

Menyelamatkan Pengadilan TIPIKOR: Beberapa Pilihan Skenario Pengaturan¹

Oleh: Wahyudi Djafar²

Semenjak bergulirnya reformasi pada 1998, salah satu persoalan besar dan krusial yang dihadapi bangsa Indonesia adalah korupsi. Perilaku korup yang sifatnya struktural maupun non-struktural telah menyeruak sebegitu rupa, menjadi permasalahan serius yang merebak di segala bidang dan sektor kehidupan masyarakat secara meluas, sistematis dan terorganisir. Bahkan pada perkembangannya, korupsi menjadi satu elemen yang memiliki dampak serius bagi upaya pemenuhan (*to fulfill*) dan penegakkan (*to enforce*) hak asasi manusia, sebab korupsi melanggar upaya negara negara dalam memenuhi hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat.

Pengalaman Indonesia, akibat perilaku korupsi yang tersistematis, merata, dan hampir terstruktur—melembaga—di seluruh lapisan masyarakat, telah berimplikasi pada timbulnya krisis ekonomi, rusaknya sistem hukum dan terhambatnya pemerintahan yang bersih dan demokratis (*democratic and clean government*). Korupsi sudah menjadi akar dari semua persoalan yang dihadapi bangsa ini (*the root of all evils*). Dengan kata lain, korupsi telah menggoyahkan sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa tetapi sudah merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), sehingga diperlukan upaya luar biasa pula dalam penanganannya, baik dari segi partisipasi masyarakatnya, maupun kemauan politik (*political will*) dari negara—pembentuk hukum, pemerintah dan seluruh aparat penegak hukum.

Negara pasca-otoritarian pada dasarnya telah memberikan komitmen yang serius bagi upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, ditandai dengan dikeluarkannya beberapa regulasi yang memberi legitimasi bagi langkah dan gerakan pemberantasan korupsi. Setidaknya dua undang-undang telah dibentuk untuk mendukung gerakan ini, UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang selanjutnya diamandemen menjadi UU No. 20 Tahun 2001 dan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kedua peraturan perundangan tersebut telah secara tegas mengakui adanya sebuah kondisi darurat korupsi, seperti dinyatakan dalam UU No. 30 Tahun 2002, pada penjelasannya mengemukakan:

“Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkupnya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa”.

Pada tingkat implementasi, gerakan ini pun sudah menunjukkan progress yang signifikan, terbukti dengan mulai dikuaknya beberapa kasus kakap korupsi, dan serangkain kasus lainnya, yang berhasil mengungkap perilaku korup para pejabat publik, dari berbagai sektor, golongan dan tingkatan. Artinya,

¹ Kertas Kerja Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), dalam kerangka mengantisipasi tidak rampungnya pembahasan RUU Pengadilan Tipikor.

² Peneliti Hukum dan Konstitusi, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) di Jakarta.

political will dari negara terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, sedikit banyak telah memenuhi harapan masyarakat, meskipun kekurangan dan kelemahan juga masih berkelindan di beragam sisi.

Namun demikian, upaya perlawanan terhadap langkah dan gerakan pemberantasan korupsi juga tak pernah surut.³ Hal ini terbukti dari maraknya pengajuan permohonan *judicial review* atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi *juncto* UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kepada Mahkamah Konstitusi. Sehingga kemudian memunculkan kesan, MK menjadi institusi yang memberikan ruang untuk melakukan sebuah upaya hukum baru, bagi para tersangka korupsi, untuk mengusahakan pembebasan dirinya dari jerat undang-undang korupsi. Salah satu perkara pengujian undang-undang yang berkait erat dengan upaya pemandulan gerakan pemberantasan korupsi, adalah pengujian terhadap Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK), yang mengatur mengenai eksistensi pengadilan khusus tindak pidana korupsi. Pengujian terhadap pasal ini sangatlah kontroversial, sebab menentukan ada tidaknya pengadilan khusus korupsi untuk masa selanjutnya, yang berarti menentukan hidup matinya massifikasi gerakan pemberantasan korupsi di Indonesia. Mengingat masih buruknya kinerja, independensi, dan integritas pengadilan umum di negeri ini, sehingga kepercayaan publik (*public trust*) terhadap institusi pengadilan kurang samasekali.

Melihat situasi kontekstual dan kondisi penegakkan hukum di negeri ini, yang masih dalam masa transisi, dan memerlukan tindakan luar biasa, khususnya dalam upaya pemberantasan korupsi, serta supaya tidak bertentangan dengan semangat dan keinginan konstituen, dalam putusannya Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan, meskipun Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) bertentangan dengan UUD 1945, namun tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai diadakan perubahan paling lambat tiga tahun terhitung sejak putusan diucapkan.⁴ Menurut MK, pembentukan Pengadilan Tipikor dalam UU KPK dan bukan dengan undang-undang tersendiri, dari segi teknik perundang-undangan dianggap kurang sempurna. Kendati demikian, putusan ini sesungguhnya telah memberikan basis konstitusional yang kuat bagi keberadaan Pengadilan Tipikor.

Lebih jauh menurut MK, ketentuan Pasal 53 ini terang bertentangan dengan UUD 1945, sebab kehadiran pasal tersebut nyata-nyata telah menimbulkan dualisme penanganan perkara tindak pidana korupsi, yang berimplikasi pada terlanggarnya hak-hak konstitusional warganegara, khususnya para tersangka kasus korupsi. Kendati demikian MK masih memertimbangkan bahwa:⁵

1. Akibat hukum atas kekuatan mengikat Pasal 53 UU KPK tersebut harus cukup memertimbangkan agar proses peradilan Tipikor atas pemeriksaan perkara yang sedang ditangani tidak terganggu atau tidak macet, apa lagi menimbulkan kekacauan hukum;
2. Putusan yang diambil oleh Mahkamah jangan sampai menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) yang dapat mengakibatkan kekacauan dalam penanganan atau pemberantasan tindak pidana korupsi;
3. Putusan Mahkamah tersebut jangan sampai pula menimbulkan implikasi melemahnya semangat (*disinsentive*) pemberantasan korupsi yang telah menjadi musuh bersama bangsa dan masyarakat Indonesia;

³ Para aktivis gerakan anti korupsi menyebut kontra-gerakan anti korupsi, yang berupaya untuk mengamputasi regulasi pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai sebuah bentuk serangan balik dari para koruptor (*corruptor fight back*), atas massifnya gerakan anti korupsi.

⁴ Putusan MK Nomor: 012-016-019/PUU-IV/2006, tanggal 19 Desember 2006

⁵ *Ibid.*

4. Untuk melakukan penyempurnaan UU KPK dan penataan kelembagaan pengadilan khusus yang diperlukan untuk itu, tidak dapat diselesaikan seketika sehingga dibutuhkan waktu yang cukup.

Secara tegas, dalam putusannya MK juga menyatakan, agar supaya tidak terjadi kekacauan dalam proses peradilan tindak pidana korupsi, MK memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk sesegera mungkin melakukan penyesuaian UU KPK dengan UUD 1945 dan membentuk Undang-Undang tentang Pengadilan Tipikor dalam kerangka pengadilan khusus, sebagai satu-satunya sistem peradilan tindak pidana korupsi, sehingga dualisme sistem peradilan tindak pidana korupsi yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dapat dihilangkan.

Kendati MK telah memberikan penjelasan secara terang mengenai urgensi dan basis konstitusional pengadilan tindak pidana korupsi, sehingga penting untuk segera dibentuk UU Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, rupa-rupanya pembentuk undang-undang—Presiden dan DPR—kurang memberi respon positif atas perintah konstitusional yang diamanatkan MK. Terbukti hingga menjelang berakhirnya tenggat waktu yang diberikan MK—tiga tahun—bagi pembentukan UU Pengadilan Tipikor, demi tetap menjaga konstitusionalitas keberadaan pengadilan Tipikor, kerja legislasi DPR dan Pemerintah untuk membentuk undang-undang tersebut belum menampakkan progress yang menggembirakan.

Persoalan dimulai dengan lambatnya langkah presiden dalam mengajukan inisiatif RUU Pengadilan Tipikor kepada DPR. Meski putusan MK dibacakan pada 2006, akan tetapi presiden baru menindaklanjuti amar dari putusan tersebut pada akhir 2008. Akibatnya periode untuk melakukan pembahasan RUU Pengadilan Tipikor menjadi sangat terbatas, hanya menyisakan waktu satu tahun pembahasan hingga batas waktu yang diberikan oleh MK. DPR pun kurang memberikan respon positif atas inisiatif yang pembahasan RUU yang diajukan presiden. Perihal ini dapat dilihat dari berlarut-larutnya sikap untuk memberikan persetujuan atas inisiatif presiden tersebut, dan menindaklanjutinya dengan membentuk panitia pembentukan undang-undang (*panja/pansus*).⁶ Berlarut-larutnya penyikapan ini sempat memunculkan kesan, bahwa DPR terlebih dahulu melakukan kompromi-kompromi dan transaksi politik internal untuk menindaklanjuti inisiatif pembahasan RUU Pengadilan Tipikor, mengingat besarnya kepentingan DPR atas rancangan undang-undang ini. Khalayak pun *mafhum* dengan asumsi ini, mengingat DPR tengah menjadi lembaga yang paling disorot dalam upaya pemberantasan korupsi. Hingga awal 2009, setidaknya telah ada 10 anggota DPR yang tersangkut kasus korupsi, dan sebagian diantaranya bahkan telah divonis bersalah.

Daftar Anggota DPR Tersangkut Kasus Korupsi

No.	Nama	Fraksi	Kasus
1	H. Saleh Djasit	FPG	pengadaan Damkar
2	Hamka Yandhu	FPG	aliran dana BI
3	Sarjan Taher	FPD	alih fungsi hutan lindung
4	Al-Amin Nasution	FPPP	alih fungsi hutan lindung
5	Yusuf Emir Faishal	FKB	alih fungsi hutan lindung
6	Bulyan Royan	FPBR	pengadaan kapal Dephub

⁶ RUU Pengadilan Tipikor diajukan Presiden ke DPR pada tanggal 11 Agustus 2008 dengan Surat Presiden Nomor: R.49/Pres/8/2009 yang menugaskan kepada Menteri Hukum dan HAM, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Jaksa Agung untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU dengan DPR. Namun sampai dengan Masa Sidang III selesai, RUU ini masih mandeg pada proses penyusunan Daftar Inventaris Masalah (DIM) ditingkat fraksi. Per 26 Februari 2009, fraksi yang telah menyerahkan adalah Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Demokrat, dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi.

7	Antony Zeidra Abidin	FPG	aliran dana BI
8	Adiwarnita Adinegoro	FPG	dana kehutanan
9	Abdul Hadi Djamal	FPAN	korupsi pembangunan daerah tertinggal
10	Azwar Chesputra	FPG	alih fungsi hutan lindung
11	Hilman Indra	FBPD/PBB	alih fungsi hutan lindung
12	Fachri Andi Leluasa	FPG	alih fungsi hutan lindung
13	Agus Condro	FPDIP	uang gratifikasi BI

Sumber: data KRHN, diolah dari berbagai sumber.

Meski pada akhirnya DPR membentuk Panitia Khusus (Pansus) RUU pengadilan Tipikor, akan tetapi pada pelaksanaannya, kinerja pansus kurang berjalan maksimal, imbasnya pembahasan RUU Pengadilan Tipikor tidak menunjukkan perkembangan yang signifikan, dan seperti jalan di tempat. Kondisi ini diperparah dengan tersedotnya perhatian sebagian besar anggota panitia khusus RUU Pengadilan Tipikor pada pelaksanaan Pemilu 2009, sebab prosesnya yang bersamaan. Tercatat 80% anggota panitia khusus RUU Pengadilan Tipikor mencalonkan diri kembali pada pelaksanaan pemilu legislative 2009. Karenanya kemudian muncul kekhawatiran apakah dengan dua kali masa persidangan, yang notabene berjalan pasca-pelaksanaan Pemilu 2009, di mana telah terjadi perubahan secara psikologis pada anggota pansus baik yang terpilih kembali atau pun tidak, Pansus dapat menyelesaikan pembahasan RUU Pengadilan Tipikor sebelum masa jabatan DPR Periode 2004-2009 berakhir.⁷

Perbandingan Posisi Anggota Pansus RUU Pengadilan TIPIKOR pada Pemilu 2009

Posisi Pada Pemilu 2009	Jumlah	Prosentase
Kembali Mencalonkan Diri	40	80%
Tidak Mencalonkan Diri	10	20%
Total	50	100%

Sumber: data KRHN, diolah dari berbagai sumber

Dengan kondisi yang demikian menjadikan kita tidak dapat berharap banyak pada kerja panitia khusus, apalagi dengan kinerja pansus yang selama ini kurang maksimal. Tetapi dengan *precedent* yang ada,⁸

⁷ Ketua Panitia Khusus RUU Pengadilan Tipikor, Dewi Asmara, optimis dapat menyelesaikan RUU tersebut sebelum masa tugas DPR 2004-2009 berakhir pada September 2009. Menurut Dewi, pembahasan RUU akan dilakukan secara komprehensif dan tidak sekadar mengubah kata-kata sehingga bisa segera diaplikasikan. Lebih lanjut menurutnya, salah satu substansi pembahasan yang rumit adalah perihal keberadaan hakim di pengadilan Tipikor, tentang hakim karier dan non karier, bagaimana jenjang kepangkatan mereka, renumerasi yang berlaku nantinya, dan masalah pemeriksaan pendahuluan kasus korupsi. Selain itu, menurutnya keberadaan pengadilan tersebut tidak mungkin berada di setiap pengadilan negeri dan hanya ada tingkat provinsi. Hal tersebut karena pertimbangan keuangan negara yang tersedia. (<http://www.Liputan6.com>, RUU Pengadilan Tipikor Rampung Sebelum September, Jumat, 17 April 2009).

⁸ Preseden legislasi pasca-pemilu legislative 2004 memperlihatkan fakta-fakta adanya suatu proses akselerasi yang dilakukan DPR kepada suatu rancangan undang-undang. RUU TNI yang disahkan Berdasarkan surat persetujuan pembahasan nomor R.13/PU/VI/2004 yang ditandatangani Presiden Megawati Soekarnoputri saat itu, DPR periode 1999-2004 "dipaksa" menggelar sidang pembahasan RUU ini dan harus kelar pada 30 September 2004. Akhirnya RUU ini disahkan pada 29 September 2004 pada saat Pemilu untuk memilih anggota DPR periode 2004-2009 selesai digelar. Suara persetujuan paling keras agar pembahasan RUU TNI diselesaikan di akhir masa jabatan DPR dikeluarkan oleh Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), partai yang berada di balik pencalonan Megawati Soekarnoputri sebagai presiden periode 2004-2009. Pengamat militer Andi Wijayanto menilai "kenekatan" Megawati menurunkan surat persetujuan dan suara "vokal" F-PDIP mempercepat pembahasan didasari asumsi untuk meraih dukungan dari kalangan militer menjelang pilpres putaran kedua yang dipastikan menghadapkan Megawati

bahwa DPR pasca-pemilu legislative masih mampu menghasilkan undang-undang, bagaimanapun pesimismnya, kita mengharapkan DPR 2004-2009 memenuhi janji legislasinya, untuk menyelesaikan RUU Pengadilan Tipikor sebelum masa jabatannya berakhir pada September 2009 nanti.⁹ Dengan tidak menafikkan kerja legislasi yang tengah dilakukan pansus bersama pemerintah, langkah antisipasi perlu dipersiapkan untuk menyelamatkan eksistensi Pengadilan Tipikor, sebab jika tidak ada pengaturan yang menjadi payung hukum bagi hadirnya pengadilan Tipikor dalam sistem peradilan di Indonesia, keberadaannya pun terancam ditiadakan.

Skenario Alternatif

Meskipun Pansus RUU Pengadilan Tipikor telah menyusun jadwal pembahasan pada periode persidangan IV ini, dan mengagendakan selesai pembahasan pada awal Juli 2009, dengan melihat jadwal yang dibuat begitu fleksibel, dan agenda politik yang ada, dimana akan berlangsung pemilihan presiden putaran pertama, jauh dari harapan, RUU Pengadilan Tipikor akan disahkan menjadi undang-undang pada periode ini. Apalagi setelah memerhatikan kinerja pansus yang selama ini tidak memberikan progress dan hasil menggembirakan. Bahkan menjelang pelaksanaan Pemilu legislative 2009, muncul wacana untuk menyegerakan keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) tentang Pengadilan Tipikor.

Meski jika dilihat dari kacamata konstitusional usulan ini masih sedikit bermasalah, tetapi dengan kondisi faktual bahwa RUU Pengadilan Tipikor tidak menjadi prioritas pembahasan DPR pada Masa Sidang IV Tahun Sidang 2008-2009, menjadi penting untuk menyiapkan materi Perpu sedari sekarang. Agar bilamana terpaksa harus keluar Perpu, materi muatannya tidak mendistorsi atau justru berkontradiksi dengan semangat pemberantasan korupsi. Kendati materi Perpu menjadi hak prerogative presiden, namun alangkah lebih baiknya, bila substansinya juga merefleksikan keinginan dan aspirasi masyarakat secara luas.

RUU Prioritas Masa Sidang IV Tahun Sidang 2008-2009

No.	RUU
1	RUU tentang Penetapan Perppu Nomor 1/2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 10/2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD
2	RUU Standar Pelayanan Publik
3	RUU Jaringan Pengaman Sistem Keuangan

dengan calon presiden dari Partai Demokrat Susilo Bambang Yudhoyono. Ketua Komisi I DPR Ibrahim Ambong mengatakan tak mau penundaan pembahasan RUU TNI menjadi utang DPR periode 1999-2004 (Sinar Harapan 2004, Manuver di Akhir Periode yang Bikin Cemas).

Hasilnya, akselerasi pembahasan pun terjadi, pembahasan sebuah RUU yang umumnya membutuhkan waktu 3-4 bulan, pada pembahasan RUU TNI hanya memerlukan waktu 26 hari. Ini berimbas pada waktu yang dialokasikan untuk menggelar dengar pendapat dengan publik. Jika biasanya dialokasikan waktu 11-12 hari untuk mendapat masukan publik bagi pembahasan sebuah RUU, hanya membutuhkan waktu tiga hari. Ini berarti persetujuan DPR untuk RUU TNI diberikan benar-benar di ujung masa masa jabatan anggota DPR periode 1999-2004, yakni sebelum sidang terakhir DPR tanggal 30 September 2004. Rapat paripurna akhir masa jabatan DPR periode 1999-2004 Kamis malam (detik.com 2004). RUU lainnya yang disahkan pasac-pelaksanaan Pemilu 2004 adalah RUU Kepailitan (disahkan 22 September 2004), RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dan RUU Perikanan. Apakah Partai Demokrat sebagai partai pemenang Pemilu Legislatif 2009 dan pengusung calon presiden incumbent mau melakukan tindakan serupa untuk RUU Pengadilan TIPIKOR?

⁹ Masa sidang yang tersisa dari DPR periode 2004-2009 hanya tersisa dua kali yakni Masa Sidang IV Tahun Sidang 2008-2009: 27 April s/d 17 Juli 2009 dan Masa Sidang I Tahun Sidang 2009-2010: 14 Agustus s/d 30 September 2009. Dalam kondisi yang normal, proses pembentukan sebuah undang-undang hanya memakan waktu 120 hari (4 bulan), sedangkan dalam suatu kondisi yang mendesak dapat diselesaikan lebih cepat dari waktu 4 bulan.

4	RUU Peternakan dan Kesehatan Hewan
5	RUU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
6	RUU Mahkamah Konstitusi
7	RUU Komisi Yudisial
8	RUU Lalu Lintas Jalan
9	RUU Meteorologi dan Geofisika
10	RUU Ketenagalistrikan
11	RUU Jaminan Produk Halal
12	RUU Bendera, Bahasa, Lambang Negara, dan Lagu Kebangsaan
14	RUU Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Baran Mewah
15	RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
16	RUU Hukum Laut
17	RUU Rumah Sakit

Sumber: data KRHN, diolah dari beragam sumber

Konstitusi mengatur, bilamana terjadi kondisi darurat, sementara belum diadakan peraturan yang memberikan pengaturan atas kondisi tersebut, UUD 1945 memberikan wewenang kepada presiden untuk mengeluarkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Artinya, secara formil aturan ini bentuknya ialah peraturan pemerintah (PP), namun secara materil (materi muatannya), memiliki kekuatan seperti halnya undang-undang atau undang-undang dalam arti materil (*wet in materiele zin*). Hal ini sebagaimana diatur pada Pasal 22 UUD 1945, yang menyebutkan:

1. *Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.*
2. *Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.*
3. *Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.*

Ketentuan Pasal 22 di atas merupakan ketentuan UUD 1945 asli—pra-amandemen, sehingga untuk memahami maksud dari pengaturan tersebut kita dapat melihat Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen. Pada Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 dikemukakan:

Pasal ini mengenai noodverorderingsrecht Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Artinya, untuk mengeluarkan sebuah Perpu, unsur pertama dan utama yang harus dipenuhi ialah unsur kegentingan yang memaksa. Sehingga sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2), jika biasanya presiden mengeluarkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, maka dalam kondisi kegentingan yang memaksa, peraturan pemerintah dapat difungsikan sebagai undang-undang atau menggantikan (substitusi) fungsi undang-undang.¹⁰ Secara umum,

¹⁰ Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Liberty, 1996), hal. 21. Menurut Soehino, Perpu dapat dikeluarkan karena keadaan bahaya atau karena alasan-alasan yang mendesak, sementara proses legislasi di DPR tidak dapat dilaksanakan, sehingga atas dasar keyakinan presiden dapat mengeluarkan peraturan yang materinya setingkat dengan undang-undang.

kondisi kegentingan yang memaksa, dimaknai sebagai suatu keadaan darurat (*emergency*), atau umum dikenal dengan kondisi *emergency legislation*. Namun demikian kondisi kegentingan yang memaksa berbeda dengan terminology dari keadaan bahaya. Keadaan bahaya hanyalah salah satu faktor saja bagi timbulnya suatu kegentingan yang memaksa. Selain ancaman yang dapat menimbulkan keadaan bahaya, tuntutan dari internal negara yang tak dapat dielakkan dapat pula ditafsirkan sebagai suatu keadaan genting yang memaksa. Mengenai siapa yang berhak menentukan suatu kegentingan yang memaksa, adalah merupakan penilaian yang subjektif dari presiden, sesuai dengan tuntutan mendesak dari dalam pemerintahannya untuk bertindak secara cepat dan tepat. Sedangkan penilaian objektif akan diberikan DPR ketika Perpu telah diajukan sebagai undang-undang kepada DPR, untuk kemudian ditolak atau ditetapkan menjadi undang-undang.¹¹

Menurut Vernon Bogdanor, et. all, kondisi kegentingan yang memaksa atau keadaan darurat dapat dibedakan menjadi *state of war* atau *state of defence*; *state of tension*; dan *innere not stand*. Lebih jauh menurut Vernon, persiden sebagai pemegang kepala pemerintahan tertinggi dapat melakukan penilaian secara subjektif atas suatu kondisi yang sifatnya *innere notstand* (darurat internal). Sehingga presiden diberi wewenang untuk mengeluarkan kebijakan untuk mengatasi keadaan tersebut. Dengan catatan sebatas untuk kepentingan internal pemerintahan yang memerlukan payung hukum (basis legitimasi yuridis formal) setingkat undang-undang, sementara proses pembentukan undang-undang tersebut tidak mungkin dilakukan dalam waktu cepat. Jadi, pengertian kegentingan yang memaksa dapat dimaknai dari segi mendesaknya substansi dan mendesak dari segi waktunya. Bila kedua unsur tersebut telah terpenuhi, maka tidak ada halangan bagi presiden untuk mengeluarkan Perpu.¹²

Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 selanjutnya diatur secara terperinci pada Pasal 25 UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pasal tersebut menyebutkan:

1. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.*¹³
2. *Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang.*
3. *Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak berlaku.*
4. *Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.*

Dari ketentuan di atas, langkah presiden setelah menetapkan Perpu, adalah mengajukan RUU Penetapan Perpu menjadi undang-undang, kepada DPR, untuk mendapatkan persetujuan dari DPR. Yang menjadi persoalan selanjutnya ialah, ketika RUU Penetapan Perpu tersebut kemudian ditolak oleh DPR, maka Perpu tersebut menjadi tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.¹⁴ Meskipun begitu, menurut Jimly Ashiddiqie, pada dasarnya presiden dapat menyimpangi ketentuan tersebut untuk

¹¹ Jimly Ashiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 81-83.

¹² *Ibid*, hal. 84. Sebagaimana dikutip dari Vernon Bogdanor et, all, *Comparing Constitution*, (New York: Clarendon Press, 1995).

¹³ Penjelasan Pasal 25 ayat (1): Yang dimaksud dengan "persidangan yang berikut" adalah masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat yang hanya diantara satu masa reses.

¹⁴ Pengaturan mengenai mekanisme penetapan perpu dan prosedur pengajuan RUU Penetapan Perpu menjadi undang-undang diatur menggunakan Peraturan Presiden (Perpres) No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Perpu, Rancangan PP dan Rancangan Perpres.

menyelamatkan pemerintahannya—dalam term pemerintahan otoritarian—dan menghindari penolakan persetujuan dari DPR, sembari menunggu keluarnya undang-undang yang sesungguhnya, presiden dapat mengeluarkan Perpu untuk jangka waktu satu tahun, untuk selanjutnya dicabut kembali oleh presiden atau ditolak oleh DPR.¹⁵

Sebaiknya Kapan Perpu Pengadilan Tipikor Dikeluarkan?

Meskipun perihal kegentingan memaksa menjadi hak subjektif presiden untuk menilainya, jika Perpu Pengadilan Tipikor dikeluarkan sebelum berakhirnya masa jabatan DPR Periode 2004-2009, adalah tidak tepat dan bermasalah secara konstitusional, karena dapat dipastikan belum memenuhi unsur-unsur kegentingan yang memaksa. Selain menyalahi etika legislasi, karena inisiatif pembahasan RUU Pengadilan Tipikor berasal dari presiden, penetapan Perpu yang terburu-buru, akan dapat dipastikan ditolak oleh DPR, karena hanya menjadi komoditas politik partai politik tertentu—Partai Demokrat—dan mungkin sekedar mengangkat citra presiden berkuasa (*incumbent*), bahwa presiden telah mendukung upaya pemberantasan korupsi. Sementara pada fakta hukumnya, bilamana Perpu tersebut ditolak oleh DPR, maka berakhirilah eksistensi dari pengadilan tindak pidana korupsi, meski tenggat waktu yang diberikan MK masih tersedia sekalipun, dan ke depan tentunya hal ini akan berakibat buruk bagi gerakan pemberantasan korupsi di Indonesia.

Apabila benar terjadi, DPR tidak menyelesaikan pembahasan RUU Pengadilan Tipikor sebelum masa jabatan mereka berakhir, ada dua pilihan skenario, mengenai kapan waktu yang tepat untuk mengeluarkan Perpu? *Pertama*, adalah setelah berakhirnya masa jabatan DPR periode 2004-2009 (awal Oktober 2009), sebelum masa jabatan presiden 2004-2009 berakhir, artinya Perpu ini akan dibahas untuk ditetapkan menjadi undang-undang oleh DPR Periode 2009-2014, yang mayoritas kursi ada pada Partai Demokrat, sehingga kecil kemungkinan Perpu tersebut akan ditolak oleh DPR yang baru, dengan catatan kursi oposisi terhadap presiden *incumbent* tidak mayoritas. Asumsinya, karena Perpu dikeluarkan oleh Presiden *incumbent* yang notabene dari Partai Demokrat. Pilihan skenario *kedua*, adalah mendorong dikeluarkannya Perpu setelah dilantiknya presiden baru, periode 2009-2014, atau setelah 20 Oktober 2009, menjelang tenggat waktu yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi—19 Desember 2009. Namun pilihan ini agak sukar diprediksi, sebab belum diketahui komitmen presiden—pemerintahan baru terhadap eksistensi Pengadilan Tipikor. Tentang pembahasan Perpu menjadi undang-undang, *precedent* yang ada selama ini, DPR belum akan melakukan pembahasan legislasi pada tahun pertama masa jabatannya. Tahun pertama seringkali disibukkan dengan pembentukan blok-blok koalisi di parlemen, sementara kerja-kerja legislasi baru akan dimulai pada tahun kedua jabatan, atau setelah program legislasi nasional terbentuk, sehingga kemungkinan pembahasan Perpu Pengadilan Tipikor menjadi undang-undang akan dilakukan pada 2010.

Kedua pilihan skenario tersebut, secara konstitusional sekiranya sudah tepat, sebab telah memenuhi unsur-unsur kegentingan yang memaksa, baik mendesak substansinya—perlu nya eksistensi pengadilan Tipikor dalam sebuah kondisi darurat korupsi—dan mendesak dari segi waktunya—menjelang berakhirnya batas waktu yang diberikan oleh MK kepada pembentuk undang-undang, 19 Desember 2009. Dan, sudah terbukti bahwa DPR Periode 2004-2009 sudah tidak mampu untuk menyelesaikan pembahasan RUU Pengadilan Tipikor, karena berakhir masa jabatannya, sedangkan pengaturan tersebut harus tetap diadakan, demi eksisnya Pengadilan Tipikor.

Mengenai masa berlakunya Perpu, bilamana DPR belum menetapkan Perpu menjadi undang-undang, atau membatalkan keberlakuan Perpu dengan segala konsekuensi hukumnya, maka secara yuridis Perpu tersebut tetap memiliki kekuatan hukum mengikat. Jika kemudian DPR membatalkan atau tidak

¹⁵ Jimly Ashiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 87.

menyetujui Perpu tersebut untuk ditetapkan menjadi undang-undang, maka kondisi selama berlangsungnya Perpu, tetap memiliki legitimasi hukum, artinya tidak ada persoalan hukum dengan eksistensi Pengadilan Tipikor, ketika pengadilan tersebut pengaturannya menggunakan Perpu, dan kemudian Perpu tersebut dibatalkan oleh DPR. Sebab pembatalan Perpu yang dilakukan DPR tidak memiliki sifat retroaktif dan perlu digarisbawahi pula, bahwa secara materi muatan Perpu memiliki nilai dan derajat kekuatan yang setara dengan undang-undang.¹⁶

Tentang materi muatan Perpu, ada beberapa pilihan substansi yang mungkin bisa di dorong, demi menjaga nafas dan tetap bekerjanya Pengadilan Tipikor. Pertama, memertahankan kondisi yang ada sekarang, artinya membawa materi muatan Pasal 53 jo Pasal 54 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2002. Dalam pengertian memberi legitimasi yuridisi formal terhadap kondisi yang sudah berjalan saat ini. Kedua, serupa dengan materi muatan RUU yang menjadi inisiatif pemerintah saat ini, yang sebagian telah dibahas DPR, tentunya dengan merombak seluruh ketentuan yang memerlemah kedudukan dan fungsi Pengadilan Tipikor, serta menambahkan ketentuan peralihan, bahwa sebelum terbentuknya institusi pengadilan yang baru, sembari menunggu Perpu disahkan menjadi undang-undang, dan seluruh perangkat pendukungnya siap, maka kondisi yang sudah ada—Pengadilan Tipikor yang sudah berjalan—tetap dibiarkan berfungsi seperti biasa. Agar tidak ada kekosongan proses peradilan tindak pidana korupsi pada Pengadilan Tipikor. Dan ketiga, mendorong Perpu sesuai RUU versi masyarakat, dengan tetap menyantumkan ketentuan peralihan untuk memertahankan kondisi yang sudah ada.

Politisasi terhadap isu Pengadilan Tipikor adalah sebuah keniscayaan yang tak ter-elakan, dalam suasana hiruk pikuk agenda politik nasional pemilihan umum. Karenanya, ini menjadi moment yang tepat bagi masyarakat secara luas untuk mengukur komitmen partai-partai politik yang ikut berkontestasi dalam pemilu, terhadap upaya pemberantasan korupsi, termasuk para pelaku dan tokoh politik di dalamnya. Keberpihakan terhadap eksistensi Pengadilan Tipikor dapat menjadi satu indikator untuk melakukan penilaian tersebut, dan selanjutnya menentukan siapa yang sesungguhnya pantas didukung untuk memimpin pemerintahan negeri ini.[]

Wahyudi Djafar, Menyelesaikan Sarjana Hukum pada bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta. Semasa kuliah aktif di Badan Penerbitan Pers Mahasiswa (BPPM) MAHKAMAH dan Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII). Fokus pada isu-isu konstitusi dan pemenuhan hak-hak konstitusional warganegara (*citizen constitutional rights*). Aktif melakukan beragam penelitian, dan beberapa kali menulis di media cetak, baik lokal maupun nasional. Saat ini bekerja sebagai Peneliti Hukum dan Konstitusi KRHN.

¹⁶ Soehino, *Op. Cit.* hal. 22. Lihat juga Jimly Ashiddiqie, dalam *Ibid.*

Filename: Menyelamatkan Pengadilan TIPIKOR_Pantharei
Directory: D:\Working\Tulisanku
Template: C:\Documents and Settings\W@hyudi\Application
Data\Microsoft\Templates\Normal.dotm
Title:
Subject:
Author: Wahyudi
Keywords:
Comments:
Creation Date: 4/30/2009 1:04:00 PM
Change Number: 3
Last Saved On: 5/15/2009 10:38:00 AM
Last Saved By: Wahyudi
Total Editing Time: 45 Minutes
Last Printed On: 5/15/2009 10:39:00 AM
As of Last Complete Printing
Number of Pages: 9
Number of Words:4,193 (approx.)
Number of Characters: 28,221 (approx.)