencana strategis pencegahan dan penindakan korupsi. selama hampir 10 tahun terakhir, telah lahir sedikitnya lima kebijakan antikorupsi dalam bentuk Instruksi Presiden dan Peraturan Presiden. Tapi berbagai kebijakan tersebut tidak cukup ampuh.untuk menekan korupsi yang telah menyebar ke semua sektor tersebut. Dalam catatan ICW setidaknya ada lima masalah besar berkaitan dengan korupsi. Berkaitan dengan penegak hukum, koordinasi dan supervisi antar lembaga penegak hukum pun tidak berjalan dengan baik. Berkaitan dengan regulasi meskipun Indonesia sudah meratifikasi Konvensi PBB tentang Pemberantasan Korupsi melalui UU No7 Tahun 2006, namun tindak lanjut dalam

membuat Revisi UU Tipikor yang baru tidak juga diselesaikan hingga akhir pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Padahal revisi UU Tipikor ini diperlukan untuk mendukung perlawanan korupsi secara lebih optimal.

Pemerintah justru bersemangat membahas Rancangan Undang Undang tentang Hukum Pidana (RUU KUHP) dan Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP). Padahal beberapa subtansi dari kedua RUU tersebut berpotensi mengamputasi kewenangan KPK dan menjadikan KPK sebagai Komisi Pencegahan Korupsi. Masalah lain berkaitan dengan korupsi politik. Mereka yang memiliki kekuatan politik di parlemen, kementrian, dan pemerintah daerah menyelewengkan kekuasaan demi mendapat keuntungan pribadi maupun kelompok. Dalam kurun lima tahun setidaknya tiga ketua partai dan puluhan politisi berurusan dengan aparat penegak hukum karena korupsi. Masalahnya, korupsi politik mendorong munculnya korupsi birokrasi. Sebab mereka yang akan mengeksekusi keputusan korup atasan. Walau pada sisi lain, banyak pula birokrasi yang melakukan korupsi tanpa unsur tekanan atasan. Kondisi tersebut yang menyebabkan pelayanan kepada masyarakat cenderung berbelit-belit, mahal, tapi buruk. Selain itu, objek utama korupsi adalah anggaran negara (APBN dan APBD).

Selama ini, fokus pengawas lebih banyak dititik beratkan pada sektor belanja. Tapi dalam beberapa tahun terakhir mulai terungkap korupsi di sektor penerimaan seperti pajak dan tambang yang ternyata nilai kerugian negaranya jauh lebih besar dibanding sektor belanja. Rekomendasi Pemberantasan Korupsi tas berbagai permasalahan tersebut, ICW merekomendasikan lima program utama yang harus dijalankan oleh presiden dan wakil presiden terpilih dalam rangka pencegahan dan pemberantasan korupsi. Kelima program tersebut merangkum berbagai permasalahan dalam kaitan dengan penegakan hukum, korupsi politik, korupsi birokrasi, dan korupsi di sektor penerimaan dan belanja negara. Berikut lima agenda antikorupsi yang diusulkan:

1. PERKUAT PENEGAKAN HUKUM DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI
   a) Pilih pimpinan penegak hukum dan unit pendukung pemberantasan korupsi yang bersih dan berkomitmen. Memilih Jaksa Agung, Kapolri, dan pejabat strategis lainnya di lingkungan pemerintah yang antikorupsi dan punya komitmen kuat dalam penegakan hukum dan pemberantasan korupsi. Khusus untuk Jaksa Agung dan Kapolri harus diberikan mandat menjadikan isu pemberantasan korupsi sebagai program prioritas khususnya di internal institusi penegak hukum dan mendorong profesionalitas serta integritas aparatus penegak hukum.

b) Optimalisasi langkah penindakan perkara korupsi. Fokus penindakan pada sektor pelayanan publik, penerimaan negara, pengeluaran negara, penegakan hukum, aktor kelas kakap dan kerugian keuangan negara yang besar. Hapus ketentuan atau birokrasi perijinan untuk melakukan pemeriksaan. Kejar koruptor yang melarikan diri dengan memperkuat kerjasama internasional dalam rangka penindakan dan penyelematan dan pengembalian asset-aset negara (asset recovery).

c) Mendorong langkah langkah pemberian efek jera terhadap koruptor, melalui: penerapan pembuktian terbalik, mengeksekusi koruptor yang telah memiliki putusan berkekuatan hukum tetap; menuntut koruptor dihukum berat dan di miskinkan, memperketat pemberian remisi dan pembebasan untuk koruptor, hapus sel atau fasilitas khusus untuk koruptor dan pengenaan seragam khusus untuk koruptor, pemborgolan untuk koruptor, dan pencabutan hak-hak koruptor untuk menjabat sebagai PNS atau pejabat struktural dan menerima gaji atau pensiun.

d) Dorong lahirnya regulasi yang pro-antikorupsi seperti Revisi UU Tipikor, RUU Perampasan Aset dan Revisi UU Perlindungan Saksi dan Korban. Rancangan regulasi baru di bidang hukum (RUU KUHAP dan RUU KUHP) harus dipastikan mendukung upaya penegakan hukum dan tidak akan menghambat kinerja KPK. Selain itu, evaluasi semua kebijakan dan unit anti korupsi pemerintahan sebelumnya.

e) Memperkuat sinergi dan dukungan terhadap lembaga penegak hukum dan KPK. Beberapa cara diantaranya dengan memenuhi anggaran dan regulasi yang mendukung eksistensi KPK khususnya dalam proses rekruitmen penyidik KPK, mendukung independensi KPK dan tidak akan melakukan intervensi terhadap proses penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK, penguatan posisi Direktorat Pidana Korupsi di lingkungan Kepolisian sehingga berada langsung di bawah Kapolri. Selain itu, juga harus diperkuat mekanisme kelembagaan dan kerjasama antar lembaga penegak hukum dalam rangka mengoptimalkan proses penegakan hukum terhadap perkara korupsi (misalnya dengan Melakukan revisi Kesepakatan Bersama tentang Optimalisasi Pemberantasan Korupsi antara KPK, Kejaksaan dan Kepolisian). Penting menjadi prioritas pemenuhan terhadap tunjangan dan anggaran yang proporsional untuk lembaga penegak hukum seperti Kejaksaan dan Kepolisian dalam penanganan perkara korupsi.

2. WUJUDKAN KEADILAN EKONOMI DAN KEDAULATAN SUMBER DAYA ALAM
   a) Melaksanakan pengelolaan perpajakan yang transparan dan akuntabel guna mewujudkan kenaikan rasio penerimaan pajak menjadi 14% - 15% pada tahun 2019. Beberapa fokus strategis yang harus dilakukan dalam mengoptimalkan penerimaan pajak negara diantaranya :
      - Memperbaiki dan melakukan sinkronisasi regulasi perpajakan guna meminimalisasi celah penyimpangan dan kebocoran perpajakan.
      - Melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi penerimaan pajak serta fokus pada sektor-sektor ekonomi strategis.
      - Memperbaiki tata kelola penyelesaikan sengketa perpajakan (keberatan dan banding pajak), memaksimalkan penagihan piutang pajak serta mengefektifkan penegakan hukum dalam pidana perpajakan.
   b) Mewujudkan tata kelola Sumber Daya Alam (SDA) yang berkelanjutan serta mengoptimalkan penerimaan negara dan dampak ekonominya bagi kesejahteraan rakyat banya, diantaranya dengan:
      - Menjamin dan melaksanakan secara konsisten amanat konstitusi terkait kepemilikan, pengelolaan dan pengusahaan sumber daya alam oleh negara.
      - Mengoptimalkan penerimaan negara dan dampak ekonomi dari pengelolaan SDA, diantaranya dengan meninjau ulang kontrak – kontrak izin usaha pertambangan dan kontrak kerjasama bagi hasil minyak dan gas.
      - Melakukan eksploitasi sumber daya alam secara bijak, lestari, transparan dan akuntabel dengan mengedepankan pemenuhan kebutuhan dalam negeri dalam rangka mewujudkan ketahanan energi.
   c) Menjalankan politik pengelolaan anggaran yang mengedepankan kepentingan rakyat banyak, terukur dan berbasis kinerja dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bersama.
   d) Menjamin keterlibatan publik dalam pengelolaan anggaran dan pendapatan negara serta memberikan akses yang luas dalam proses penyusunan, pelaksanaan dan pengawasaannya.
   e) Melakukan pengawasan dan penegakan hukum terkait penyimpangan anggaran yang mengakibatkan kerugian keuangan

dan perekonomian negara, guna menjamin alokasi anggaran yang sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat.

3. TINGKATKAN KETERBUKAAN DAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA
   a) Memperbaiki mekanisme penganggaran, merevisi segera paket undangundang keuangan negara dan membuat aturan yang tegas untuk memastikan definisi keuangan negara dan kerugian Negara.
   b) Reformasi peran BPK, BPKP, bawasda, inspektorat, Satuan Pengawas internal (SPI) dan perkuat fungsi lembaga-lembaga audit selain BPK seperti BPKP dan Auditor/akuntan publik.
   c) Perbaiki sistem Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) sebagai sarana untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas belanja negara dengan membuat Undang-undang pengadaan barang dan jasa, memaksimalkan fungsi LKPP., dan menerapkan dengan tegas *system blacklist* kepada perusahaan-perusahaan yang pernah terbukti melakukan korupsi.
   d) Implementasikan segera undang-undang keterbukaan informasi Publik untuk mewujudkan transparansi pengelolaan anggaran. Mulai menerapkan sanksi tegas kepada lembaga-lembaga yang mengabaikan putusan Komisi Informasi, penguatan Komisi Informasi Pusat dan daerah, dan memastikan terbentuknya PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi) di semua instansi pemerintah.
   e) Memperkuat *central authority*, khususnya yang berhubungan dengan pemberantasan korupsi, dengan cara memperbaiki mekanisme *Central Authority* agar lebih sederhana dan aplikatif, serta mendayagunakan pejabat instansi lain untuk membantu *Central Authority* seperti Kementrian Luar Negeri, Kejaksaan, Kepolisian, Bank Indonesia, KPK dan lain-lainnya.
4. PERKUAT POSISI NEGARA ATAS KOOPTASI PARTAI POLITIK
   a) Melawan korupsi politik dengan mengatur kebijakan mengenai pendanaan partai politik dan mendorong adanya undang-undang berkaitan dengan korupsi dalam pemilu.
   b) Menciptakan pemerintahan yang fokus dan efektif. Caranya presiden tidak merangkap jabatan dalam struktruk inti partai politik , menteri tidak merangkap jabatan dalam struktur inti partai politik, dan penunjukan pimpinan/pejabat lembaga negara tidak berlatar belakang partai politik (pengurus aktif).

c) Pengisian jabatan lembaga negara yang bersih, transparan, dan akuntabel melalui seleksi pejabat publik harus melalui tahapan seleksi oleh Pansel yang diisi oleh orang-orang kredibel, rekam jejak pejabat publik harus melibatkan informasi dan data setidaknya dari tiga lembaga, yakni dari Komisi Pemberantasan Korupsi, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan dan Direktorat Jenderal Pajak.

d) Penguatan lembaga negara. Penguatan Direktorat Jenderal Pajak menjadi organisasi yang setingkat dengan Kementrian/Lembaga dan memperkuat Keberadaan Komisi Informasi Daerah sebagai ujung tombak keterbukaan informasi di masing-masing daerah.

e) Penataan kelembagaan Parlmen yang dapat mencegah praktek korupsi politik di parlemen. Penataan ini meliputi Fungsi DPR dalam hal Legislasi, Pengawasan dan Fungsi anggaran Parlemen. Upaya ini dapat dilakukan dengan melakukan revisi usul inisasitif pemerintah atas UU 27 Tahun 2009 Tentang MPR DPR DPD dan DPRD.

f) Membuat regulasi untuk memperbaiki kualitas demokrasi yang setara dan mencegah korupsi. Langkahnya, membatasi pengeluaran dana kampanye dalam proses pemilihan pemilihan Presiden, Anggota Legislatif dan Kepala Daerah, membatasi kepemilikan swasta atau individu-individu tertentu terhadap frekuensi publik, dan pemusatan dana-dana Bantuan Sosial dan Hibah di kementrian/lembaga tertentu.

5. WUJUDKAN BIROKRASI BERSIH DAN PELAYANAN PUBLIK BERKUALITAS UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

a) Meningkatkan Upaya Pencegahan Korupsi. Menerapkan Sistem Integritas Nasional (SIN) di semua kementrian atau lembaga pemerintah, peningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam administrasi dan layanan publik publik, pengelolaan keuangan negara, penanganan perkara berbasis teknologi informasi (TI), serta pengadaan barang/jasa berbasis TI di pusat maupun daerah, dan peningkatan efektivitas sistem pengawasan dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan keuangan negara, serta memasukkan nilai integritas dalam sistem penilaian kinerjanya.

b) Perkuat kepemimpinan dan koordinasi antar kementrian/lembaga dan pemda yang menjalankan program reformasi birokrasi.

c) Evaluasi seluruh kebijakan dan regulasi yang mempersempit ruang partisipasi publik.

d) Evaluasi sistem pendidikan nasional dan anggaran pendidikan.
e) Terapkan paradigma sehat dalam penyusunan kebijakan dan anggaran kesehatan. Pemerintahan baru mendatang harus meningkatkan rasio anggaran kesehatan promotif dan preventif dibandingkan dengan anggaran kesehatan kuratif. Sementara itu, anggaran kuratif seharusnya diprioritaskan untuk memperluas PBI (Penerima Bantuan Iuran) dan diharapkan sudah mencapai target universal coverage pada akhir masa pemerintahan baru pada tahun 2019.

DASAR KEGIATAN

1. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas antara lain:
   a. Huruf b: 'supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.'
   b. Huruf e: 'melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.'
   2. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2002: 'Dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b, KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang melaksanakan pelayanan publik.
3. Pasal 14 Undang-Undang No. 30 Tahun 2002: 'Dalam melaksanakan tugas monitor sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf e, KPK berwenang:
   a. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah;
   b. Memberikan saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi;
   c. Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, DPR, dan BPK, jika saran KPK mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.
4. Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara:
   a. Pasal 1 angka 1 menyebutkan "Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut".

b. Pasal 2 menyebutkan: "Keuangan Negara sebagaimana pasal 1 angka 1 meliputi pasal 2 huruf (i): Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah".

5. Dalam UNCAC pasal 12 yang telah diratifikasi dalam Undang-Undang No. Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Antikorupsi) menyebutkan: "Setiap Negara Peserta wajib mengambil tindakan-tindakan, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukum nasionalnya, untuk mencegah korupsi yang melibatkan sektor swasta, meningkatkan standar akuntansi dan audit di sektor swasta, dan dimana diperlukan, memberikan sanksi perdata, administratif dan pidana yang efektif sebanding untuk kelalaian memenuhi tindakan-tindakan tersebut".
6. Rencana Strategi KPK 2011-2015 menetapkan sektor Sumberdaya Alam/Ketahanan Energi menjadi salah satu fokus area pemberantasan korupsi. Sektor Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil merupakan salah satu sektor yang termasuk didalamnya.
7. Deklarasi Penyelamatan Sumber Daya Alam yang ditandatangani oleh Panglima TNI Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia di Ternate pada tanggal 9 Juni 2014. Deklarasi tersebut sebagai tekad dari ke-empat pimpinan lembaga tersebut untuk:
   (1) Mendukung tata kelola sumberdaya alam Indonesia yang bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
   (2) Mendukung penyelamatan kekayaan sumberdaya alam Indonesia;
   (3) Melaksanakan penegakan hukum di sektor sumberdaya alam sesuai dengan kewenangan masing-masing.
8. Visi, Misi dan Program Aksi (Jalan Perubahan Untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian) pemerintahan saat ini (Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla) sebagaimana yang disampaikan pada saat kampanye Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang lalu, berkomitmen antara lain untuk:
   (1) Mengedepankan identitas Indonesia sebagai negara kepulauan (archipelagic state) dalam pelaksanaan diplomasi dan membangun kerjasama internasional;
   (2) Mensinergikan tata kelola pemerintahan Indonesia sebagai satu kesatuan sistem yang tidak terfragmentasi;
   (3) Melindungi dan memajukan hak-hak masyarakat adat;
   (4) Mewujudkan sistem dan penegakan hukum yang berkeadilan;

(5) Meningkatkan pengamanan khusus wilayah kelautan;
(6) Menegakkan hukum lingkungan secara konsekwen tanpa pandang bulu;
(7) Memberantas korupsi di kalangan aparatur sipil negara;
(8) Melakukan aksi-aksi nyata bagi perbaikan kualitas layanan publik;
(9) Membangun kedaulatan pangan;
(10) Membangun kedaulatan energi;
(11) Penguatan kapasitas fiskal negara;
(12) Penguatan infrastruktur;
(13) Pembangunan ekonomi maritim;
(14) Serta membangun tata ruang dan lingkungan yang berkelanjutan.

SIFAT KEGIATAN

Penyelamatan sumber daya kelautan merupakan tugas bersama semua elemen bangsa. Dalam hal ini, KPK menjalankan fungsi sebagai *trigger mechanism* dengan menggunakan peran koordinasi dan supervisi pemberantasan korupsi sesuai dengan amanat UU No. 30 tahun 2002. Karenanya, KPK mendorong pelibatan banyak pihak dalam kegiatan serta mengakselerasi berbagai bentuk upaya yang dapat membantu penyelematan sumber daya kelautan Indonesia. KPK dalam hal ini juga menggunakan pendekatan pencegahan yang lebih ofensif dengan mengedepankan perbaikan sistem dan pembangunan budaya anti korupsi. Kegiatan ini juga merupakan gabungan dari berbagai pola perbaikan sistem yang telah dilakukan KPK selama ini yakni kegiatan pemantauan terhadap tindak lanjut atas hasil kajian serta kegiatan koordinasi dan supervisi atas pengelolaan berbagai sektor sumber daya alam. Upaya perbaikan di sektor kelautan merupakan satu kesatuan dengan upaya penyelamatan sumberdaya alam yang ada di darat.

TUJUAN KEGIATAN

Kegiatan penyelamatan sumberdaya alam Indonesia pada prinsipnya mendorong perbaikan sistem untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dan kerugian keuangan negara. Perbaikan sistem ini menjadi bagian dari upaya perbaikan tata kelola sektor sumberdaya alam untuk mewujudkan amanat UUD 1945 demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara khusus, gerakan nasional penyelamatan sumberdaya alam memiliki tujuan yakni:

1. Sektor Kelautan :
   a. Penegasan dan penegakan kedaulatan serta hak berdaulat Negara Kesatuan Republik Indonesia atas wilayah laut melalui penegasan

batas wilayah laut Indonesia, pengaturan pengelolaan ruang laut dan pemanfaatan sumberdaya yang ada di dalamnya.

b. Mendorong perbaikan tata kelola sektor kelautan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan memperhatikan aspek keberlanjutan, konsistensi, keterpaduan, kepastian hukum, kemitraan, pemerataan, peran serta masyarakat, keterbukaan, desentralisasi, akuntabilitas, dan keadilan.

c. Perbaikan sistem pengelolaan ruang laut dan sumberdaya kelautan untuk mencegah korupsi, kerugian keuangan negara dan kehilangan kekayaan negara.

2. Sektor Pertambangan Mineral dan Batubara:

a. Pengembangan sistem informasi dan data mineral dan batubara yang memungkinkan adanya pelaporan yang akurat dan tepat waktu.

b. Pengembangan sistem pelaporan yang memungkinkan pengawasan atas laporan produksi sehingga dapat mencegah atau mendeteksi secara dini terjadinya tindak pidana korupsi.

c. Penyusunan aturan yang memadai sehingga memungkinkan pelaksanaan tata kelola pertambangan minerba yang baik.

3. Sektor Kehutanan dan Perkebunan:

a. Mendorong perbaikan tata kelola sektor Kehutanan dan Perkebunan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan memperhatikan aspek keberlanjutan, konsistensi, keterpaduan, kepastian hukum, kemiteraan, pemerataan, peran serta masyarakat, keterbukaan, desentralisasi, akuntabilitas, dan keadilan.

b. Perbaikan sistem pengelolaan sumberdaya Kehutanan dan Perkebunan untuk mencegah korupsi, kerugian keuangan negara dan kehilangan kekayaan negara.

LOKUS DAN FOKUS AREA KEGIATAN

A. Pusat Lokus kegiatan sektor kelautan di tingkat pusat:

1. Penetapan dan penegasan batas wilayah laut Indonesia
2. Pengintegrasi sistem perencanaan nasional terkait dengan penggunaan ruang laut dan sumberdaya kelautan.
3. Penyempurnaan dan pelengkapan aturan perundang-undangan
4. Pengembangan kapasitas kelembagaan
5. Pengembangan sistem data dan informasi
6. Perbaikan sistem ketatalaksanaan perizinan, pengelolaan penerimaan negara dan pemberian bantuan sosial/hibah/subsidi.
7. Pelaksanaan kewajiban para pihak

Lokus kegiatan sektor pertambangan mineral dan batubara di tingkat pusat:

1. Penataan Izin Usaha Pertambangan minerba
2. Pelaksanaan kewajiban keuangan pelaku usaha pertambangan minerba
3. Pelaksanaan pengawasan produksi pertambangan minerba
4. Pelaksanaan kewajiban pengolahan/pemurnian hasil tambang minerba
5. Pelaksanaan pengawasan penjualan dan pengangkutan/pengapalan

Lokus kegiatan sektor kehutanan dan perkebunan di tingkat pusat:

1. Penyelesaian pengukuhan kawasan hutan, penataan ruang dan wilayah administratif.
2. Penataan pengelolaan hutan dan perizinan kehutanan dan perkebunan.
3. Perluasan wilayah kelola rakyat.
4. Penyelesaian konflik kawasan hutan.
5. Membangun sistem pengendalian anti korupsi

B. Pemerintah Daerah

Lokus kegiatan sektor kelautan, sektor kehutanan dan perkebunan, sektor pertambangan mineral dan batubara di tingkat Pemerintah Daerah:

1. Penyusunan tata ruang wilayah
2. Penataan Perizinan
3. Pelaksanaan kewajiban para pihak
4. Pelaksanaan pengawasan
5. Pemberian dan perlindungan hak-hak masyarakat
6. Pembangunan sistem pencegahan korupsi

SASARAN KEGIATAN

Secara umum sasaran kegiatan adalah perbaikan tata kelola sumberdaya alam sebagai salah satu upaya untuk mencegah korupsi. Secara khusus sasaran kegiatan difokuskan pada 8 hal berikut:

1. Pengembangan sistem data dan informasi yang terintegrasi termasuk basis data, perizinan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.
2. Mendorong perbaikan tatakelola di sektor sumber daya alam.
3. Mendorong kepatuhan para pihak dalam melaksanakan kewajibannya.
4. Melakukan harmonisasi terhadap aturan perundang-undangan yang terkait.
5. Meningkatkan kapasistas kelembagaan terutama kelembagaan yang berhubungan langsung dengan pengelolaan sumber daya alam.

6. Menjamin perlindungan dan pemberian hak-hak masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam.
7. Mendorong perlindungan dan pemulihan kekayaan negara.
8. Mendorong pembangunan sistem pengendalian antikorupsi.

INSTRUMEN PELAKSANAAN KEGIATAN

Untuk melaksanakan upaya perbaikan sesuai dengan fokus area kegiatan, disusun rencana aksi kegiatan untuk setiap lokus kegiatan. Bagi para pihak yang terlibat, disusun format pelaksanaan kegiatan sebagai bagian untuk mendukung pelaksanaan rencana aksi pada fokus dan lokus yang telah ditetapkan.

A. Rencana Aksi Kegiatan untuk Pemerintah Pusat.

   Rencana aksi dalam hal ini berupa uraian terhadap setiap fokus area perbaikan di tingkat pemerintah pusat yang terdiri dari rincian rekomendasi, penanggung jawab, rencana aksi, ukuran keberhasilan, jangka waktu pelaksanaan, status capaian progres, dan keterangan pelaksanaan kegiatan.

B. Rencana Aksi Kegiatan untuk Pemerintah Daerah.

   Rencana aksi dalam hal ini berupa uraian terhadap setiap fokus area perbaikan di tingkat pemerintah daerah yang terdiri dari rincian rekomendasi, penanggung jawab, rencana aksi, ukuran keberhasilan, jangka waktu pelaksanaan, status capaian progres, dan keterangan pelaksanaan kegiatan.

C. Format pelaksanaan kegiatan untuk Pelaku Usaha.

   Fokus area kegiatan pelaku usaha berupa pelaksanaan kewajiban sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan. Pelaku usaha diminta untuk melakukan self-assessment terhadap pelaksanaan kewajibannya selama ini, dan kemudian disampaikan kepada pemerintah sebagai pemberi izin untuk dievaluasi.

D. Format pelaksanaan kegiatan untuk CSO.

   Peran CSO dititikberatkan sebagai kekuatan penyeimbang dari informasi yang disampaikan oleh pelaksana rencana aksi. Dalam hal ini, CSO akan diposisikan sebagai salah satu sumber informasi realisasi pelaksanaan rencana aksi sekaligus sebagai mitra penyampaian informasi kepada public terkait dengan rencana aksi yang harus diselesaikan oleh pemerintah. Peran CSO sangat dibutuhkan dalam memantau proses pelaksanaan renacana aksi dan kondisi riil yang terjadi di lapangan.

E. Format pelaksanaan kegiatan untuk Aparat Penegak Hukum.

   Posisi aparat penegak hukum hadir untuk memastikan bahwa setiap pihak melaksanakan rencana aksi/rencana kegiatan

berjalan sesuai dengan koridor aturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, aparat penegak hukum akan melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan tindak lanjut atas hasil evaluasi dan monitoring pelaksanaan rencana aksi/rencana kegiatan yang memerlukan penegakan hukum.

PERANAN PARA PIHAK DAN PIHAK YANG TERLIBAT

A. Pemerintah Pusat
   1. Menyiapkan data dan informasi yang mendukung terlaksananya kegiatan
   2. Melaksanakan rencana aksi pemerintah pusat
   3. Melakukan pelaporan pelaksanaan rencana aksi
   4. Melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan rencana aksi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota
   5. Melaksanakan tindak lanjut atas hasil evaluasi pelaksanaan rencana aksi pemerintah pusat, dan rencana aksi pemerintah provinsi/kabupaten/kota yang menjadi kewenangan pemerintah pusat
   6. Melakukan monitoring, evaluasi, dan tindak lanjut atas hasil kewajiban pelaku usaha sesuai dengan kewenangan pemberian izin.

   Pihak yang terlibat sekurang-kurangnya:
   1. Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan HAM: Deputi Bidang Koordinasi Hukum dan HAM.
   2. Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman: Deputi
   3. Kementerian Koordinator Perekonomian : Deputi Bidang Koordinasi Pangan dan Sumberdaya Hayati
   4. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
      a. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
      b. Inspektur Jenderal Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
      c. Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan Direktur Jenderal Konservasi Sumberdaya Alam dan Ekosistem.
      d. Direktur Jenderal Pengelolaan Hutan Produksi Lestari Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan.
      e. Direktur Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
   5. Kementerian Pertanian
      a. Menteri Pertanian.
      b. Inspektur Jenderal Kementerian Pertanian.
      c. Direktur Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian
   6. Kementerian Kelautan dan Perikanan:

a. Menteri Kelautan dan Perikanan.
b. Inspektur Jenderal.
c. Sekretaris Jenderal.
d. Direktur Jenderal Perikanan Tangkap.
e. Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil.
f. Direktur Jenderal Pengawasan Sumberdaya Perikanan dan Kelautan.
g. Direktur Jenderal Perikanan Budidaya.
h. Direktur Jenderal Pengelolaan dan Pemasaran Hasil Perikanan.
i. Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kelautan dan Perikanan.
j. Kepala Badan Pengembangan SDM Kelautan Perikanan

7. Kepala Badan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil PerikananKementerian Hukum dan HAM:
   a. Direktur Jenderal Peraturan Perundang-Undangan
8. Kepala Badan Pembinaan Hukum NasionalKementerian Pertahanan: Direktur Jenderal Perencanaan Pertahanan.
9. Kementerian Dalam Negeri
   a. Direktur Jenderal Pemerintahan Umum.
   b. Direktur Jenderal Otonomi Daerah.
   c. Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah.
   d. Direktur Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
10. Kementerian Luar Negeri: Direktur Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional.
11. Kementerian Perhubungan: Direktur Jenderal Perhubungan Laut.
12. Kementerian Keuangan:
    a. Direktur Jenderal Anggaran.
    b. Direktur Jenderal Pajak.
    c. Direktur Jenderal Bea dan Cukai.
13. Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional/BAPPENAS: Deputi Bidang Sumber daya Alam dan Lingkungan Hidup.
14. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi: Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana.
15. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN.
    a. Direktur Jenderal Tata Ruang.
    b. Direktur Jenderal Penataan Agraria.
    c. Direktur Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah.
    d. Direktur Jenderal Penanganan Masalah Agraria, Pemanfaatan Ruang dan Tanah.

16. Kementerian Perdagangan:
    a. Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri.
    b. Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri.
17. Kementerian Perindustrian: Direktur Jenderal Industri Agro.
18. Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral:
    a. Direktur Jenderal Mineral dan Batubara.
    b. Direktur Jenderal Minyak dan Gas.
19. Kementerian Pariwisata:
    a. Direktur Jenderal Pengembangan Destinasi Pariwisata.
    b. Kepala Badan Pengembangan Sumberdaya Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.
20. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan: Direktur Jenderal PHKA
21. TNI Angkatan Laut: Kepala Dinas Hidro Oseanografi
22. Badan Informasi Geospasial.
    a. Deputi Bidang Informasi Geospasial Tematik.
    b. Deputi Bidang Informasi Geospasial Dasar.
23. Badan Koordinasi Penanaman Modal: Sekretaris Utama.
24. Badan Pemeriksa keuangan: Auditor IV.
25. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan:
    a. Deputi Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Perekonomian.
    b. Deputi Bidang Investigasi.
26. Badan Keamanan Laut.
27. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
28. Komisi Informasi Publik.
29. Ombudsman Republik Indonesia.

B. Pemerintah Daerah/Pemerintah Provinsi

1. Melaksanakan rencana aksi pemerintah provinsi
2. Melakukan pelaporan rencana aksi pemerintah provinsi
3. Melakukan koordinasi pelaporan terhadap rencana aksi pemerintah kabupaten/kota
4. Melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan rencana aksi kabupaten/kota.
5. Melakukan monitoring, evaluasi, dan tindak lanjut atas hasil kewajiban pelaku usaha sesuai dengan kewenangan pemberian izin

Pemerintah Kabupaten/Kota

1. Melaksanakan rencana aksi pemerintah kabupaten/kota.
2. Melakukan pelaporan rencana aksi pemerintah kabupaten/kota.
3. Melakukan monitoring, evaluasi, dan tindak lanjut atas hasil kewajiban pelaku usaha sesuai dengan kewenangan pemberian izin.

Pihak yang terlibat: (untuk Sektor Kelautan: 34 Gubernur dan Dinas Provinsi terkait; untuk Sektor Kehutanan dan Perkebunan: 24 Gubernur dan Dinas Provinsi terkait serta Bupati/Walikota sampling dan Dinas Kabupaten/Kota terkait; untuk Sektor Pertambangan Mineral dan Batubara: 19 Gubernur dan Dinas Provinsi terkait serta seluruh Bupati/ Walikota di 19 Provinsi).

1. Gubernur Provinsi Aceh, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
2. Gubernur Provinsi Sumatera Utara, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan Perkebunan, Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
3. Gubernur Provinsi Sumatera Barat, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Sumatera Barat dan Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan, Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
4. Gubernur Provinsi Riau, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
5. Gubernur Provinsi Bengkulu, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
6. Gubernur Provinsi Lampung, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
7. Gubernur Provinsi DKI Jakarta dan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan.
8. Gubernur Provinsi Banten, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
9. Gubernur Provinsi Maluku, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
10. Gubernur Provinsi Papua, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
11. Gubernur Provinsi Papua Barat, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumber daya Mineral.
12. Gubernur Provinsi Jawa Tengah, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.

13. Gubernur Provinsi Jawa Barat, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumber daya Mineral.
14. Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumber daya Mineral.
15. Gubernur Provinsi Jawa Timur, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
16. Gubernur Provinsi Sulawesi Utara, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
17. Gubernur Provinsi Gorontalo, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
18. Gubernur Provinsi Maluku Utara, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan
19. Gubernur Provinsi Bali dan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan
20. Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Timur, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
21. Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Barat, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.
22. Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan.
23. Gubernur Provinsi Sulawesi Tenggara, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan.
24. Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan.
25. Gubernur Provinsi Sulawesi Barat, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan.
26. Gubernur Provinsi Kalimantan Barat, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan.
27. Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan.

28. Gubernur Provinsi Kalimantan Selatan, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan.
29. Gubernur Provinsi Kalimantan Timur, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan, serta Kepala Dinas Perkebunan
30. Gubernur Provinsi Kalimantan Utara, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Kehutanan, serta Kepala Dinas Perkebunan.
31. Gubernur Provinsi Kepulauan Riau dan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan.
32. Gubernur Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan.
33. Gubernur Provinsi Jambi, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan.
34. Gubernur Provinsi Sumatera Selatan, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Dinas Kehutanan dan Kepala Dinas Perkebunan.

C. Pelaku Usaha
1. Melaksanaan pemenuhan kewajiban terhadap negara
2. Melakukan pelaporan pelaksanaan kewajiban kepada pemberi izin

D. Civil Society Organization (CSO)
1. Melakukan monitoring terhadap pelaksanaan rencana aksi dan kewajiban para pihak.
2. Melakukan pendampingan pelaksanaan rencana aksi.
3. Melaporkan kepada aparat penegak hukum jika terjadi pelanggaran hukum dalam pelaksanaan rencana aksi dan kewajiban para pihak

E. Aparat Penegak Hukum
1. Melakukan monitoring terhadap pelaksanaan rencana aksi dan kewajiban para pihak terutama untuk mendeteksi tindakan-tindakan yang melanggar hukum.
2. Melakukan upaya hukum terhadap setiap bentuk pelanggaran hukum berkenaan dengan penggunaan ruang laut dan pengelolaan sumberdaya di dalamnya

F. KPK
1. Melakukan koordinasi dan supervisi terhadap pelaksanaan rencana aksi dan rencana kegiatan oleh para pihak terkait.
2. Melakukan monitoring dan evaluasi atas implementasi rencana aksi.
3. Fasilitasi untuk pengembangan integritas dan sistem pencegahan korupsi pada lembaga terkait.

4. Kampanye, sosialisasi, dan edukasi untuk hal-hal yang mendukung kegiatan.
5. Deteksi dan profiling terhadap actor dan faktor yang menghambat proses pelaksanaan kegiatan.
6. Kolaborasi dengan berbagai pihak untuk mendorong akselerasi pelaksanaan kegiatan.
7. Pengembangan sistem pelaporan progress kegiatan berbasis teknologi informasi.

TAHAPAN PELAKSANAAN

1. Membangun kesepahaman dengan para pihak termasuk penyepakatan rencana aksi.
2. Pengumpulan/pelengkapan data dan informasi.
3. Pengembangan/penyempurnaan instrumen dan rencana kegiatan.
4. *Kick of Meeting* kegiatan.
5. Nota Kesepakatan Rencana Aksi Bersama Gerakan Nasional Penyelamatan Sumberdaya Alam Indonesia.
6. Implementasi rencana aksi dan format pelaksanaan kegiatan.
7. Pelaporan implementasi rencana aksi setiap semester oleh K/L Pusat dan Pemerintah Daerah.
8. Monitoring implementasi rencana aksi.
9. Evaluasi implementasi rencana aksi.
10. Tindak Lanjut atas hasil monitoring dan evaluasi.

MORATORIUM PEMBERIAN IZIN PERTAMBANGAN DI KALIMANTAN SELATAN SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI PADA SEKTOR PERTAMBANGAN

Suci Rabella

1. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang kaya akan sumber daya alam. Salah satu daerah di Indonesia yang kaya akan sumber daya alam, seperti batu bara adalah Kalimantan Selatan. Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam termasuk di Kalimantan Selatan tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal itu tidak lepas dari prinsip negara hukum yang dianut Indonesia. Indonesia adalah negara hukum[1] modern. Hal ini bisa dilihat secara konstitusional misalnya pada rumusan tujuan negara yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, Mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan soisal. Normatifisasi tujuan negara tersebut, khususnya memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial antara lain termuat dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan Bumi dan air dan kekayaan dan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dikuasai oleh negara memaknai Hak Penguasaan Negara atas kekayaan alam. Negara berdaulat mutlak atas kekayaan seumber daya alam. Digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dimaknai hak kepemilikan yang sah atas kekayaan alam adalah rakyat Indonesia. Lebih lanjut, kemakmuran rakyat merupakan semangat dan cita-cita akhir negara kesejakteraan (*welfare state*).[2] Kedua makna ini merupakan kesatuan. Hak penguasaan negara merupakan instrumen sedangkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat adalah tujuan akhir pengelolaan kekayaan alam.

1 W. Friedman. (1971). *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy*. London: Steven and Sons. Hlm. 3

2 Adrian Sutedi. (2012). *Hukum Pertambangan. Cetakan Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm 24

Pasal 33 UUDN RI Tahun 1945 sebagai dasar Hak penguasaan atas negara mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia, tetapi Pasal 33 bukan sebagai suatu yang berdiri sendiri, melainkan berkaitan dengan kesejahteraan sosial. Berdasarkan pemikiran yang demikian, maka upaya memahami Pasal 33 tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan sosial.[3] Atas dasar itu pula, sehingga tujuan Hak penguasaan atas negara atas sumber daya alam ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[4]

Bahan tambang merupakan aset nasional yang tidak dapat diperbarui (*unrenewable*), karena itu wajib bagi semua badan hukum yang melakukan usaha pertambangan membayar royalti kepada negara.[5] Hal ini merupakan suatu timbal balik yang wajar yang diberikan oleh pelaku usaha pertambangan kepada negara mengingat pertambangan mempunyai resiko relatif lebih tinggi, dan pengusahaannya mempunyai dampak lingkungan baik fisik maupun sosial yang relatif lebih tinggi dibandingkan pengusahaan komoditi lain pada umumnya.

Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah memiliki keleluasaan membangun daerahnya. Kewenangan pemerintah daerah salah satunya terkait kewenangan pemberian izin usaha pertambangan (IUP) yang sebelumnya dimiliki pemerintah pusat. Akan tetapi, kewenangan pemberian IUP ini sering bermasalah. Misalnya, data Kementerian ESDM di tahun 2013 mencatat, IUP yang dinyatakan *clear and clean* hanya 5502 dari 10.809 IUP. Artinya, IUP yang bermasalah atau *not clear and clean* sejumlah 5.307 IUP (IUP bermasalah). Namun, perlu dicatat, masih banyak kegiatan pertambangan di daerah yang tidak berhasil dipantau Kementerian ESDM.[6]

Berdasarkan hasil penelitian Ditjen Minerba bahwa banyak pemerintah daerah yang mengerluarkan IUP serampangan. Keuntungan penerbitan IUP ini masuk ke kantong-kantong pemerintah daerah. Lebih 50 persen dari keseluruhan IUP yang dikeluarkan dan tercatat di Ditjen Minerba masuk kategori*not clear and clean*. Itu artinya, separuhnya adalah IUP ilegal. IUP ilegal tersebut menjadi bukti bahwa pemerintah daerah banyak menyebabkan lahirnya IUP-IUP ilegal dan melahirkan bos-bos kecil di daerah.[7]

3 Bagir Manan. (1995). *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju. hlm. 55

4 Abrar Saleng. (2004). *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press. Hlm16

5 Adrian Sutedi. Op.Cit. hlm 27

6 A (2013). *IUP Bermasalah*.http://www.minerba.esdm.go.id/library/content/file/28935-Publikasi/008f75e938deed453b91c2a3caa236a42013-11-08-20-03-45.pdf. (*Diakses 15 November 2017)*

7 Ferdy Hasiman. 2013. *Monster Tambang: Gerus Ruang Hidup Masyarakat NTT*. Jakarta: JPIC OFM.

Dalam sektor pertambangan, tindak pidana korupsi yang menyebabkan kerugian negara merupakan salah salah satu tindak pidana yang paling sulit dalam pembuktiannya karena terkait dengan beban pembuktian potensi kerugian keuangan negara yang kadang kali sulit diperhitungkan. Tindak pidana korupsi dalam sektor pertambangan merupakan salah satu tindak pidana yang sulit pembuktiannya. Tindak pidana di sektor pertambangan diantaranya terkait dengan proses perizinan yang bermasalah ataupun sistem pengawasan pemerintah yang kurang optimal.

Pada sektor pertambangan, di tahun 2016 *Transparency International* Indonesia telah melakukan suatu studi untuk menilai risiko korupsi pada proses pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) mulai dari tahapan penetapan wilayah pertambangan (WP), pelelangan wilayah izin usaha pertambangan, sampai dengan tahapan penerbitan IUP khususnya IUP Eksplorasi. Hasil penilaian menemukan bahwa terdapat 35 risiko dalam pemberian IUP yang dapat memicu adanya praktek korupsi, 20 risiko diantaranya dikategorikan sangat tinggi, artinya risiko-risiko tersebut hampir pasti atau sangat mungkin terjadi dan menimbulkan dampak yang sangat buruk jika tidak ada upaya mengatasi dan memperbaiki permasalahan dan kesenjangan dalam sistem dan tata kelola pemberian IUP.[8]

Di tahun 2017, Gubernur Kalimantan Selatan, Sahbirin Noor telah mencabut 425 Izin Usaha Pertambangan (IUP) sebagai bagian penertiban karut marut sektor pertambangan di Kalimantan Selatan. Dikatakan oleh Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Kalsel, Hanif Faisol Nurofiq, bahwa Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan berkomitmen untuk melakukan penertiban sektor pertambangan yang karut marut. Langkah penertiban sektor pertambangan ini dimulai dengan mencabut ratusan izin tambang yang bermasalah atau tidak memenuhi persyaratan *clean and clear* (CnC). Jumlah Izin Tambang (IUP) yang tidak mememuhi syarat CnC sebanyak 425 buah dari total 789 izin tambang yang ada di Kalsel. Penertiban perizinan ini dilakukan bertahap dan harus sesuai prosedur untuk mengantisipasi munculnya gugatan perlawanan hukum dari pemegang IUP.[9]

Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan juga menuntut penarikan dana jaminan reklamasi dari Pemkab atau perusahaan yang belum dibayarkan kepada pemerintah daerah provinsi. Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan akan menerapkan kewajiban pelunasan dana royalti dan kewajiban lain perusahaan sebelum batubara dikirim. Selain itu, pemerintah provinsi Kalimantan Selatan juga akan fokus pada pengawasan pengawasan untuk

8 Transparency international. (2016). *Pemberian Izin Usaha Pertambangan Rawan Korupsi*. http://ti.or.id/pemberian-izin-usaha-pertambangan-rawan-korupsi/*(diakses 15 November 2017)*

9 Denny Susanto. (2017).*Kalsel Cabut 425 Izin Tambang. Media Indonesia* Online. http://mediaindonesia.com/news/read/125334/kalsel-cabut-425-izin-tambang/2017-10-03 (*diakses 13 November 2017)*

menekan kebocoran atau penyimpangan yang merugikan negara maupun dampak kerusakan lingkungan.[10]

Berkaitan dengan usaha pertambangan yang beresiko tinggi terhadap lingkungan, maka pemerintah harus meningkatkan upaya pengawasan terhadap pelaksanaan Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Indonesia. Audit dan evaluasi izin tambang harus menjadi fokus perhatian Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan. Sebagaimana Hadin Muhjad mengemukakan bahwa Penanggulangan terhadap penambangan batu bara belum berjalan maksimal, hal ini karena pemerintah tidak tegas dan berani dalam menerapkan sanksi terhadap perusahaan penambang batubara yang terbukti mencemari dan merusak lingkungan hidup, terutama lahan pertanian milik warga setempat. Dengan kata lain, penegakan hukum pertambangan di Kalimantan Selatan masih lemah, akibatnya banyak masalah yang sulit diselesaikan.[11]

Permasalahan lain di sektor pertambangan adalah penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) ilegal. Bahkan IUP legal pun masih menyisakan persoalan dalam masyarakat. Meskipun IUP legal tercatat di kementerian ESDM tapi karena kurangnya analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), mengakibatkan persoalan dalam masyarakat lingkar tambang. Misalnya, rusaknya pemukiman masyarakat, lahan pertanian, dan lain sebagainya.[12]

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di tahun 2016 mengusut potensi korupsi terkait proses penerbitan 3.966 izin usaha pertambangan yang bermasalah. Ketua KPK Agus Rahardjo mengatakan timnya bakal ikut memantau dan mendampingi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) untuk menuntaskan masalah tersebut. Salah satu contoh kasus di Kalimantan Selatan, mantan Bupati Tanah Laut Adriansyah juga divonis terbukti menerima duit suap untuk memuluskan izin usaha tambang perusahaan. Adriansyah terbukti menerima suap lebih dari Rp 1 miliar dari Andrew Hidayat, bos PT Mitra Maju Sukses, setelah memuluskan izin usaha tambang di Tanah Laut, Kalimantan Selatan.Tahun 2015, Adriansyah dinyatakan terbukti melakukan korupsi dan dijatuhi hukuman 3 tahun penjara oleh majelis hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Jakarta.[13]

Setiap menjelang pilkada di wilayah kaya sumber daya alam, muncul kecenderungan peningkatan pemberian izin usaha pertambangan. Izin

10 Ibid

11 M. Hadin Muhjad. (2015). *Hukum Lingkungan (sebuah Pengantar untuk Konteks Indonesia)*. Yogyakarta: Genta Publishing hlm 142

12 Ferdy Hasiman. *Op.Cit*

13 Gilang. (2016). *KPK usut potensi korupsi Izin Tambang Bermasalah*. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160215142653-12-110995/kpk-usut-potensi-korupsi-3966-izin-tambang-bermasalah/ (*diakses 16 November 2017)*

diberikan kepala daerah kepada pihak investor. Sayangnya, pemberian konsesi kepada investor tambang tersebut tidak gratis, sering kali disertai dengan ada imbal jasa (*kickback*) dalam bentuk suap atau gratifikasi. Untuk setiap izin yang dikeluarkan, nilai imbal jasanya bisa mencapai ratusan juta hingga miliaran rupiah.[14]

Permasalahan terkait korupsi sektor pertambangan di Kalimantan Selatan (khususnya pada proses perizinan) membuat pemerintah provinsi Kalimantan Selatan dalam hal ini Gubernur perlu mengambil suatu kebijakan tertentu yang dapat mengatasi permasalahan ini. Sebagai perbandingan, Aceh dalam menanggulangi permasalahan izin pertambangan pernah menerapkan kebijakan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) selama dua tahun melalui Instruksi Gubernur Nomor 11/INSTR/2014 tentang Moratorium Izin Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara pada tahun 2014-2016. Melalui kebijakan tersebut, Gubernur Aceh berhasil mencabut 92 IUP bermasalah, selan itu kebijakan tersebut juga mengupayakan agar generasi mendatang tetap mendapatkan lingkungan yang sehat dan alam yang baik, melindungi habitat satwa liar, menjaga harmoni eksosistem hutan dan mengurangi konflik manusia dengan satwa.

Pemerintah Aceh juga berhasil menyelematkan sekitar 266 ribu hektar hutan yang hendak dijadikan lokasi pertambangan mineral dan batubara.[15]

Berdasarkan hal-hal yang telah dikemukakan, maka penelitian ini mengkaji bagaimana apabila kebijakan moratorium pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan saat ini sebagai upaya mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi sektor pertambangan di Kalimantan Selatan, khususnya di bidang perizinannya. Penelitian ini menganalisa ratio legis kebijakan moratorium pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) untuk pencegahan tindak pidana korupsi pada sektor pertambangan. Dengan demikian maka akan ditemukan dasar filosofis, sosiologis dan yuridis dari kebijakan moratorium pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) untuk pencegahan tindak pidana korupsi pada sektor pertambangan di Kalimantan Selatan. Selain itu, penulis juga akan mengkaji bagaimanakah konsep ideal dalam pengaturan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang harus dibuat oleh Gubernur Kalimantan Selatan dalam upaya pencegahan tindak pidana korupsi pada sektor pertambangan di Kalimantan Selatan.

14 (2016). *Korupsi Sektor Tambang*. https://antikorupsi.org/news/korupsi-sektor-pertambangan. (diakses 15 November 2017)

15 Junaidi Hanafiah. (2016). *Gubernur Aceh: Moratorium Prizinan tambang Tetap Dilanjutkan*. http://www.mongabay.co.id/2016/09/13/gubernur-aceh-moratorium-perizinan-tambang-tetap-dilanjutkan/ (*diakses 16 November 2017*)

2. Metode Penulisan

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu teknik penelusuran atau teknik analisis bahan hukum dengan cara mengumpulkan dan menganalisis bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkut paut dengan *legal issue* yang diteliti.[16] Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menganalisis konsep ideal pengaturan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kalimantan Selatan.

Penelitian ini bersifat preskriptif analisis**.** Penelitian preskriptif analisis adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran – saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah tertentu.[17] Dalam konteks penelitian ini maka sifat penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan saran atas permasalahan terkait dengan tindak pidana korupsi yang terjadi di sektor pertambangan di Kalimantan Selatan.

Bahan hukum yang digunakan yaitu Bahan Hukum Primer meliputi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2017 tentang Perizinan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Instruksi Gubernur Aceh Nomor 11/INSTR/2014 tentang Moratorium Izin Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara. Bahan Hukum Sekunderdiperoleh dari buku, jurnal ilmiah, artiket surat kabar, internet yang menunjang dan berkenaan dengan permasalahan.

Analisis bahan hukum yang digunakan mengunakan metode kualitatif dimana data yang diperoleh selama penelitian diteliti dan diseleksi menurut kualitas dan kebenaranya dan dipergunakan untuk mengambarkan keadaan yang menjadi objek penelitian dan selanjutnya dijabarkan berdasarkan asas-asas, pengertian-pengertian, dan norma-norma hukum, kemudian disajikan secara komprehensif sehingga diperoleh kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan.

16 Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media, hlm 93
17 Soerjono Soekanto. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, hlm 10

3. Ratio Legis Moratorium Pemberian Izin Usaha Pertambangan(IUP) untuk Pencegahan Tindak Pidana Korupsi pada Sektor Pertambangan di Kalimantan Selatan

Banyaknya Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang bermasalah di Kalimantan Selatan merupakan salah satu indikasi adanya tindak pidana korupsi sektor pertambangan di Kalimantan Selatan. Sebagaimana telah diuraikan dalam kajian pustaka, menunjukkan bahwa korupsi pada sektor pertambangan bisa berupa pelanggaran tugas, tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan negara, mendapat keuntungan pribadi, ataupun penggunaan jabatan untuk tujuan di luar kepentingan resmi.

Benveniste mengemukakan bahwa korupsi pada sektor pertambangan termasuk ke dalam jenis *Mercenery Corruption* yaitu jenis tindak pidana korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi, melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan. Terkait dengan korupsi pada sektor pertambangan, erat kaitannya dengan korupsi saat terjadinya proses permohonan perizinan. Tipologi korupsi pada sektor pertambangan bisa berupa suap maupun gratifikasi sebagaimana diatur dalam Undang Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal ini dikarenakan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Batubara tidak mengatur secara tegas terkait tindak pidana korupsi di sektor pertambangan dan kembali merujuk kepada Undang Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terkait suap dan gratifikasi. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 165 Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Batubara bahwa Setiap orang yang rnengeluarkan IUP, IPR, atau IUPI yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan menyalahgunakan kewenangannya diberi sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun penjara dan denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Permasalahan korupsi di sektor pertambangan perlu dianalisis mengenai upaya-upaya apa yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan sebagai strategi mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi pada sektor pertambangan di Kalimantan Selatan. Jika mencermati keberhasilan Pemerintah Provinsi Aceh yang pernah mengeluarkan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) pada tahun 2014-2016 melalui Instruksi Gubernur Nomor 11/INSTR/2014 tentang Moratorium Izin Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara, bagaimana apabila kebijakan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) kembali dilakukan karena banyaknya Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang bermasalah dan berindikasi didapat dengan cara suap dan gratifikasi. Hal ini juga sejalan dengan wacana dari Presiden Joko Widodo untuk melakukan moratorium izin pertambangan dan perkebunan sawit.

Moratorium adalah suatu kebijakan terkait penundaan dan penangguhan atas kebijakan tertentu yang dibuat oleh pejabat/lembaga yang berwenang atau diberikan wewenang oleh pejabat/lembaga yang lebih tinggi untuk mengeluarkan kebijakan tersebut. Dalam hal terkait pemberian moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kalimantan Selatan, maka dalam hal ini Pemerintah Daerah melalui Gubernur, memiliki kewenangan untuk itu. Hal ini sebagaimana diatur tentang kewenangan Provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dalam Pasal 7 Undang Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2017 tentang Perizinan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara yang memberi wewenang penuh kepada Gubernur sebagai pemberi rekomendasi Izin Usaha Pertambangan (IUP), bukankepada bupati dan walikota. Sehingga, penulis berkesimpulan bahwa secara yuridis (kepastian hukumnya), kiranya sudah tepat apabila kebijakan moratorium terhadap pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) diambil oleh Gubernur Kalimantan Selatan sebagai pejabat yang memiliki kewenangan atas pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) di sektor pertambangan di Kalimantan Selatan.

Sebagaimana telah disebutkan dalam *Black Law Dictionary*, bahwa hukum pertambangan adalah ketentuan yang khusus mengatur hak menambang (bagian dari tanah yang mengandung logam berharga di dalam tanah atau bebatuan menurut atura-aturan yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini artinya hukum pertambangan mengatur tentang pemberian hak kepada pengusaha untuk melakukan usaha tambang melalui Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang diberikan oleh Pemerintah.

Sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2017 tentang Perizinan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pemerintah ProvinsiKalimantan Selatan dalam hal ini memiliki kewenangan atas Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP), pembinaan, penyelesaian konflik masyarakaat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil.

Selain berdasar kepada aspek legalitas atau yuridis Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dalam hal ini Gubernur dalam mengeluarkan kebijakan moratorium, penulis juga akan melakukan analisa terhadap ratio legis dari moratorium pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kalimantan Selatan ini berdasarkan pemikiran dari Gustav Radbruch dalam teori

rechtsidee melalui tiga nilai dasar yang harus terdapat dalam hukum yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Sebagaimana pandangan Gustav Radbruch bahwa kepastian hukum tidak selalu harus selalu menjadi prioritas pemenuhannya pada tiap sistem hukum positif, namun ketiga tujuan hukum sederajat kedudukannya. Oleh karena itu, dalam mengkaji ratio legis dari moratorium pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kalimantan Selatan penulis juga akan menganalisa dari aspek filosofis (nilai keadilan) dan aspek sosiologisnya (nilai kemanfaatan) selain dari aspek yuridisnya (nilai kepastian hukum).

Secara teoritik, kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal sebagai hak bangsa. Negara di sini, dipandang sebagai *territoriale publieke rechtsgemeenschap van overheid en onderdanen*,[56] yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat hukum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatn seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intern. Hal ini juga sejalan dengan apa yang disebutkan oleh Friedman bahwa negara juga bisa berfungsi sebagai *regulator* (pengatur) dan juga sebagai *umpire* (wasit/pengawas).

Adrian Sutedi menjelaskan bahwa secara ketatanegaraan, bentuk keterlibatan negara dalam pengelolaan sumber daya mineral ada tiga, yakni pengaturan (regulasi), pengusahaan (mengurus) dan mengawasi. Aspek pengaturan merupakan hak mutlak negara yang tidak boleh diserahkan kepada swasta dan merupakan aspek yang paling utama diperankan negara di antara aspek lainnya. Oleh karenanya, secara filosofis, negara menjadi perwakilan dari rakyatnya dalam membuat aturan, mengurusi dan mengawasi pengelolaan sumber daya alam (dalam konteks ini mineral dan batubara).

Aspek filosofis sebagai upaya Pemerintah Kalimantan Selatan untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat dalam sektor sumber daya alam sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hak penguasaan atas negara mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia yang berujung kepada kesejahteraan sosial. Berdasarkan pemikiran yang demikian, maka upaya memahami Pasal 33 tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan sosial. Atas dasar itu pula, sehingga tujuan Hak penguasaan atas negara atas sumber daya alam ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang dalam hal ini diwakili oleh para pemegang kekuasaan (pemerintah) dalam suatu negara. Apabila kita kaitkan dengan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) di sektor pertambangan di

Kalimantan Selatan, maka Gubernur sudah tepat secara filosofis menjadi perwakilan dalam melindungi hak-hak rakyat terkait dengan sumber daya alam tersebut.

Secara teoritis, adanya hak penguasaan negara atas pengelolaan pertambangan menjadi dasar dapatnya negara yang diwakili oleh pemerintah untuk mengambil kebijakan terkait pertambangan. Di Kalimantan Selatan, pemerintah melalui Gubernur Kalimantan Selatan mewakili negara dalam hal hak penguasaan negara atas sektor pertambangan di Kalimantan Selatan. Oleh karenanya, secara filosofis Gubenur Kalimantan Selatan berwenang untuk melakukan moratorium terkait dengan pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kalimantan Selatan sebagai bentuk konkrit dari usaha Gubenur mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi pada sektor pertambangan di Kalimantan Selatan.

Ditinjau dari aspek sosiologis, Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan, dalam hal ini Gubernur memiliki tanggung jawab dalam menangani permasalahan tindak pidana korupsi pada sektor pertambangan di Kalimantan Selatan dalam rangka melindungi negara dari kerugian yang semakin banyak dan melindungi hak-hak masyarakat Kalimantan Selatan pada khususnya. Tindak pidana korupsi pada sektor pertambangan membawa dampak negatif yang sangat banyak bagi wilayah Kalimantan Selatan dan masyarakat Kalimantan Selatan. Dari segi wilayah Kalimantan Selatan, usaha pertambangan berdampak signifikan terhadap kondisi alam atau lingkungan. Selain itu, praktek pertambangan yang tidak bertanggung jawab juga berpotensi menjadi eksploitasi terhadap alam, merugikan negara dan menciptakan ketidakstabilan pemerintahan.

Dari sisi masyarakat Kalimantan Selatan, korupsi pada sektor pertambangan menjadi sebab masyarakat tidak mendapatkan atau menikmati keuntungan dari kegiatan pertambangan yang dilakukan sebagaimana mestinya. Apabila negara mengalami kerugian, terutama pada sektor pajaknya misalnya, maka timbal balik atau keuntungan bagi masyarakat (dalam bentuk fasilitas umum misalnya) juga kurang maksimal. Kebijakan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) ini akan membawa manfaat yang signifikan kepada masyarakat Kalimantan Selatan pada umumnya, karena saat moratorium dilakukan, pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dapat lebih memaksimalkan keuntungan dari IUP-IUP yang sudah diberikan untuk kemudian meneruskan manfaatnya kepada masyarakat melalui sektor pajak dan perbaikan fasilitas-fasilitas umum ataupun peningkatan kesejahtraan masyarakat sekitar areal tambang.

Kebijakan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) jika dikaitkan dengan strategi anti korupsi menurut Robert Klitgaard sudah sesuai

karena berfokus pada sistem yang mudah dihinggapi bermacam kegiatan melanggar hukum (dalam hal ini proses perizinan pertambangan yang sangat rawan praktek korupsi), tidak hanya pada manusia yang korupsi. Upaya pemberantasan dan pencegahan tindak pidana korupsi pada sektor pertambangan melalui kebijakan moratorium Izin Usaha Pertambangan sudah sejalan dengan strategi anti korupsi yang diuraikan oleh Robert Klitgaard bahwa strategi anti korupsi hendaknya mengurangi kekuasaan monopoli, membatasi wewenang, dan meningkatkan keterbukaan, sambil memperhitungkan kerugian langsung dan tidak langsung dari cara itu. Oleh karenanya, dengan kebijakan moratorium, diharapkan pejabat terkait dapat terbatasi wewenangnya untuk sementara waktu terkait dengan perizinan di sektor pertambangan sambil mengupayakan keterbukaan informasi dalam perizinan tambang di Kalimantan Selatan baik terkait proses pengawasannya maupun evaluasinya.

Sebagaimana dikutip dari Jeremy Pope bahwa upaya anti korupsi harus dimulai dengan memahami terlebih dahulu sebab-sebab, celah-celah dan berbagai insentif yang menimbulkan keinginan untuk melakukan tindak pidana korupsi di tingkat mana saja. Dengan memahami bahwa pada saat proses permohonan Izin Usaha Pertambangan (IUP) terbuka celah yang berpotensi terjadinya praktek korupsi, maka kebijakan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) kiranya sudah tepat sebagai upaya berbenah sistem dan birokrasi Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang sudah berlangsung hingga saat ini.

Dari hal-hal yang telah diuraikan di atas, penulis berkeyakinan bahwa moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kalimantan Selatan merupakan salah satu strategi atau upaya terbaik yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi di sektor pertambangan. Selain itu, jika ditinjau dari manfaatnya, dengan dikeluarkannya kebijakan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kalimantan Selatan maka moratorium;

a. Memberikan ruang kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan untuk melakukan penertiban perizinan pada sektor pertambangan di Kalimantan Selatan
b. Memaksimalkan fungsi pengawasan dan evaluasi intensif terhadap Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang masih berlaku di Kalimantan Selatan
c. Menutup peluang potensi praktek suap dan gratifikasi dalam proses permohonan Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kalimantan Selatan
d. Pemerintah dapat melakukan *review* izin secara lebih komperhensif dan menegakkan hukum yang berlaku kepada IUP yang dianggap bermasalah

e. Pemerintah turut mengupayakan agar generasi mendatang tetap mendapatkan lingkungan yang sehat dan alam yang baik
f. Pemerintah turut melindungi habitat satwa liar dan turut menjaga harmoni eksosistem hutan
g. Pemerintah turut dapat menyelamatkan areal hutan yang hendak dijadikan lokasi pertambangan mineral dan batubara
h. Meningkatkan pendidikan dan pelatihan bagi para aparatur sipil negara (ASN) atau pejabat terkait dengan prosedur dan tata cara pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku
i. Melakukan pendekatan pendidikan spiritual kepada aparatur sipil negara (ASN) atau pejabat terkait mengenai korupsi yang tidak dibenarkan dalam ajaran agama manapun
j. Melakukan upaya menciptakan keterbukaan informasi atau akses kepada masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat untuk ikut mengawasi proses pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) pada sektor pertambangan di Kalimantan Selatan.

4. Konsep Ideal dalam Pengaturan Moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi pada Sektor Pertambangan di Kalimantan Selatan

Terkait dengan bagaimanakah konsep ideal bentuk dari sebuah moratorium belum ada aturan baku yang dapat menjadi acuan. Akan tetapi, sebagai perbandingan kita dapat mencermati Instruksi Gubernur Aceh Nomor 11/INSTR/2014 tentang Moratorium Izin Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara.

Dalam Instruksi Gubernur Aceh tersebut memuat dasar pertimbangan dari intruksi gubernur, pihak-pihak terkait dengan kebijakan moratorium, substansi dari kebijakan moratorium dan masa berlaku serta kekuatan mengikat dari kebijakan moratorium tersebut. Jika melihat pada dasar pertimbangan Instruksi Gubernur Aceh Nomor 11/INSTR/2014 tentang Moratorium Izin Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara maka kebijakan moratorium tersebut diambil dalam rangka penyempurnaan tata kelola usaha pertambangan secara strategis, terpadu dan terkendali.

Adapun pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan moratorium antara lain adalah Kepala Dinas Pertambangan dan Energi, Kepala Bappeda, Kepala Badan Pelayanan Pemrizinan Terpadu, Kepala Bapedal, Kepala Dinas Kehutanan, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Perindustrian dan Perdagangan, Kepala Badan Inventasi dan Promosi, dan Bupati atau Walikota.

Beberapa materi muatan dalam Instruksi Gubernur Aceh Nomor 11/INSTR/2014 tentang Moratorium Izin Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara yang dapat dijadikan bahan acuan antara lain:

- Kewajiban semua sektor terkait untuk mendukung kebijakan Moratorium
- Melakukan pengelolaan usaha pertambangan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan sesuai dengan kaidah-kaidah pertambangan yang baik dan benar
- Melakukan upaya peningkatan nilai tambah mineral logam dna batubara melalui proses pengelolaan dan pemurnian
- Evaluasi dan verifikasi serta pengawasan (Clear dan Clean) terhadap Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang sudah ada
- Pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah atau kabupaten/kota dalam kegiatan pengelolaan usaha pertambangan
- Melakukan pemantapan ruang wilayah Izin Usaha Pertambangan (IUP) sesuai rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota yang berlaku
- Tidak memproses permohonan Izin Usaha Pertambangan (IUP) eksplorasi, kecuali terhadap peningkatan Izin Usaha Pertambangan (IUP) operasional produksi setelah semua syarat-syarat dipenuhi sesuai ketentuan Undang Undang Memastikan pelaksanaan dan evaluasi Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL) atau Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup (RPL) terhadap aktivitas pertambangan mineral logam dan batubara oleh pemegang Izin UsahaPertambangan (IUP)
- Kegiatan dan evaluasi terhadap kegiatan pertambangan dalam kawasan hutan , wilayah pesisir dan laut
- Melakukan sosialisasi atau menyampaikan informasi dan penjelasan tentang moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) kepada pihak calon investor yang akan melakukan investasi sektor pertambangan
- Tidak memperpanjang Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang masa berlakunya berakhir
- Terhadap Izin Usaha Pertambangan (IUP) eksplorasi yang mengajukan perpanjangan maupun peningkatan ke tahap operasi produksi paling lmbat 3 bulan sebelum berakhirnya masa izin akan tetap diproses dan dievaluasi sampai dinyatakan layak untuk diperpanjang atau ditempatkan ke tahap operasional produksi
- Menghentikan dan memberikan sanksi bagi pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang melakukan eksplorasi dalam kawasan hutan lindung

- Moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) melibatkan peran aktif masyarakat Moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) berlaku selama dua tahun sejak ditetapkan

Dari berbagai acuan yang telah diuraikan di atas, pada dasarnya acuan untuk konsep ideal dari kebijakan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) belum ada yang mengikat atau baku. Oleh karenanya, Gubernur Kalimantan Selatan perlu mengkaji dan berdiskusi lebih lanjut dengan *stakeholder* dan pihak terkait untuk menemukan formulasi yang ideal dan tepat dengan kondisi pertambangan di Kalimantan Selatan.

5. Simpulan

Berdasarkan uraian analisis yang telah dikemukakan sebelumnya, maka penelitian ini menyimpulkan hal – hal sebagai berikut:

1. Ratio legis moratorium pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kalimantan Selatan dapat dicermati dari aspek filosofis, yuridis dan sosiologis. Pertama, aspek filosofis yakni sebagai upaya Pemerintah Kalimantan Selatan untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedua, aspek yuridis yakni Pasal 7 Undang Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2017 tentang Perizinan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara yang memberi wewenang penuh kepada Gubernur sebagai pemberi rekomendasi Izin Usaha Pertambangan (IUP). Ketiga, aspek teoritis yakni adanya Hak Penguasaan Negara atas pengelolaan pertambangan menjadi dasar dapatnya negara yang diwakili oleh Gubernur untuk mengambil kebijakan terkait pertambangan. Keempat, aspek sosiologis yakni mencermati tanggung jawab Gubernur Kalimantan Selatan dalam menangani permasalahan tindak pidana korupsi pada sektor pertambangan dalam rangka melindungi negara dari kerugian yang semakin banyak dan melindungi hak-hak masyarakat Kalimantan Selatan pada khususnya.
2. Konsep ideal dalam pengaturan moratorium Izin Usaha Pertambangan(IUP) sebagai upaya pencegahan tindak pidana korupsi pada sektor pertambangan di Kalimantan Selatan tidak memiliki bentuk yang baku. Namun, Instruksi Gubernur Aceh Nomor 11/INSTR/2014 tentang Moratorium Izin Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan dalam membuat konsep kebijakan moratorium Izin Usaha Pertambangan (IUP) di

Kalimantan Selatan. Gubernur Kalimantan Selatan perlu mengkaji dan berdiskusi lebih lanjut dengan *stakeholder* dan pihak terkait untuk menemukan formulasi yang ideal dan tepat dengan kondisi pertambangan di Kalimantan Selatan.

6. Saran

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah dikemukakan dalam penelitian ini maka dapat dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan perlu mempertimbangkan untuk mengeluarkan kebijakan moratorium penerbitan izin usaha pertambangan untuk membantu menata pemanfaatan sumber daya alam yang berkeadilan dan mencegah terjadinya praktik – praktik tindak pidana korupsi di sektor pertambangan.
2. Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan segera melakukan upaya konsolidasi dengan pihak – pihak terkait untuk membentuk regulasi yang bisa membuat moratorium penerbitan Izin Usaha Pertambangan. Konsolidasi itu diperlukan untuk memastikan moratorium dimaksud bisa secara efektif dan efisien berdampak baik terhadap usaha pencegahan tindak pidana korupsi di sektor pertambangan namun tidak mengganggu upaya pembangunan ekonomi daerah.

Daftar Pustaka

Sumber Buku

_. (1997). *Kamus Besar Bahasa Indonesia.* Jakarta: Balai Pustaka

Djaja, Ermansyah. (2010). *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PPU-IV/2006*. Jakarta: Sinar Grafika

Friedman, W. (1971). *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy*. London: Steven and Sons.

Gilang. (2016). KPK usut potensi korupsi Izin Tambang Bermasalah.

Hasiman, Ferdy. 2013. *Monster Tambang: Gerus Ruang Hidup Masyarakat NTT*. Jakarta: JPIC OFM.

Hadjon, Philipus M. (1998). *Introduction to the Indonesian Administrative Law.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Klitgaard, Robert. (2001). *Membasmi Korupsi.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Klitgaard, Robert. Ronald Maclean Abaroa, dll. (2002). *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Buku Obor.

Manan, Bagir. (1995). *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.

Mas, Marwan. 1997. *Pengantar Ilmu Hukum.* Jakarta: Ghalia Indonesia.

Manan, Bagir. (2004). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah.* Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII.

Marbun, B.N. (2000). *Kamus Hukum Indonesia* . Jakarta: Grafika Kencana

Mispansyah dan Amir Ilyas. (2016). *Tindak Pidana Korupsi Dalam Doktrin dan Yurisprudensi.* Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

McLaren, John. (1996). *Supplier Relations and the Market Context: A Theory of handshakes.* New Haven: Yale University.

Muhjad, M. Hadin . (2015). *Hukum Lingkungan (sebuah Pengantar untuk Konteks Indonesia)*. Yogyakarta: Genta Publishing

Marzuki, Peter Mahmud. (2005). *Penelitian Hukum.* Jakarta: Prenada Media

Purba, Bona P. (2015). *Fraud dan Korupsi* (Pencegahan,Pendeteksian, dan Pemberantasan). Jakarta: PT. Lestari Kiranatama.

Pope, Jeremy. (2003). *Strategi Memberantas Korupsi (elemen Sistem Integrasi Nasional)*. Jakarta: Transparency International Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia.

Saleng, Abrar. (2004). *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press.

Sudirman, A. (2007). *Hati nurani hakim dan putusannya, suatu pendekatan dari perspektif ilmu hukum perilaku (behavioral jurisprudence): Kasus hakim Bismar Siregar.* Bandung: Citra Aditya Bakti.

Soekanto, Soerjono. (2012). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press

Sidharta. 2010. *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi* Yudisial, Putusan Hakim: *Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan. Komisi Yudisial Republik Indonesia.* Jakarta.

Susanto, Nur Agus. 3 Desember 2014. *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian PutusanPeninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3

Sutedi, Adrian. (2012). *Hukum Pertambangan*. Cetakan Kedua. Jakarta: Sinar Grafika.

Titahelu, Ronald Z . (1993). *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*. Disertasi. Surabaya: PPS-UNAIR.

Weber, Max. (1958). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism diterjemahkan oleh Talcott Parsons*. NewYork: Charles Scribner's Sons)

Sumber Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2017 tentang Perizinan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara

Instruksi Gubernur Aceh Nomor 11/INSTR/2014 tentang Moratorium Izin Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara

Sumber Internet

_. (2013). IUP Bermasalah.http://www.minerba.esdm.go.id/library/content/file/28935-Publikasi/008f75e938deed453b91c2a3caa236a42013-11-08-20-03-45.pdf. *(Diakses 15 November 2017)*

__.__(2016). https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160215142653-12-110995/kpk-usut-potensi-korupsi-3966-izin-tambang-bermasalah/ *(diakses 16 November 2017)*

Hanafiah, Junaidi. (2016). Gubernur *Aceh: Moratorium Prizinan tambang Tetap Dilanjutkan*. http://www.mongabay.co.id/2016/09/13/gubernur-aceh-moratorium-perizinan-tambang-tetap-dilanjutkan/ *(diakses 16 November 2017)*

Nugraha, Indra Nugraha. (2016). *Moratorium Izin Tambang Mesti Kuat dan Bersanksi Hukum*. http://www.mongabay.co.id/2016/04/21/moratorium-izin-tambang-mesti-kuat-dan-bersanksi-hukum/ *(diakses 16 November 2017)*

Susanto, Denny . (2017). *Kalsel Cabut 425 Izin Tambang*. Media Indonesia Online. http://mediaindonesia.com/news/read/125334/kalsel-cabut-425-izin-tambang/2017-10-03 *(diakses 13 November 2017)*

Transparency international. (2016). Pemberian Izin Usaha Pertambangan Rawan Korupsi. http://ti.or.id/pemberian-izin-usaha-pertambangan-rawan-korupsi/*(diakses 15 November 2017)*

_. (2016). Korupsi Sektor Tambang. https://antikorupsi.org/news/korupsi-sektor-pertambangan. *(diakses 15 November 2017)*

Riwayat Singkat Penulis

Philipus M. Hadjon, S.H. dikenal sebagai Profesor Hukum Administrasi dan Hukum Tata Negara. Pengabdiannya yang kuat untuk secara konsisten mengembangkan dan menerapkan Hukum Administrasi di Indonesia dapat dilihat di seluruh karya dan tulisannya.

M. Hadin Muhjad, merupakan guru besar di Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin. Sekarang menjadi Wakil Ketua Dewan Pendidikan Kalimantan Selatan.

Dr. D. Andhi Nirwanto, merupakan mantan Wakil Jaksa Agung Republik Indonesia. Gelar Doktor Ilmu Hukum diperoleh di Fakultas Hukum Universitas Padjajaran

Lufsiana Abdullah adalah Perwira Hukum TNI AL, Doktor lulusan Univ Airlangga Surabaya. Sekarang menjabat Hakim Tipikor pada Pengadilan Tipikor PN Surabaya.

Mohd Nazim Bin Ganti Shaari adalah Dosen Fakulti Undang-Undang Universiti Teknologi MARA beralamat di 40450 Shah Alam, Selangor, Malaysia. Dapat di hubungi melalui email : mohdn045@uitm.edu.my

Freddy Poernomo adalah Anggota DPRD Jawa Timur dari Partai Golkar yang sering aktif di kegiatan akademik di bidang Hukum Tata Negara maupun Hukum Administrasi

Fitrian Noor merupakan dosen pada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin. Dapat dihubungi melalui E-mail: nrevfit@gmail.com

Jamaludin Ghafur merupakan Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. Dapat dihubungi melalui e-mail: jamaludin.ghafur@uii.ac.id

Istiana Heriani merupakan Dosen di Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan MAB Banjarmasin. Dapat dihubungi di E-mail: iheriani2579@gmail.com.

Hayatun Na'imah, merupakan dosen pada Fakultas Syariah UIN Antasari Banjarmasin, dapat dihubungi melalui email : hayatunnaimahmhum@gmail.com

Nurul Listiyani, Dosen di Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan MAB Banjarmasin. Dapat dihubungi di E-mail: nurullistiyani5@gmail.com

Kity Tokan adalah alumni dari Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat. Sekarang aktif sebagai anggota kepolisian di Polres Kabupaten Kotabaru.

Muhammad Uhaib As'ad, merupakan dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Kalimantan Banjarmasin. Dapat dihubungi di E-mail: uhaibm@yahoo.com

Andin Rusmini merupakan dosen UIN Antasari Banjarmasin, dapat dihubungi melalui email : Andhiny999@gmail.com

Suci Rabella, merupakan Analis Hukum, Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dapat dihubungi di email : sucirabella@gmail.com