

# **RULE BREAKING DAN INTEGRITAS PENEGAK HUKUM PROGRESIF DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI PEJABAT DAERAH**

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-IX/2011

## ***RULE BREAKING AND PROGRESSIVE LAW ENFORCER'S INTEGRITY IN THE EFFORT OF ERADICATING CORRUPTION COMMITTED BY LOCAL OFFICIALS***

An Analysis of Constitutional Court's Decision Number 73/PUU-IX/2011

**Wahyu Nugroho**

Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta

Jl. Prof. Soepomo, SH. No. 84 Tebet Jakarta Selatan 12870

Email: nugie\_hukum@yahoo.co.id

Diterima tgl 14 Februari 2014/Disetujui tgl 24 Maret 2014

### **ABSTRAK**

Putusan progresif Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-IX/2011 dengan mengabulkan sebagian permohonan pemohon atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah cukup melegakan bagi penyidik kepolisian dan kejaksaan untuk memberantas tindak pidana korupsi oleh pejabat daerah. Putusan tersebut menghilangkan frase “persetujuan tertulis Presiden atas permintaan penyidik” dan “jangka waktu 60 (enam puluh) hari” pada Pasal 36 UU Pemerintahan Daerah masing-masing ayat (1) dan ayat (2). Prinsip negara hukum (*legal state*) di antaranya bercirikan *equality before the law* dan *independent judiciary* akan terganggu manakala proses penyelidikan dan penyidikan bagi pejabat daerah harus melalui izin tertulis dari Presiden. Paradigma hukum progresif adalah salah satu pendekatan yang dapat membantu aparat hukum dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, termasuk yang dilakukan oleh pejabat daerah. Penulis menilai positif putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-IX/2011 sebagai kontribusi bagi pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Kata kunci: hukum progresif, tindak pidana korupsi, Mahkamah Konstitusi, pejabat daerah.

### ***ABSTRACT***

*The Progressive Decision Number 73/PUU-IX/2011 of the Constitutional Court which approves several petition of Law Number 32 of 2004 on Regional Government has become a relief for police investigators and prosecutors in efforts of eradicating corruption committed by local officials. The decision eliminates the phrase “written approval by the President at the request of the investigator” and “period of 60 (sixty) days” in article 36 of Law on Local Government, in each paragraph (1) and paragraph (2). The principles of Legal State, which are the equality before the*

*law and an independent judiciary, will be disturbed when the investigation of local officials must first pass a written permission of the President. The progressive law paradigm is one of the approaches used by law enforcement agencies in efforts of eradicating corruption which include corruption*

*committed by local officials. The author considers positively to the Constitutional Court's Decision Number 73/PUU-IX/2011 as a contribution to the efforts of corruption eradication in Indonesia.*

*Keywords: progressive law, corruption, Constitutional court, local official.*

---

## I. PENDAHULUAN

Tugas negara adalah melaksanakan peraturanperundang-undanganuntukmenegakkan ketertiban. Selain itu negara juga bertugas untuk mencapai kesejahteraan rakyat (*welfare state*) sebagai bentuk keadilan (Husodo, 2009: 65). Negara Indonesia adalah negara yang menganut prinsip hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum, antara lain: supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan, organ-organ penunjang yang independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, mahkamah konstitusi (*constitutional court*), perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis (*democratische rechtsstaat*), berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*) dan transparansi dan kontrol sosial. Prinsip-prinsip negara hukum tersebut selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara (Asshiddiqie, 2004: 122).

Korupsi merupakan salah satu masalah yang terjadi dalam kehidupan kenegaraan Indonesia. Sesuai dengan konsep negara hukum yang dianut Indonesia maka upaya pemberantasan korupsi pun dilakukan. Semangat dan upaya memberantas

korupsi di era reformasi ditandai terutama dengan keluarnya berbagai produk perundang-undangan, dimulai dengan keluarnya:

- a. TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN);
- b. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang di dalamnya memuat ketentuan kriminalisasi delik “kolusi” (Pasal 21) dan delik “nepotisme” (Pasal 22); dan
- c. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mengubah dan mengganti Undang-Undang Lama (UU Nomor 3 Tahun 1971), dan terakhir diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kebijakan legislatif itu masih ditambah lagi dengan keluarnya beberapa Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden yang berhubungan dengan “Tata Cara Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara,” Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara dan Komisi Ombudsman Nasional.

Memperhatikan berbagai langkah kebijakan penanggulangan korupsi di atas, Barda Nawawi Arief memandang bahwa strategi kebijakan lebih fokus pada upaya melakukan “pembaharuan undang-undang” (*law reform*). Upaya melakukan pembaharuan undang-undang merupakan langkah yang sepatutnya dilakukan di satu sisi, namun di sisi lain masalah korupsi sarat dengan berbagai kompleksitas masalah. Maka Profesor Barda menekankan untuk menggunakan pendekatan integral. Tidak hanya menggunakan “*law reform*,” tetapi juga seyogianya disertai dengan “*social, economic, political, cultural, moral, and administrative reform*” (Arief, 2003: 66).

Senada dengan hal ini, Sudarto pernah menyatakan: “Suatu *clean government*, di mana tidak terdapat atau setidaknya tidak banyak terjadi perbuatan-perbuatan korupsi, tidak bisa diwujudkan hanya dengan peraturan-peraturan hukum, meskipun hukum pidana dengan sanksinya yang tajam. Jangkauan hukum pidana adalah terbatas. Usaha pemberantasan secara tidak langsung dapat dilakukan dengan tindakan-tindakan di lapangan politik, ekonomi, pendidikan dan sebagainya” (Sudarto, 1981: 124).

Dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemohon menilai ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menghambat upaya pemberantasan korupsi dengan mewajibkan adanya persetujuan tertulis atau izin dari Presiden, apabila penyidik dari Kepolisian dan Kejaksaan akan melakukan

pemeriksaan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam perkara tindak pidana, termasuk tindak pidana korupsi.

Ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dinilai bertentangan dengan UUD 1945, yakni Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2). Adapun isi dari masing-masing pasal tersebut antara lain:

Pasal 24 ayat (1):

Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Pasal 27 ayat (1):

Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Pasal 28D ayat (1):

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Pasal 28I ayat (2):

Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Berdasarkan atas jaminan-jaminan yang diberikan UUD 1945, maka ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dinilai

oleh pemohon mengabaikan berbagai jaminan tersebut. Adapun isi dari Pasal 36 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu:

1. Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik;
2. Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan;
3. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2);
4. Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
  - a. Tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau
  - b. Disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.
5. Tindakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam.

Pemberantasan korupsi pejabat daerah hendaknya dilakukan secara luar biasa hingga “*rule breaking*.” Dalam psikologi, “*rule breaking*” termasuk ke dalam berpikir dengan menggunakan SQ, yang membuat kita mampu berpikir kreatif dan penuh wawasan (*insightful*). Oleh Zohar dan Marshall, “*rule breaking*” tersebut sebagai “*an ability to reframe or contextualize our experience, and thus an ability to transform our understanding of it.*”

Di sini kita tidak lagi mengalami dan menjalani kehidupan secara biasa-biasa, melainkan (tiba-tiba) menyadari adanya suatu kehidupan “yang lain.” Keadaan seperti itu oleh Zohar dan Marshall disebut sebagai “*recontextualize*” membangun suatu pemahaman baru dengan meluaskan konteks pengalaman di waktu lalu. “*He has recontextualized his original situation and transformed his view of reality*” (Zohar & Marshall, 2000: 178).

Ketentuan mengenai Pasal 36 UU Pemerintahan Daerah dapat diklasifikasikan sebagai bentuk pembatasan-pembatasan (*restrictions*) yang dilakukan pemerintah dalam hal ini Presiden dan berpotensi menimbulkan pengaruh yang buruk atau tidak tepat (*improper influences*) dan gangguan secara langsung atau tidak langsung terhadap kemerdekaan aparat penegak hukum dalam upaya menegakkan hukum secara adil dan tanpa pandang bulu.

Hasil kajian kejaksaan menyatakan bahwa prosedur izin dalam melakukan pemeriksaan pejabat negara merupakan salah satu hambatan dalam proses penegakan hukum. Hambatan dalam proses hukum perkara korupsi pejabat daerah akan menyebabkan terpasungnya tindakan “*rule breaking*” dan ujian integritas penegak hukum menjadi terganggu. *Pertama,*

proses penyidikan menjadi terhambat karena menunggu keluarnya izin pemeriksaan. Bahkan seringkali izin yang diminta tidak pernah ada jawaban apakah disetujui atau ditolak, sehingga penanganan perkaranya menjadi tidak jelas dan terkatung-katung penyelesaiannya. *Kedua*, terhambatnya proses pemeriksaan bagi pejabat negara, memengaruhi proses penyidikan terhadap tersangka lainnya dalam perkara yang melibatkan pejabat negara, sehingga penyidikannya menjadi lamban dan terkesan macet. *Ketiga*, dengan rentang waktu yang cukup lama sampai keluarnya izin pemeriksaan, tersangka masih bebas menghirup udara segar, sehingga dikhawatirkan melarikan diri, menghilangkan alat bukti surat, dapat mengulangi tindak pidana korupsi, dapat memengaruhi para saksi dan memindahtangankan kekayaan hasil korupsi kepada orang lain.

Melihat sejumlah variabel di atas hambatan dalam proses hukum tindak pidana korupsi bagi pejabat daerah akan menyebabkan beberapa hal antara lain: menumpuknya kasus-kasus korupsi pejabat daerah yang tidak dapat ditangani, prosedural, hanya menggunakan logika rasional, memakan waktu yang lama, dihadang oleh tembok kuat yaitu izin tertulis presiden, dinilai masyarakat bahwa penegak hukum tidak memiliki integritas dan komitmen yang kuat dalam pemberantasan korupsi serta mencederai rasa keadilan masyarakat. Hal tersebut sangat bertentangan dengan spirit hukum progresif antara lain:

- a. Mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia;
- b. Memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat;
- c. Hukum progresif adalah hukum yang membebaskan, meliputi dimensi yang

amat luas, tidak hanya bergerak pada ranah praktik, melainkan juga teori;

- d. Bersifat kritis dan fungsional, oleh karena itu ia tidak henti-hentinya melihat kekurangan yang ada dan menemukan jalan untuk memperbaikinya (Rahardjo, 2007: 214).

Proses yang sangat prosedural dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi pejabat daerah ini pernah disindir sekaligus dikritik oleh Satjipto Rahardjo dengan kata-kata “Seharusnya tidak hanya prosedur yang dibaca, tetapi juga bertanya lebih jauh, apakah makna prosedur ini? Apakah yang ingin saya lakukan tidak bertentangan dengan keinginan bangsa untuk memberantas korupsi? Apakah ini bukan bentuk korupsi? Sudah benar dan adilkah bila saya berbuat begini?”

Sindiran Satjipto juga dikaitkan dengan negara hukum, beliau mengatakan: “negara hukum dan hukum bukan proyek dokumen kertas, tetapi proyek kultural yang memiliki roh keadilan. Oleh karena itu, membaca dan memahaminya sebagai kalimat-kalimat yang kering, linier dan masinal bisa membawa malapetaka, apalagi kalau ia dibaca dengan tujuan untuk menyelundupkan niat jahat.

Dalam tulisan ini, penulis memberikan secercah harapan kepada penegak hukum daerah (polisi dan jaksa) dalam pemberantasan korupsi pejabat daerah agar tidak terpasung oleh doktrin, prosedur dan teks-teks hukum yang sangat baku. Oleh karena itu berpikir dan bertindak yang luar biasa dalam pemberantasan korupsi daerah perlu dilakukan dengan mematahkan aturan lama (*rule breaking*), yakni dalam praktik hukum harus berani membebaskan diri dari konsep, doktrin, serta asas yang berlaku.

## II. RUMUSAN MASALAH

Melihat realitas empiris (*empirical evidents*) di kalangan pejabat daerah, baik kapasitas sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah dalam kasus korupsi atau perilaku yang menunjukkan koruptif, maka aparat penegak hukum daerah (polisi dan jaksa) mengambil peranan penting dalam proses penegakan hukum oleh pejabat daerah ini untuk berani dan bertindak yang luar biasa, lebih dari sekadar biasa. Karena tindak pidana korupsi merupakan *extra ordinary crime* dan pelakunya pun (pejabat negara) juga masuk kategori *extra ordinary*, maka penanganannya harus dilakukan dengan ekstra pula dengan pendekatan hukum progresif. Bertitik tolak pada pemikiran inilah penulis memfokuskan pada dua permasalahan, yakni:

- a. Bagaimana *rule breaking* dan integritas penegak hukum progresif dalam proses hukum pejabat daerah atas perkara tindak pidana korupsi berdasarkan ketentuan izin tertulis oleh presiden?
- b. Bagaimana kontribusi hukum progresif dalam pemberantasan korupsi di kalangan birokrat pemerintah daerah sebagai upaya menciptakan *good governance*?

## III. STUDI PUSTAKA

### 1. Watak Hukum Progresif dalam Keilmuan Hukum dan Praksis; Secercah Harapan bagi Penegak Hukum

Dasar filosofi dari hukum progresif adalah hukum merupakan suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia (Kusuma, 2009: 31). Hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk

manusia, dan bukan sebaliknya (Kristiana, 2009: 32). Berdasarkan hal itu, maka kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan dan kemuliaan manusia. Itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan di dalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum (Faisal, 2008: 6).

Orientasi hukum progresif bertumpu pada peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Di sini hukum ditempatkan sebagai aspek perilaku, namun juga sekaligus sebagai aspek peraturan. Peraturan akan membangun suatu sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah (akan) terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun di sini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya (Rahardjo, 2005: 6).

Satjipto Rahardjo mengutip ucapan Taverne, “berikan pada saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang buruk sekalipun saya bisa membuat putusan yang baik.” Mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak paradigma penegakan hukum, akan membawa kita untuk memahami hukum sebagai proses dan proyek kemanusiaan. Hukum progresif menempatkan diri sebagai kekuatan ‘pembebasan,’ yaitu membebaskan diri dari tipe, cara berpikir, asas dan teori hukum yang legalistik-positivistik. Dengan ciri “pembebasan” itu, hukum progresif lebih mengutamakan “tujuan” daripada “prosedur.” Dalam konteks demikian, untuk melakukan penegakan hukum, maka perlu melakukan “mobilisasi hukum” maupun “*rule breaking*.”

Progresivisme mengajarkan bahwa hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Progresivisme tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan. Oleh karena itu, menurut Satjipto asumsi yang mendasari progresivisme hukum adalah bahwa:

- i. Hukum ada adalah untuk manusia, dan tidak untuk dirinya sendiri;
- ii. Hukum itu selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final;
- iii. Hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani (Rahardjo, 2007: 228-229).

Penulis berpandangan bahwa penegak hukum yang progresif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi tidak terbelenggu oleh tembok-tembok dogmatis, sehingga proses hukum terhadap pejabat daerah dapat dilakukan dalam rangka mencapai keadilan masyarakat (*social justice*). Prinsip proses hukum yang berkeadilan (*due process of law*) akan berjalan dengan baik manakala penegak hukum (polisi dan jaksa) menerapkan proses hukum terhadap pejabat daerah dalam kasus tindak pidana korupsi memiliki nilai-nilai persamaan seperti warga negara biasa (*equality before the law*).

Anthon Susanto memandang bahwa hukum progresif sebenarnya merupakan pertentangan dari paham positivistik yang dianut oleh hampir semua aparat penegak hukum, terutama hakim di Indonesia. Paham positivistik ini selalu berpegang teguh kepada hukum tertulis (*law in book*), karena meyakini bahwa keadilan dapat terwujud

dengan menerapkan hukum tertulis. Dengan demikian seolah keadilan didefinisikan dalam hukum tertulis, pendefinisian apa yang adil dan tidak dalam hukum tertulis merupakan bentuk “kekerasan keadilan” yang mempersempit serta mensubjektivikasi makna keadilan (Susanto, 2010: 91).

## 2. **Rule Breaking dan Integritas Penegak Hukum di dalam Melakukan Proses Hukum Pejabat Daerah Atas Perkara Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Ketentuan Izin Tertulis oleh Presiden**

Menurut Suteki, sesungguhnya karakteristik hukum progresif terletak pada “*rule breaking*”-nya. Karakter ini yang penting berisi harapan lompatan berhukum yang ditujukan bagi penegak hukum untuk menghadirkan keadilan kepada masyarakat (*bringing justice to the people*). Proses menghadirkan keadilan tersebut, dapat dilakukan melalui tiga kegiatan pokok, yakni: *pertama*, mempergunakan kecerdasan spiritual untuk bangun dari keterpurukan hukum memberikan peran penting bagi kita untuk berani mencari jalan baru (*rule breaking*) dan tidak membiarkan diri terkekang cara lama, menjalankan hukum yang lama dan tradisional yang jelas-jelas lebih banyak melukai rasa keadilan. *Kedua*, pencarian makna lebih dalam hendaknya menjadi ukuran baru dalam menjalankan hukum dan bernegara hukum. Masing-masing pihak yang terlibat dalam proses penegakan hukum didorong untuk selalu bertanya kepada hati nurani tentang makna hukum yang lebih dalam. *Ketiga*, hukum hendaknya dijalankan tidak menurut prinsip logika saja, tetapi dengan perasaan, kepedulian dan keterlibatan (*compassion*) kepada kelompok yang lemah (Suteki, 2012: 105). Dalam atmosfer berhukum di abad ke-21 ini, tentunya dibutuhkan

pemikiran yang holistik oleh aparat penegak hukum, semua aspek kehidupan manusia yang bersifat *meta-juridical* (di luar hukum), dan tidak menggunakan paradigma berpikir positivistik seperti yang berkembang pada abad ke-19.

Selanjutnya apabila dimaknai secara gramatikal, kata integritas berasal dari bahasa Inggris "*integrity*," artinya kejujuran, ketulusan hati, integritas dan keutuhan (Peterson, 2005: 199). Integritas berarti mutu, sifat, atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan kewibawaan, bisa juga berarti kejujuran. Dalam konteks hukum, Black Law Dictionary menyatakan bahwa istilah ini biasanya dikaitkan dengan persyaratan dari pejabat tertentu. Dalam hal ini, maka *integrity* berarti: "*soundness or moral principle and character, as shown by one person dealing with others in the making and performance of contracts, and fidelity and honesty in the discharge of trust*" (Black, 1979: 315). "Integrity adalah sinonim dengan "*probity*," "*honesty*," dan "*uprightness*."

Topo Santoso memaparkan arti penting integritas dalam penanggulangan tindak pidana korupsi di Indonesia. *Legal maxim* yang berbunyi menjadi suatu kepentingan bagi negara bahwa masyarakat harus dilindungi. *Legal maxim* ini sangat relevan dalam mendiskusikan korupsi karena kejahatan mengancam masyarakat sehingga negara harus melindungi dan sekuat tenaga merumuskan kebijakan yang tepat (Santoso, 2012: 87). Dalam konteks ini, diperlukan integritas bagi penyelenggara negara yang masuk dalam lingkaran *trias politica*.

Integritas merupakan sifat yang sangat penting sehingga menjadi persyaratan para pejabat negara sebagaimana tercantum di dalam

UUD 1945. Dalam Pasal 27 ayat (1) dinyatakan dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, salah satu kewajibannya adalah melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.

Perkataan integritas juga terdapat di dalam Pasal 24A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: "Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum." Pasal 24B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: "Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela." Selanjutnya pada Pasal 24C UUD 1945 menyatakan: "Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara." Jadi, kehadiran sosok penegak hukum (termasuk kepolisian dan kejaksaan) yang berintegritas sangatlah penting dalam konteks pemberantasan tindak pidana korupsi bagi pejabat daerah.

### 3. Konsep dalam Doktrin *Due Process of Law* dan *Good Governance*

Konsep *due process of law* yang prosedural pada dasarnya didasari atas konsep hukum tentang "keadilan yang fundamental" (*fundamental fairness*). Dalam perkembangannya, *due process of law* yang prosedural merupakan suatu proses atau prosedur formal yang adil, logis dan layak, yang harus dijalankan oleh yang berwenang, misalnya dengan kewajiban membawa surat perintah yang sah, memberikan pemberitahuan yang pantas, kesempatan yang layak untuk membela diri, termasuk memakai tenaga ahli,



seperti pengacara bila diperlukan, menghadirkan saksi-saksi atau musyawarah yang pantas, yang harus dilakukan manakala berhadapan dengan hal-hal yang dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk hidup, hak untuk kemerdekaan atau kebebasan (*liberty*), hak atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari penghidupan yang layak, hak pilih, hak untuk bepergian, hak privasi, hak atas perlakuan yang sama (*equal protection*) (Fuady, 2009: 46-47).

Perlu juga diketahui bahwa doktrin *due process* yang prosedural sebenarnya dirancang untuk melindungi hak-hak fundamental dari manusia atas perbuatan salah tindak oleh pemerintah. Karena itu, penggunaan doktrin *due process* prosedural ini janganlah sampai menyimpang atau *over acting*, sehingga dapat menghambat jalannya birokrasi dan administrasi. Jika birokrasi atau administrasi terus-menerus menjalankan tugas *hearing* model yang diperagakan di pengadilan, tentu saja pekerjaannya akan terhambat dan akan banyak menguras waktu dan tenaga sehingga pelaksanaan tugas birokrasi dan administrasi menjadi sulit dan tidak efisien.

Karena itu, dalam teori hukum diberikan batasan-batasan sehingga dalam hal apa saja dianggap berlaku doktrin *due process* prosedural secara penuh, atau setengah penuh, dan dalam hal apa dianggap tidak ada masalah *due process* prosedural, dan bahkan dalam hal apa bahkan dianggap sebagai kekecualian dari berlakunya doktrin *due process*. Kriteria utama yang dipakai untuk menentukan berlakunya doktrin *due process* prosedural ini adalah “kelayakan” (*reasonableness*), equilibrium, efektif, dan efisien. Penerapan konsep *good governance* ke dalam suatu pemerintahan diyakini sudah menjadi

suatu keharusan bagi negara-negara modern. Pada prinsipnya, dengan istilah *good governance* berarti bagaimana manajemen pemerintahan mengelola pemerintahan tersebut secara baik, benar dan penuh integritas.

Ada beberapa faktor utama yang berpengaruh satu sama lain, saling kait mengait dalam menerapkan prinsip *good governance* ke dalam suatu pemerintahan, yaitu:

1. Aturan hukum yang baik, yakni seperangkat aturan yang mengatur hubungan antara warga masyarakat, pemerintah, parlemen, pengadilan, pers, lingkungan hidup, serta para *stakeholders* yang lain;
2. *Law enforcement* yang baik, yakni seperangkat mekanisme yang secara langsung atau tidak langsung mendukung upaya penegakan aturan;
3. Sistem pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, transparan, *accountable*, dan berwawasan hak asasi manusia;
4. Sistem pemerintahan yang dapat menciptakan masyarakat yang cerdas dan egaliter; dan
5. Sistem pemerintahan yang kondusif terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemerataan (Fuady, 2009: 78-79).

Konsepsi suatu pemerintahan dengan tata kelola yang baik (*good governance*) dalam negara hukum, setiap orang, baik yang memerintah, maupun yang diperintah, harus tunduk kepada hukum, dalam hal ini hukum yang adil dan harus ditegakkan secara adil pula. Hal tersebut merupakan penjabaran dari elemen *fairness/equity* dan *law enforcement* dari *good governance*.

#### 4. Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Pemerintahan Daerah

Modus operandi tindak pidana korupsi adalah cara-cara pelaku melaksanakan tindak pidana korupsi. Cara-cara tersebut tidak selalu dimulai pada tahap pelaksanaan, tetapi adakalanya dimulai dari tahap perencanaan. Berikut ini diungkap oleh Leden Marpaung terkait modus operandi dari tindak pidana korupsi di pemerintahan daerah, sebagaimana yang sudah diperiksa oleh Komisi Pemberantasan Korupsi antara lain:

- a. Pengusaha menggunakan pengaruh pejabat pusat untuk membujuk kepala daerah/pejabat daerah mengintervensi proses pengadaan dalam rangka memenangkan pengusaha/rekanan tertentu dan meninggikan harga atau nilai kontrak dan pengusaha/rekanan dimaksud memberikan sejumlah uang kepada pejabat pusat maupun daerah;
- b. Pengusaha mempengaruhi kepala daerah/pejabat daerah untuk mengintervensi proses pengadaan agar rekanan tertentu dimenangkan dalam tender atau ditunjuk langsung dan harga barang atau jasa dinaikkan (*di-mark up*). Kemudian selisih dibagi-bagikan;
- c. Panitia pengadaan membuat spesifikasi barang yang mengarah ke merek atau produk tertentu dalam rangka memenangkan rekanan tertentu dan melakukan *mark up* harga atau kontrak;
- d. Kepala daerah/pejabat daerah memerintahkan bawahannya untuk mencairkan dan menggunakan dana/anggaran yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Kemudian dipertanggungjawabkan pengeluaran-pengeluaran dimaksud dengan menggunakan bukti-bukti yang tidak benar atau fiktif;
- e. Kepala daerah/pejabat daerah memerintahkan bawahannya menggunakan dana/uang daerah untuk kepentingan pribadi, koleganya atau untuk kepentingan pribadi pejabat daerah yang bersangkutan atau kelompok tertentu, kemudian mempertanggungjawabkan pengeluaran dimaksud dengan menggunakan bukti-bukti fiktif;
- f. Kepala daerah menerbitkan peraturan daerah sebagai dasar pemberian upah pungut atau honor dengan menggunakan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang tidak berlaku lagi;
- g. Pengusaha, pejabat eksekutif dan pejabat legislatif daerah bersepakat melakukan tukar guling (*ruislag*) atas aset pemda dan melakukan *mark down* atas aset pemda serta *mark up* atas aset pengganti dari pengusaha/rekanan;
- h. Para kepala daerah meminta uang jasa (dibayar di muka) kepada pemenang tender sebelum melaksanakan proyek;
- i. Kepala daerah menerima sejumlah uang dari rekanan dengan menjanjikan akan diberikan proyek pengadaan;
- j. Kepala daerah membuka rekening atas nama kas daerah, dengan spesimen pribadi (bukan pejabat dan bendaharawan yang ditunjuk) dimaksudkan untuk mempermudah pencairan dana tanpa melalui prosedur;

- k. Kepala daerah meminta atau menerima jasa giro (tabungan dana pemerintah) yang ditempatkan di bank;
- l. Kepala daerah memberi izin pengelolaan sumber daya alam kepada pengusaha yang tidak memiliki kemampuan dan finansial untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya;
- m. Kepala daerah menerima uang/barang yang berhubungan dengan proses perizinan yang dikeluarkannya;
- n. Kepala daerah/keluarga/kelompoknya membeli lebih dahulu barang dengan harga murah, kemudian dijual kembali kepada instansi dengan harga yang sudah di-*mark up*;
- o. Kepala daerah meminta bawahannya untuk mencicilkan kebutuhan pribadinya dengan menggunakan anggaran daerah;
- p. Kepala daerah memberikan dana kepada pejabat tertentu dengan beban anggaran dengan alasan pengurusan DAU/DAK;
- q. Kepala daerah memberikan dana kepada DPRD dalam proses penyusunan RAPBD;
- r. Kepala daerah mengeluarkan dana untuk perkara pribadi dengan beban anggaran daerah (Marpaung, 2009: 77-79).

#### IV. ANALISIS

Berlakunya Pasal 36 UU Pemda, menurut *ratio decidendi* atau dasar pertimbangan hukum mahkamah membuat terhambatnya proses hukum yang dibiayai negara untuk diterapkan kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan kejahatan (tindak

pidana korupsi), berupa pembatasan dengan syarat adanya persetujuan tertulis dari presiden untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penahanan. Penulis memandang, hukum progresif yang berwatak pembebasan dan pemikiran *rule breaking* bersumber dari pola pikir majelis hakim konstitusi, yakni kreativitas berpikir yang tidak terpaku kepada teks hukum, dengan mencairkan kebekuan legal formal yang berhadapan (*vis a vis*) dengan eksekutif (presiden) dalam hal perizinan tertulis bagi pejabat daerah atas perbuatan tindak pidana korupsi dan memperhatikan keadilan masyarakat (*social justice*).

Sebelum perkara ini diperiksa, pemikiran *rule breaking* muncul melalui gagasan Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD pada waktu itu meminta untuk diputar rekaman percakapan antara Artalita Suryani dengan Jaksa Urip Tri Gunawan atas kasus suap, guna menguak semua aktor yang terlibat dalam tindak pidana korupsi. Pemikiran *rule breaking* pada akhirnya diterapkan oleh aparat penegak hukum progresif di daerah melalui tindakan-tindakan kreativitas, keberanian dan tidak terjebak oleh legal prosedural dalam memeriksa pejabat daerah atas tindak pidana korupsi yang dilakukannya. Mahkamah berpandangan dengan adanya syarat persetujuan tertulis dari presiden untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan, akan menghambat proses peradilan dan secara tidak langsung mengintervensi sistem penegakan keadilan, selain itu juga menghambat proses hukum yang seharusnya sesuai asas, yaitu bersifat cepat, sederhana dan biaya ringan.

Mahkamah berpendapat bahwa persetujuan tertulis pada tahap penyelidikan dan penyidikan terhadap pejabat daerah tidak memiliki rasionalitas hukum yang cukup dan akan memperlakukan warga negara secara berbeda di hadapan hukum.

Pejabat negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya terkait jabatan negara yang diembannya berbeda dari warga negara lain yang bukan pejabat negara, namun pejabat negara juga merupakan warga negara. Sebagai subjek hukum, terlepas dari jabatannya, pejabat daerah pun harus diperlakukan sama di hadapan hukum.

Mahkamah berpandangan bahwa persetujuan tertulis dari presiden tidak boleh menjadi hambatan bagi proses penyelidikan dan penyidikan pejabat daerah yang bersangkutan, karena esensi dari persetujuan tertulis presiden hanyalah agar presiden sebagai pimpinan dari para kepala daerah mengetahui bahwa pimpinan dari suatu daerah akan mengalami proses hukum yang membatasi ruang gerakannya, sehingga yang bersangkutan tidak dapat menjalankan tugas pemerintahan dengan baik, dan akan berakibat terjadinya kekosongan pimpinan daerah. Berdasarkan hal itu, presiden melalui Menteri Dalam Negeri segera mengambil langkah-langkah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perlakuan yang khusus bagi pejabat daerah guna menjaga harkat dan martabatnya agar tidak diperlakukan secara sewenang-wenang. Namun, perlakuan demikian tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum dan asas-asas peradilan pidana, apalagi sampai berakibat pada terhambatnya proses hukum.

Satjipto Rahardjo mengajarkan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, bukan hanya menggunakan kecerdasan intelektual saja, melainkan juga melibatkan kecerdasan spiritual. Kecerdasan spiritual tidak ingin dibatasi patokan (*rule-bound*), juga tidak hanya bersifat kontekstual, tetapi ingin keluar dari situasi yang ada dalam usaha untuk mencari kebenaran, makna, atau nilai yang lebih dalam (Rahardjo,

2007: 17). Dalam kreativitas penegak hukum yang progresif, yakni polisi dan jaksa untuk memberantas korupsi pejabat daerah, ia bekerja dengan mematahkan patokan yang ada (*rule-breaking*), sekaligus membentuk yang baru (*rule-making*).

Mahkamah berpendapat bahwa proses penyelidikan dilakukan dalam rangka menentukan ada atau tidaknya suatu tindak pidana dalam kasus tertentu dan untuk mencari bukti-bukti awal untuk menentukan siapa pelaku tindak pidana. Tindakan *rule breaking* ini apabila dihambat hanya karena izin tertulis dari presiden, maka tidak akan melahirkan penegak hukum progresif dengan spirit pembebasan.

Sistem perizinan dari presiden yang tercantum di dalam Pasal 36 UU Pemerintah Daerah merupakan duri dalam daging yang memberikan rasa aman kepada pejabat daerah apabila tersandung kasus korupsi, namun hal tersebut apabila tidak segera diproses hukum, akan terjadi tindak pidana korupsi yang bersifat masif, bahkan tersistem. Oleh karena itu, penegak hukum, khususnya polisi dan jaksa mulai berani berpikir dan bertindak bebas dan kreatif, tidak submisif, demi untuk menyelamatkan bangsanya dari keambrokan karena korupsi pejabat daerah atau jajarannya. Apabila tidak ditopang oleh pemikiran dan tindakan seperti itu, misalnya mengikuti aturan main yang ada, sesuai dengan prosedur hukum, terpasung oleh Pasal 36 UU Pemerintah Daerah dan lebih mengedepankan aspek legal formal belaka, maka akan jauh dari harapan dalam semangat memberantas korupsi. Karakteristik inilah yang mencerminkan watak *rule breaking* dalam perspektif hukum progresif. Penegak hukum yang progresif selalu bertanya-tanya, bagaimana saya harus menciptakan keadilan masyarakat dan didukung banyak

pihak untuk memberantas kejahatan negara yang merugikan bangsanya sendiri.

Integritas penegak hukum akan membawa ke arah penegakan hukum yang lebih adil dan memiliki kemanfaatan bagi masyarakat menuju kesejahteraan (*welfare state*). Keadilan sosial (*social justice*) akan tercabik-cabik dan tidak akan pernah terwujud di dalam masyarakat ketika penegak hukum di ranah penyelidikan, penyidikan dan penuntutan (polisi dan jaksa) tidak berintegritas dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Maka di sini integritas penegak hukum benar-benar diuji demi menjaga nama baik, martabat, dan profesionalisme dalam diri polisi dan jaksa di institusi kepolisian dan kejaksaan. Publik (*civil society*) sekarang sudah cerdas dan kritis terhadap birokrasi penegakan hukum maupun pemerintahan.

Selain itu, bekerjanya hukum dalam masyarakat sangatlah dipengaruhi oleh banyak faktor non hukum yang melingkupinya. Selain integritas, hati nurani pun juga penting. Penulis memberikan contoh seorang pejabat publik yang terkena perkara (korupsi) di Jepang biasanya segera mengundurkan diri dari jabatannya, sekaligus proses hukumnya (penyelidikan atau penyidikan) baru dimulai. Sanksi moral ternyata bekerja lebih efektif. Maka pejabat di Indonesia pun juga perlu mencontoh bangsa Jepang yang tidak membaca hukum sebagai seperangkat aturan normatif, tetapi lebih kepada kaidah moral.

Selain menerapkan cara-cara *rule breaking* di atas, penegakan hukum yang dimulai dari kepolisian dan kejaksaan dalam memproses pejabat negara atas kasus tindak pidana korupsi haruslah melihatnya dengan pendekatan holistik. Pendekatan holistik selain mencakup aspek *rule and logic*, juga menyentuh aspek *ethic, religion,*

*moral, behavior and environment*. Kacamata hukum progresif menempatkan faktor perilaku sebagai objeknya. Maka, yang dilakukan oleh kepolisian dan kejaksaan tidak hanya membaca dan mempelajari teks dan menggunakan logika peraturan saja, tetapi perlu mendalami makna hukum, seperti makna sosial (*social meaning*) dan budaya.

Dalam perspektif lain, para teoritis/akademisi/cendekiawan di dunia kampus, juga bergiat untuk mensuplai para praktisi penegak hukum dengan gagasan, konsep, teori dan doktrinasi baru yang berwatak pembebasan, demi mendukung para praktisi yang berlaga di front pemberantasan korupsi. Selain itu, juga elemen *civil society*, seperti Indonesia Corruption Watch (ICW), masyarakat luas atau NGO lainnya turut berkontribusi melalui penunjukan data-data valid, pelaporan ke penegak hukum apabila perilaku pejabat daerah cenderung korup.

Penegak hukum yang lahir dari semangat reformasi juga muncul Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan kewenangan yang ganda, yakni penyelidikan, penyidikan hingga penuntutan hendaknya dimaknai oleh penegak hukum kepolisian dan kejaksaan sebagai pendukung dan memiliki fungsi koordinatif dari kewenangannya. Hal ini agar tidak menimbulkan anggapan “cari aman” dari masyarakat karena kewenangannya sudah diambil oleh KPK dan ditebas habis dalam pemberantasan tindak pidana korupsi pejabat daerah.

Oleh karena itu, dalam keadaan yang *disorder* atau ketidaktertiban hukum seperti di Indonesia, proses penegakan hukum membutuhkan keberanian dari aparat hukum sendiri. Berani mengungkap tindak pidana korupsi di antara teman koleganya dan berani

untuk bersikap jujur sesuai dengan aturan dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap pejabat negara. Penegakan hukum progresif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi tidak dapat diserahkan kepada cara-cara konvensional sistem pencet tombol, melainkan membutuhkan suatu tipe penegakan hukum yang penuh greget (*compassion, empathy, commitment, dan dare* atau *courage*). Maka faktor keberanian pun menjadi penting dan mendapat tempat.

Mencermati putusan MK ini, penulis berpendapat bahwa bukan karena masalah diskriminasi di dalam pemeriksaan kepala daerah atau wakil kepala daerah yang tersangkut kasus pidana, termasuk korupsi yang harus melalui mekanisme izin tertulis dari presiden, namun itu lebih kepada pencederaan terhadap konsep negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Penulis tidak sependapat dengan pemohon pengujian undang-undang, begitu juga dengan pendapat DPR yang mempermasalahkan diskriminasi yang menyandarkan kepada pengertian Pasal 1 angka 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Dalam kajian hukum administrasi negara, kedudukan yang sama di muka hukum (*equality before the law*) itu berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat (Budiardjo, 1982: 58). Perkembangan konsep negara hukum juga menyebutkan salah satu unsurnya yakni adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam artian lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif (Soemantri, 1992: 29-30).

Penulis menyatakan bahwa Pasal 36 UU Penda akan melahirkan penegak hukum yang terpaku oleh doktrin positivisme, sehingga

sulit untuk menerapkan tindakan-tindakan *rule breaking* tadi dan terdapat ambiguitas di dalam menjalankan kewenangan satu atap kekuasaan eksekutif dalam sistem penyelenggaraan hukum pidana atau yang dikenal dengan istilah *criminal justice system*.

Seorang warga negara yang terlibat dalam kasus pidana tidak dapat langsung diadili di pengadilan, namun harus melalui proses kepolisian terlebih dahulu. Konteks inilah yang selalu menjadi alasan pembenar mengapa presiden turut serta dalam proses penegakan hukum, karena aparat kepolisian dan aparat kejaksaan itu masih dalam ranah eksekutif, bukan yudikatif. Seharusnya, unsur negara hukum yang salah satunya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak seorang warga negara perlu ditempatkan pada posisi yang benar, sehingga tidak tumpang tindih dengan pemahaman *criminal justice system*.

Progresivitas Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara pengujian Undang-Undang Pemerintahan Daerah tampak dalam argumennya yang menyatakan persetujuan tertulis dari presiden yang disyaratkan dalam proses penyelidikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (1) UU Penda akan menghambat proses penyelidikan, karena presiden diberi waktu 60 hari untuk mengeluarkan persetujuan tersebut. Dalam tenggang waktu itu, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana berpeluang melakukan upaya penghapusan jejak tindak kejahatan atau penghilangan alat bukti. Bahkan penyelidikan yang dirahasiakan dapat diketahui oleh yang bersangkutan.

Makna hukum progresif terkandung dalam pasal ini bahwa faktor *human behavior* atau

perilaku manusia menjadi objek, yakni aparat penegak hukum (polisi dan jaksa) meminta agar izin tertulis dapat diberikan dari presiden kepada penyidik Polri saat akan melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah atau wakil kepala daerah yang tersangkut korupsi.

Proses penyelidikan sebagaimana tercantum di dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dilakukan dalam rangka menentukan ada tidaknya suatu tindak pidana dalam kasus tertentu dan untuk mencari bukti-bukti awal untuk menentukan siapa pelaku tindak pidana. Apabila penyelidikan harus melalui izin dari presiden, dikhawatirkan akan terjadi penghilangan alat bukti dalam jangka waktu 60 hari atau menghapus jejak tindak pidana. Selain itu, permohonan persetujuan tertulis dari presiden untuk melakukan penyelidikan terhadap kepala atau wakil kepala daerah dapat membuka kerahasiaan proses penyelidikan itu sendiri. Dalam tahapan penyelidikan belum ada kepastian seseorang akan disidik atau tidak disidik, belum dilakukan pencarian dan pengumpulan bukti, namun hanya pengumpulan informasi. Dengan demikian, terhadap proses penyelidikan, seseorang tidak akan dikurangi dan dibatasi gerak dan aktivitasnya, kecuali jika dilakukan penangkapan.

Upaya pencegahan korupsi di pemerintahan daerah antara lain dilakukan dengan penerapan *good governance*, konsep *integrity island*, manajemen berbasis kinerja, minimalisasi korupsi proses pengadaan barang dan jasa, pakta integritas, menciptakan mekanisme pengaduan masyarakat, memperkuat lembaga audit dan auditor, memperkuat pemerintah daerah dalam bentuk identifikasi kemauan politik dan kapasitas pemerintah daerah dalam bentuk identifikasi kemauan politik dan kapasitas untuk

melaksanakan reformasi lokal, reformasi pada pelayanan sektor publik dengan kebijakan *one stop services*, membuat kode etik dan aturan perilaku, membuka akses masyarakat atas informasi, mobilisasi publik melalui pendidikan dan ukuran peningkatan kesadaran dan pelatihan serta investigasi untuk jurnalistik.

Hubungan antara *good governance* dengan hukum progresif sangatlah erat. Keduanya memiliki spirit bahwa untuk menyelenggarakan suatu negara yang baik dan bersih, diperlukan moralitas yang baik oleh para penyelenggara negara, etika yang baik dan perilaku yang baik. Sebab, hal tersebut akan berpengaruh kepada setiap kebijaksanaan atau pengambilan keputusan oleh pejabat negara yang nantinya akan diterapkan oleh semua warga negaranya dan *stakeholders* lainnya. Meminjam bahasa salah seorang pendiri bangsa ini, yaitu Soepomo dikatakan bahwa keberhasilan penyelenggara negara Indonesia bergantung pada “semangat para penyelenggara negara.” Semangat di sini bukan persoalan otak yang rasional, melainkan lebih kepada persoalan batiniah berupa spirit, moralitas dan kemauan atau kehendak (*will*). Jadi, *good governance* tidak dapat hanya menggunakan pendekatan rasional saja.

Ajaran hukum progresif yang perlu diterapkan oleh kepolisian dan kejaksaan di dalam melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap pejabat negara yang tersandung kasus korupsi adalah berpikir dan bertindak luar biasa. Satjipto Rahardjo menganalogkan berpikir luar biasa dengan tren penggunaan SQ (*spiritual quotient*). SQ mengandalkan cara-cara melompat, kreatif, mematahkan aturan lama (*rule-breaking*) dengan membuat aturan baru (*rule-making*). Pasca putusan MK ini, penegak hukum dapat

menerapkan secara langsung proses pemeriksaan yang dimulai dari penyelidikan, penyidikan hingga penuntutan terhadap pejabat daerah dalam tindak pidana korupsi, tanpa melalui izin tertulis dari presiden.

Pemikiran dan tindakan seperti inilah yang diharapkan oleh kebanyakan orang, di tengah krisis kepercayaan masyarakat terhadap aparat penegak hukum. Maka sejak diumumkan keinginan untuk menempuh langkah luar biasa, kita juga harus berani melakukan pembelotan, pembebasan terhadap konvensi-konvensi lama, dan menegaskan kehadiran suatu aturan baru. Filosofi terhadap hukum progresif akan bermakna ketika dipahami dan diimplementasikan di dalam penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi bagi siapapun, termasuk pejabat negara.

Paradigma keadilan substantif dalam penegakan hukum, khususnya pemberantasan tindak pidana korupsi dengan optik hukum progresif akan melahirkan kesejahteraan sosial. Masyarakat (*civil society*) sangat berharap bahwa penghukuman terhadap pelaku korupsi, nilai keadilannya seimbang dengan kasus-kasus yang menimpa warga masyarakat kelas menengah ke bawah.

Perlu dicontoh proses hukum yang hasilnya dilahirkan dari rahim MK bagaimana gaya-gaya berhukum dengan pendekatan *rule breaking* yang digunakan Mahfud MD, di saat memimpin pengujian undang-undang dan setiap penyelesaian perkara/sengketa lainnya di Mahkamah Konstitusi yang membawa paradigma baru keadilan substantif sekalipun itu menggeser nilai kepastian hukum atau dominasi penafsiran hukum lama (asas-asas, doktrin, konsep). Putusan-putusan yang lahir dari progresivitas Mahkamah Konstitusi dalam mendukung upaya

tegaknya konstitusi, demokrasi dan nilai-nilai keadilan substantif sudah banyak.

Dalam konteks ini, aparat penegak hukum kepolisian dan kejaksaan saatnya mengikuti proses hukum pemberantasan tindak pidana korupsi terhadap pejabat negara di daerah dilakukan dengan cara-cara yang luar biasa, guna melahirkan keadilan sosial dan membawa angin perubahan bagi penegakan hukum tindak pidana korupsi pejabat daerah dan/atau jajarannya. Bangsa yang maju adalah bangsa yang mau berpikir dan bertindak dengan cara-cara yang luar biasa, lebih dari sekadar yang biasa-biasa saja, termasuk spirit semua elemen bangsa dalam pemberantasan korupsi.

## V. SIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian dan analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-IX/2011, maka penulis menyimpulkan bahwa:

- a. *Rule breaking* dan integritas penegak hukum di dalam proses hukum terhadap pejabat daerah atas kasus korupsi dipengaruhi oleh faktor-faktor *meta-juridical* (non hukum) yang melingkupinya, yakni kekuasaan dan administratif melalui izin presiden. Melalui pemikiran dan tindakan *rule breaking*, pemeriksaan terhadap pejabat daerah dapat diterobos tanpa melalui mekanisme perizinan tertulis dari presiden guna menciptakan keadilan yang progresif atau keadilan masyarakat. Pasca putusan ini, aparat kepolisian dan kejaksaan dapat menjalankan kewenangannya tanpa dihambat oleh tembok izin tertulis dari presiden.



b. Kontribusi hukum progresif dalam pemberantasan korupsi di kalangan birokrat pemerintah daerah sebagai upaya menciptakan *good governance* lebih ditekankan pada aspek moralitas, etika dan nurani para penyelenggara negara. Sebab, spirit pembebasan dan selalu mencari kebenaran dan keadilan substansial (*substantial justice or social justice*) merupakan paradigma hukum progresif yang harus dipahami dan diimplementasikan setiap penyelenggara negara, termasuk aparat penegak hukum (kepolisian dan kejaksaan) dalam memeriksa pejabat daerah atas kasus korupsi. Bagaimana faktor *behavior* (perilaku) pejabat daerah yang menjadi objek pemeriksaan lebih mendapat prioritas daripada sekadar peraturan normatif.

Pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan komitmen bersama (*political will*) bagi semua warga negara tanpa kecuali. Karena korupsi merupakan penyakit yang sudah lama menggurita hampir di setiap jajaran *trias politica* dan masuk dalam *extra ordinary crime*. Peran serta masyarakat (*civil society*, termasuk akademisi) sangat dibutuhkan dan penanganannya pun dilakukan secara ekstra atau luar biasa, seperti spirit hukum progresif yang harus berani mendobrak pintu-pintu penafsiran hukum konvensional/positivistik/legalistik dan berani melakukan *the rule breaking* demi pencapaian keadilan sosial/substantif (*social justice/substantial justice*). Integritas, moralitas, etika dan nurani haruslah melekat di setiap pejabat negara, termasuk aparat penegak hukum sendiri yang memeriksa perkara korupsi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi. 2003. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Cet. 1. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet. 1, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Black, Henry Cambell. 1979. *Black's Law Dictionary*. St. Paul. Minn: West Publishing Co.
- Budiardjo, Miriam. 1982. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Faisal. September 2008. "Menggagas Pembaharuan Hukum Melalui Studi Hukum Kritis." *Jurnal Ultimatum*. Edisi II. Jakarta: STIH IBLAM, Jakarta.
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Cet. 1. Bandung: PT Refika Aditama.
- Husodo, Siswono Yudo. 2009. *Menuju Welfare State, Kumpulan Tulisan tentang Kebangsaan, Ekonomi dan Politik*. Cet. 1. Jakarta: Baris Baru.
- Kristiana, Yudi. 2009. *Menuju Kejaksaan Progresif; Studi tentang Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi*. Cet. 1. Yogyakarta: LSHP.
- Kusuma, Mahmud. 2009. *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*. Cet. 1. Yogyakarta: LSHP.

- Marpaung, Leden. 2009. *Tindak Pidana Korupsi Pemberantasan dan Pencegahan*. Ed. rev. Cet. 4. Jakarta: Djambatan.
- Peterson, Yan. 2005. *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia Indonesia-Inggris*. Surabaya: Karya Agung.
- Rahardjo, Satjipto. 2007. *Membedah Hukum Progresif*. Cet. 2. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Rahardjo, Satjipto. April 2005. "Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan." *Jurnal Hukum Progresif*. Vol. 1/ No. 1. PDIH Ilmu Hukum UNDIP.
- Santoso, Topo. Desember 2012. Di dalam tulisannya "*Hukum dan Integritas Anti Korupsi*", dalam Buku *Professor Safri Nugraha "Dalam Kenangan," Dedikasi Tak Henti pada "Good Governance."* Cet. 1. Depok: Djokosoetono Research Center Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Soemantri, Sri. 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Sudarto. 1981. "Tindak Pidana Korupsi di Indonesia." Ceramah di Undip, 1971. Dipublikasikan dalam *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Susanto, Anthon F. 2010. *Dekonstruksi Hukum: Eksplorasi Teks dan Model Pembacaan*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Suteki. 2012. "Perkembangan Ilmu Hukum dan Implikasi Metodologisnya." Dalam Satjipto Rahardjo dkk., *Refleksi dan Rekonstruksi Ilmu Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Zohar, Danah, & Ian Marshall. 2000. *IQ, Spiritual Intelligence, The Ultimate Intelligence*. London: Bloomsbury Publishing.