

KONSEKUENSI HUKUM ATAS AROGANSI PENENTU KEELJAKAN
DALAM PROSES PELAKSANAAN PEMBANGUNAN DONOHUDAN

Makalah

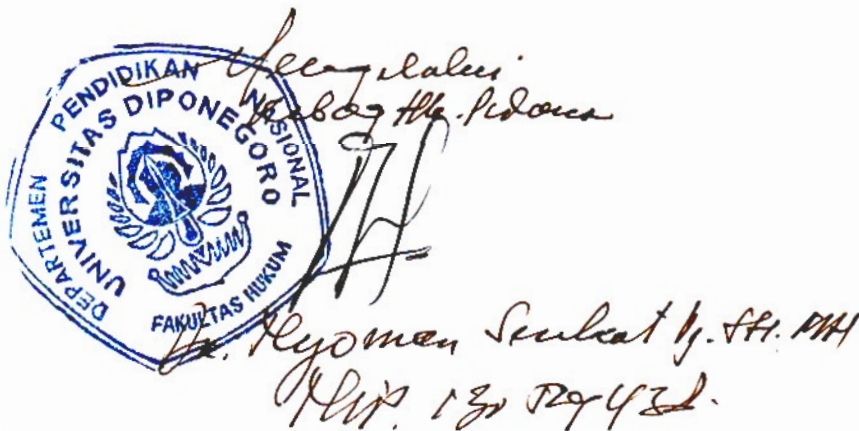
Disajikan dalam Diskusi Interaktif “Mensikapi Perjalanan Kasus Donohudan “

Di Gedung Program Pascasarjana UNDIP

26 Oktober 2000

Oleh :

Nyoman Serikat Putra Jaya



HIMPUNAN MAHASISWA ISLAM (HMI)
KOMISARIAT HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG

2000

KONSEKUENSI HUKUM ATAS AROGANSI PENENTU KEBIJAKAN DALAM PROSES PELAKSANAAN PEMBANGUNAN DONOHUDAN

Oleh : Nyoman Serikat Putra Jaya .

1. Sesuai dengan proposal yang disampaikan Panitia Diskusi Interaktif “Mensikapi Perjalanan Kasus Donohudan”, kami diminta untuk memberikan sumbangan pemikiran atau urun rembug dalam mencari pemecahan masalah serta mencari solusi yang konkrit dalam menyikapi perjalanan kasus Donohudan menuju penegakan supremasi hukum, sudah barang tentu sesuai dengan bidang yang kami tekuni atau geluti. Adapun oleh Panitia, kami diminta untuk membahas sub tema : “Konsekuensi Hukum Atas Arogansi Penentu Kebijakan Dalam Proses Pelaksanaan Pembangunan Donohudan”.

Sedangkan sasaran yang hendak dicapai dengan adanya diskusi interaktif ini adalah bahwa dengan diskusi interaktif ini diharapkan peserta mampu menelaah, memahami, dan berpendapat tentang hal-hal yang berkaitan secara langsung terhadap berbagai materi atau sub tema yang mengarah pada pemecahan masalah serta mencari solusi yang konkrit, jelas dan perspektif menuju penegakan supremasi hukum khususnya dalam menyikapi perjalanan kasus Donohudan. Sebenarnya ada beberapa permasalahan yang perlu mendapat kajian, seperti konsep atau ide apa yang melatar belakangi pembangunan proyek Haji Donohudan, bagaimana pengorganisasian pelaksanaan pembangunan proyek Haji Donohudan itu (aspek manajemen) dan sudah barang tentu juga dari aspek siapa yang bertanggung jawab dan sejauh mana pertanggungjawabannya?. Dan masih banyak pertanyaan yang dapat dilontarkan, namun pada kesempatan ini kami akan memfokuskan pada aspek hukum, terutama konsekuensi hukum khususnya hukum pidana atas arogansi penentu kebijakan dalam proses pelaksanaan pembangunan Donohudan, sesuai dengan bidang keahlian kami.

2. Untuk memberikan gambaran yang memadai mengenai judul yang ditugaskan kepada kami, terlebih dahulu akan diberikan beberapa pengertian, sehingga

diperoleh pemahaman yang memadai. Konsekuensi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Penerbit Balai Pustaka, diartikan sebagai akibat dari suatu perbuatan, pendirian, dan sebagainya. Dengan demikian, konsekuensi hukum berarti akibat hukum yang dapat dari aspek hukum administrasi, hukum perdata, dan hukum pidana. Arogansi berarti perasaan superioritas yang dimanifestasikan dalam sikap suka memaksa, atau kepongahan, kecongkakan, keangkuhan. Sedangkan kebijakan diberi makna (1) kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan dan (2) rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tt pemerintahan, organisasi, dan sebagainya), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran, garis haluan.

3. Untuk menentukan apakah penentu kebijakan dalam proses pelaksanaan pembangunan Donohudan ikut bertanggung jawab atas pelaksanaan pembangunan Donohudan, haruslah dianalisis secara manajemen organisasi. artinya dalam pelaksanaan pembangunan Donohudan tersebut, akan membentuk suatu organisasi pelaksana di mana sudah barang tentu melibatkan manusia. Komponen dari suatu organisasi adalah apa yang disebut "hirarki otoritas" di samping elemen tujuan organisasi dan pembagian kerja. Otoritas adalah hak untuk memerintah orang-orang lain. Manajer-manajer mempunyai otoritas atas orang-orang bawahan mereka. Apabila organisasi-organisasi membagi pekerjaan menjadi komponen-komponen kecil, maka harus ada sesuatu yang dilakukan untuk mengkoordinasikan usaha-usaha yang dihasilkan untuk menjamin agar mereka menyatukan dan mencapai tujuan organisasi. Hirarki otoritas, di dalam mana posisi-posisi pekerjaan disusun untuk menambah otoritas, memudahkan koordinasi ini. Orang-orang yang memiliki otoritas tinggi dapat keputusan-keputusan yang menghasilkan koordinasi dan pengarahan kegiatan-kegiatan pekerjaan pada tingkat bawah yang tepat (Moekijat, 1990:48). Manajer adalah seseorang dalam suatu organisasi yang bertanggung jawab atas hasil kerja seorang bawahan atau lebih. Manajer dikenal dengan bermacam-macam nama

jabatan seperti pengawas , kepala , dekan , manajer umum , gubernur , presiden dan pemimpin kelompok .

Dengan analisis dari sudut organisasi , sebenarnya dapat diketahui siapa yang paling bertanggung jawab atas pelaksanaan pembangunan Donohudan tersebut . Dengan demikian harus diketahui sejauh mana kedudukan si “penentu kebijakan” yang menurut istilah panitia “arogan” itu di dalam pelaksanaan pembangunan Donohudan itu ? Apakah si penentu kebijakan tersebut mempunyai otoritas yang tertinggi di dalam menentukan berhasil tidaknya pembangunan Donohudan tersebut ? . Apakah elemen-elemen di bawahnya yang juga mempunyai otoritas dapat menjalankan peranannya secara wajar menurut kepatutan dan kewajaran dalam suatu organisasi atau apakah hanya sebagai pelengkap penderita (boneka) ? . Sederetan pertanyaan-pertanyaan di atas dapat menentukan sejauh mana tanggung jawab si penentu kebijakan tersebut .

4. Dari fakta-fakta yang ada ternyata pelaksanaan pembangunan Donohudan menimbulkan persangkaan adanya pelanggaran hukum yang apabila dicermati dapat berupa pelanggaran administratif atau “administrative violence” dan pelanggaran pidana atau “criminal violence” . Adanya pelanggaran pidana dalam pembangunan Donohudan ini , terbukti dengan diajukannya ke depan sidang pengadilan salah seorang yang ikut ambil bagian dalam suatu organisasi pembangunan Donohudan tersebut . Namun yang menjadi sorotan masyarakat , mengapa yang kena jeratan hukum baru seorang , apakah orang-orang si pemegang otorita di dalam pembangunan asrama haji Donohudan tidak dapat dijerat oleh hukum pidana khususnya Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Nomor. 3 Tahun 1971 atau UU Nomor. 31 Tahun 1999) . Prinsip dasar dalam hukum pidana adalah seseorang hanya dapat diertanggungjawabkan secara pidana atas perbuatan yang dilakukan karena kesalahannya . Dan pertanggungjawabannya pun bersifat pribadi . Namun demikian , hukum pidana juga dapat menjerat orang-orang yang secara berama-sama melakukan pelanggaran hukum pidana , melalui ketentuan atau lembaga “penyertaan dalam Pasal 55 KUHP dan pembantuan melalui Pasal 56 KUHP “ . Kasus pembangunan Asrama Haji Donohudan ini , terjadi sebelum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 diundangkan , sehingga yang diterapkan adalah

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971. Dari kaca mata Pasal 55 KUHP sebenarnya yang dijerat oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 dalam kasus dugaan penyelewengan yang terjadi dalam pembangunan asrama haji Donohudan, tidak hanya seorang, sebab dalam tindak pidana korupsi biasanya melibatkan beberapa orang setidaknya-tidaknya lebih dari seorang. Pasal 55 KUHP memidana orang yang: melakukan kejahatan, yang menyuruh lakukan kejahatan, yang turut serta melakukan kejahatan dan yang menganjurkan untuk melakukan kejahatan. Dengan demikian, dalam pembangunan asrama haji Donohudan, dapat saja para pemegang otoritas termasuk si penentu kebijakan yang arogan itu diajukan ke persidangan pengadilan karena melakukan tindak pidana korupsi, dengan syarat apakah si penentu kebijakan itu betul-betul menyalahgunakan kekuasaannya / kedudukannya / kewenangannya. Di dalam praktek penanganan tindak pidana korupsi, sering terjadi yang diajukan ke persidangan adalah terdakwa tunggal namun di dalam surat dakwaan jaksa Penuntut Umum selalu dimulai dengan kata-kata bahwa ia terdakwa baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama si A atau orang lain yang masih dalam proses pemeriksaan atau yang perkaranya dalam berkas lain, dan seterusnya, pada akhir dakwaan terdapat kata-kata melanggar Pasal UU Nomor 3 Tahun 1971 jo Pasal 55 KUHP. Dengan menyebut Pasal 55 KUHP ini, maka sebenarnya pada diri Jaksa Penuntut Umum tersebut ada kewajiban hukum dan kewajiban moral untuk segera melimpahkan perkara si A atau orang lain itu ke pengadilan. Kalau tidak maka bermacam-macam anggapan atau sorotan dari masyarakat akan muncul, bahkan yang paling menyedihkan kalau ada yang berpendapat ini merupakan suatu rekayasa atau ada permainan politiknya.

5. Di dalam Lokakarya tentang "Perang Terhadap Korupsi" yang diselenggarakan dalam rangka Kongres PBB ke X tentang "The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders" yang diselenggarakan di Viena, 10 - 17 April 2000, antara lain dibicarakan bahwa strategi yang solid dan sukses anti korupsi, berdasar pada 4 pilar atau tiang yaitu: (a) economic development; (b) democratic reform; (c) a strong civil society with access to information and

a mandate to monitor the actions of the State ; and (d) the presence of the rule of law .

Berdasarkan 4 pilar atau tiang di atas , ada 4 basis area untuk mengambil tindakan terhadap korupsi dalam suatu negara , yaitu :

(a) The basic Institutions of good governance need to be strengthened , first and foremost , the judiciary , which is itself the guardian of laws and of integrity . If the judiciary itself is corrupt , the problem is compounded and the public at large is left without the rule of law .

(b) The capacity and integrity of enforcement need to be enhanced The best law has no value if it is not enforced . The best judges and magistrates are wasted if cases are never brought before them . Good investigations are wasted effort if the police or prosecutor are themselves corrupt ;

(c) A Government needs to put in place a solid set of preventive tools . Code of conduct and strong independent oversight bodies can help ensure that acceptable standards of behaviour are followed in both the private and public sector . Political leaders in all branches of government , the legislature and the judiciary can be required to have transparency in their own financial dealings through asset disclosure for themselves and members of their families .

(d) The public needs to be educated on the advantages of good governance . It must also be clear that the public itself bears a large share of responsibility for insisting on honesty and integrity in government and business . Members of the public need to learn not to let anybody buy their votes ; not to pay bribes themselves ; to report incidents of *corruption to the authorities* ; and to teach their children the right values , for instance , that integrity is good and corruption is bad .

6. Jack Bologna sebagaimana dikutip oleh BPKP , mengemukakan "Gone Theory" guna menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kecurangan , yang meliputi : "Greeds" (keserakahan) , "Opportunities" (kesempatan) , "Needs" (kebutuhan) dan "Exposures" (pengungkapan) .

- Greeds (keserakahan) berkaitan dengan adanya perilaku serakah yang secara potensial ada dalam setiap diri orang .

- Opportunities (kesempatan) berkaitan dengan keadaan organisasi atau instansi atau masyarakat yang sedemikian rupa sehingga terbuka kesempatan bagi seseorang untuk melakukan kecurangan terhadapnya .
- Needs (kebutuhan) berkaitan dengan faktor-faktor yang dibutuhkan oleh individu-individu untuk menunjang hidupnya yang wajar .
- Exposures (pengungkapan) berkaitan dengan tindakan atau konsekuensi yang akan dihadapi oleh pelaku kecurangan apabila pelaku ditemukan melakukan kecurangan (BPPF , 1999 : 469) .

Dengan demikian apabila mengikuti theory : "G-O-N-E" ini , maka korupsi akan berkembang apabila faktor-faktor GONE ini kondusif untuk timbulnya korupsi itu . Dengan bahasa yang sederhana , apabila pada diri seseorang yang kebetulan memegang jabatan publik , sifat keserakahannya begitu tinggi , keadaan organisasi atau instansi di mana ia bekerja administrasi keuangan tidak teratur dan pengawasan juga tidak begitu ketat , didukung oleh kebutuhan hidup yang serba mewah dan disertai pengungkapan perkara oleh aparat penegak hukum yang tidak begitu tegas , maka korupsi akan tumbuh dengan subur . Sebaliknya apabila orangnya tidak serakah dan jujur , organisasi yang serba teratur dan pengawasan berjalan sebagaimana mestinya dan tidak dengan pola hidup yang konsumtif dan penegakan hukum yang begitu tegas tanpa pandang bulu , maka niscaya korupsi dapat ditekan . Yang pada akhirnya ditentukan oleh "hati nurani" .

7. Dari apa yang telah diuraikan di atas , kiranya dapat disimpulkan bahwa penanganan kasus dugaan adanya penyelewengan dalam pelaksanaan pembangunan asrama haji Donohudan haruslah transparan supaya tidak menimbulkan kesan adanya sesuatu permainan atau rekayasa . Penentu kebijakan dapat saja menerima konsekuensi hukum , baik hukum administrasi , hukum perdata maupun hukum pidana , sepanjang tindakan penentu kebijakan tersebut melampaui batas kewenangannya . Artinya si penentu kebijakan hanya menganggap para pelaksana pembangunan asrama haji Donohudan sebagai boneka atau pelengkap penderita , maka si penentu kebijakan terkena konsekuensi hukum , namun apabila si penentu kebijakan di dalam melaksanakan kewajibannya sebagai penentu kebijakan sudah sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum atau tata-laksanaan yang ditentukan

dalam pengambilan pengambilan keputusan di bidang publik , maka ia terbebas dari konsekuensi hukum . Bagi aparat penegak hukum yang dibebani tugas untuk menuntaskan penyelesaian kasus pembangunan asrama haji Donohudan , mempunyai kewajiban hukum dan moral untuk sesegera mungkin menyelesaikan perkara tersebut secara transparan dan tuntas , dengan tidak mengulur-ulur waktu kalau memang yakin perkara tersebut merupakan tindak pidana korupsi .

Demikianlah , uraian dari kami , semoga dapat dijadikan bahan diskusi sehingga tujuan yang hendak dicapai sesuai dengan proposal dapat terwujud .

DAFTAR PUSTAKA

Moekijat, **Asas-Asas Perilaku Organisasi**, Bandung, Penerbit Mandar Maju, 1990

Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan, **Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional**, Edisi Maret 1999.

United Nations, **Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders**, Viena, 10-17 April 2000.