

PROFESIONALISME APARATUR PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM*

Oleh :
Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M.**

I. PENDAHULUAN

Sebagaimana telah menjadi tekad bangsa kita, bahwa dalam menyelenggarakan pembangunan terutama untuk mengatasi krisis multidimensional yang sedang kita hadapi pada dewasa ini, kita semua telah bertekad untuk melaksanakan reformasi di segala bidang pembangunan nasional terutama bidang-bidang ekonomi, politik, hukum serta sosial budaya untuk menghantarkan bangsa Indonesia menuju ke masa depan yang lebih demokratis, lebih berkeadilan dan menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak asasi manusia dan yang menempatkan hukum sebagai sesuatu yang utama (*supreme*) dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Untuk mendukung berbagai upaya yang dilakukan ke arah itu, pembangunan hukum dalam satu kesatuan sistem pada masa mendatang, sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum, akan dititikberatkan pada langkah-langkah strategis yang mencakup pembangunan substansi hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Langkah-langkah pembangunan hukum tersebut perlu mendapat perhatian yang sungguh-sungguh, sejalan dengan semakin luasnya pengaruh globalisasi, sehingga membentuk dan memfungsikan Sistem Hukum Nasional yang mantap merupakan syarat utama untuk dapat mewujudkan tegaknya asas kedaulatan hukum (supremasi hukum) yang harus dijunjung tinggi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam reformasi hukum, penegakan asas kedaulatan hukum (supremasi hukum) tersebut, harus menjadi acuan dalam memecahkan

*Pengarahan pada Rapat Kerja Teknis Pengawasan (RAKERWAS) Inspektorat Jenderal Departemen Hukum & Perundang-undangan, tanggal 14 - 15 Maret 2000, di Jakarta.

**Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional - Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI

persoalan-persoalan dasar bidang hukum yang mencakup perencanaan hukum (*legislation planning*), proses pembuatan hukum (*law making process*), penegakan hukum (*law enforcement*) dan upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum (*law awareness*).

Di masa depan, hukum diharapkan akan berada pada posisi yang terhormat, dan supremasi hukum yang disuarakan banyak orang harus menjadi kenyataan, karena dianggap sebagai salah satu solusi agar keadaan yang belum dapat menjamin keadilan dan kepastian hukum tidak terulang lagi. Untuk mencapai tujuan itu, peranan hukum di masa depan tidak akan terlepas dari perbaikan-perbaikan elemen-elemen hukum yang utama yaitu materi hukum, aparat hukum, budaya hukum, serta sarana dan prasarana yang mendukungnya.

Secara implisit, hal-hal yang dikemukakan dapat disimpulkan dalam kebijakan pembangunan hukum yang tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

GBHN 1999 yang disusun atas dasar landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945 pada prinsipnya adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk 5 (lima) tahun, guna mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan.

Dalam GBHN tersebut, arah penyelenggaraan negara telah ditetapkan untuk mencapai tujuan dalam upaya mewujudkan kehidupan demokratis, berkeadilan sosial, melindungi Hak Asasi Manusia (HAM), menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju dan sejahtera.

Meskipun GBHN telah menetapkan arah dan tujuan pembangunan, namun pada saat ini di bidang hukum masih dirasakan adanya perkembangan yang kontroversial. Di satu pihak produk materi hukum, pembinaan aparat, sarana prasarana hukum telah menunjukkan adanya peningkatan, tetapi di lain pihak tidak diimbangi dengan peningkatan integritas moral dan profesionalisme aparat hukum, kesadaran hukum, mutu pelayanan, serta tidak adanya kepastian dan keadilan hukum, sehingga mengakibatkan supremasi hukum belum dapat diwujudkan.

Tekad untuk memberantas segala bentuk penyelewengan sesuai tuntutan reformasi seperti korupsi, kolusi, nepotisme, serta kejahatan

ekonomi keuangan dan penyalahgunaan kekuasaan belum diikuti langkah-langkah nyata dan kesungguhan pemerintah serta aparat penegak hukum dalam menerapkan dan menegakkan hukum, dan terjadinya campur tangan dalam proses peradilan, serta tumpang tindih dan kerancuan hukum mengakibatkan terjadinya krisis hukum yang berkepanjangan.

Kondisi hukum yang demikian mengakibatkan perlunya dilakukan secara sungguh-sungguh pembangunan segenap elemen hukum dalam satu kesatuan sistem, termasuk langkah-langkah untuk meningkatkan profesionalisme aparatur pengawasan dalam upaya penegakan hukum dan terselenggaranya pelayanan yang prima serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

II. PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN YANG BAIK

Setelah melalui perjalanan panjang dalam memperjuangkan eksistensi hukum, dalam dasawarsa terakhir ini pembangunan hukum mulai memperoleh perhatian dengan menempatkan sebagai salah satu bidang pembangunan. Hukum tidak lagi hanya sekedar menjadi obyek pembangunan, namun lebih dari itu hukum sebagai subyek pembangunan telah ditempatkan pada posisi yang strategis yang diharapkan dapat memayungi segenap aspek pembangunan baik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam suasana ketertiban dan keadilan yang menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia.

Posisi hukum yang sangat strategis yang telah menempatkannya sebagai sesuatu yang utama (supreme) dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesungguhnya merupakan upaya sadar bangsa Indonesia setelah mengalami berbagai krisis multidimensional. Kegagalan otoriterisme kekuasaan, tidak adanya transparansi dan akuntabilitas pemerintah kepada rakyat serta munculnya berbagai penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang di masa lampau yang tidak menjamin terselenggaranya ketertiban dan keadilan ternyata telah menyadarkan kita semua akan arti penting tegaknya asas kedaulatan hukum (supremasi hukum).

Namun derasnya arus reformasi pembangunan yang sekaligus telah menempatkan kedudukan hukum pada posisi yang supreme dalam penyelenggaraan pemerintahan, niscaya akan sulit untuk direalisasikan tanpa diikuti dengan adanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance).

Permasalahan-permasalahan besar yang timbul dalam krisis multidimensional yang telah kita alami pada umumnya diakibatkan antara lain karena tidak terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang melanggar rambu-rambu konstitusi, norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum pada umumnya.

Sehubungan dengan persoalan-persoalan yang telah dikemukakan, sebagai salah satu upaya untuk menegakkan supremasi hukum, telah ditempuh melalui pengundangan Undang-undang Republik Indonesia Nomor : 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-undang tersebut telah menempatkan segenap jajaran penyelenggara negara dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Di dalam ketentuan Pasal 2 Undang-undang tersebut, yang dimaksudkan dengan Penyelenggara Negara yaitu :

1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di samping itu telah pula diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara yang baik yang perlu dipedomani oleh para penyelenggara negara sehingga mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab. Dengan demikian praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang tidak hanya dilakukan oleh/antara penyelenggara negara dan juga antara penyelenggara negara dengan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara dapat dihindarkan.

Sejalan dengan kebijakan itu, dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sesuai dengan tuntutan reformasi, Undang-undang Nomor : 28 Tahun 1999 juga telah memberikan kesamaan visi, persepsi, dan misi dari seluruh penyelenggara negara dan masyarakat yang diharapkan dapat mengakomodasi tuntutan hati nurani rakyat yang menghendaki terwujudnya penyelenggara negara yang mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara sungguh-sungguh, penuh rasa tanggung jawab, dan dilaksanakan secara efisien, efektif, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Sesuai dengan bunyi Pasal 1 butir 2 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tersebut, yang dimaksud dengan penyelenggara negara yang bersih adalah penyelenggara negara yang mentaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta perbuatan tercela lainnya.

Sementara itu menurut bunyi Pasal 3-nya, disebutkan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi :

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Kepentingan Umum;
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas; dan
7. Asas Akuntabilitas.

Untuk menjalankan asas-asas umum penyelenggara negara sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 1 butir 6 telah ditetapkan rambu-rambu bahwa untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme perlu dipedomani asas-asas umum pemerintahan yang baik yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum yang berlaku.

Sebagai tindak lanjut diberlakukannya Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance), ketentuan Undang-undang dimaksud telah dilengkapi dengan diundangkannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor : 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang menggantikan Undang-Undang Nomor : 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tersebut, dimaksudkan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan dan perekonomian negara serta yang menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang dilakukan oleh :

1. Korporasi yaitu kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik yang merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum;
2. Pegawai Negeri meliputi :
 - a. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Kepegawaian;
 - b. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
 - c. orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
 - d. orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah;
 - e. orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat;
3. Setiap orang yaitu orang perseorangan atau termasuk korporasi.

Dengan adanya ketentuan-ketentuan sebagaimana telah dikemukakan, tekad untuk mewujudkan terselenggaranya pemerintahan yang baik telah dengan sungguh-sungguh diupayakan, namun segenap keinginan dan realita tergantung pada sikap dan perilaku yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum dalam penyelenggaraan negara.

III. PROFESIONALISME APARATUR PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM

GBHN 1999 telah menganalisis kondisi umum pelaksanaan pembangunan yang terselenggara selama ini, dan diindikasikan bahwa tekad untuk memberantas segala bentuk penyelewengan sesuai tuntutan reformasi seperti korupsi, kolusi, nepotisme, serta kejahatan ekonomi keuangan dan penyalahgunaan kekuasaan ternyata belum diikuti langkah-langkah nyata dan kesungguhan pemerintah serta aparat penegak hukum dalam menerapkan dan menegakkan hukum.

Di samping itu GBHN juga telah menetapkan visi dalam upaya mewujudkan masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertaqwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin.

Untuk mewujudkan visi bangsa Indonesia masa depan, telah ditetapkan misi pembangunan antara lain dalam upaya untuk mewujudkan aparatur negara yang berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdaya guna, produktif, transparan, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Dari analisis kondisi umum, visi, dan misi akhirnya dituangkan dalam arah kebijakan pembangunan khususnya bidang hukum yang pada intinya mengedepankan supremasi hukum dalam segenap sendinya.

Dalam realisasinya, berbagai upaya pembangunan hukum yang telah diarahkan oleh GBHN, perlu dilaksanakan dalam kesatuan sistem, yang masing-masing saling berinteraksi dan berinterelasi dalam upaya mengedepankan supremasi hukum sebagaimana telah disinggung.

Dalam kaitan ini, terutama dalam pelaksanaan pembangunan hukum, peran aktif aparatur pengawasan sangat diperlukan dalam upaya penegakan hukum. Apabila hal ini dikaitkan dengan kinerja fungsi manajemen, maka pengawasan (*controlling*) merupakan bagian penting yang tak terpisahkan dari fungsi-fungsi yang lain (*planning, organizing, dan actuating*).

Agar supaya penegakan hukum dalam rangka untuk mewujudkan supremasi hukum dapat terselenggara secara efisien dalam penggunaan sumber daya (tenaga, dana dan waktu), dan efektif dalam upaya mencapai tujuan, diperlukan jajaran aparatur pengawasan yang memiliki kemampuan profesionalisme sesuai dengan persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan terutama dalam menterjemahkan dan mengaplikasikan asas-asas umum penyelenggaraan negara dan asas umum pemerintahan negara yang baik serta ketentuan-ketentuan normatif lainnya yang terkait.

Sehubungan dengan apa yang telah dipaparkan, untuk meningkatkan profesionalisme aparatur pengawasan dalam rangka

penegakan hukum, perlu pula dikemukakan pandangan-pandangan dari Komisi Nolan (Kerajaan Inggris 1995) yang pernah mengusulkan adanya 7 (tujuh) prinsip relevan yang harus diterapkan yang meliputi :

1. *Tidak mementingkan diri sendiri (Selflessness) :*

Para pejabat di instansi pemerintah harus mengambil keputusan semata-mata dalam rangka/berkaitan dengan kepentingan umum. Mereka tidak diperkenankan membuat keputusan dengan tujuan memperoleh keuntungan finansial atau materi bagi dirinya sendiri, keluarga atau teman-temannya.

2. *Integritas :*

Para pejabat di instansi pemerintah tidak boleh menempatkan dirinya di bawah kepentingan finansial atau kewajiban lainnya dari pihak luar, baik individu maupun organisasi yang dapat mempengaruhinya dalam melaksanakan tugas-tugas resminya.

3. *Objektivitas :*

Dalam menjalankan urusan-urusan yang bersifat publik, termasuk membuat penunjukkan publik, memberikan kontrak-kontrak, atau merekomendasikan seorang individu untuk mendapat penghargaan dan sesuatu manfaat, para pejabat di instansi pemerintah harus mendasarkan pilihannya berdasarkan kualitas (*merit*).

4. *Pertanggungjawaban (Accountability) :*

Para pejabat di instansi pemerintah harus bertanggungjawab atas keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya kepada rakyat dan harus tunduk pada pemeriksaan apa pun terhadap instansinya.

5. *Keterbukaan :*

Para pejabat di instansi pemerintah harus terbuka selebar-lebarnya mengenai semua keputusan dan tindakan yang diambilnya. Ia harus dapat memberikan alasan-alasan atas keputusannya dan hanya akan membatasi informasi jika kepentingan masyarakat yang lebih luas menghendakinya.

6. *Kejujuran :*

Para pejabat di instansi pemerintah berkewajiban untuk membeberkan setiap kepentingan pribadi yang berhubungan dengan kewajiban publiknya serta mengambil langkah-langkah

untuk mengatasi benturan kepentingan (*conflict of interest*) yang mungkin timbul untuk melindungi kepentingan masyarakat.

7. *Kepemimpinan* :

Para pejabat di instansi pemerintah harus mendorong dan mendukung prinsip-prinsip ini melalui sikap kepemimpinan dan pemberian contoh.

IV. PENUTUP

Pada akhirnya dari inti pokok substansi pengarahan yang berjudul "Profesionalisme Aparatur Pengawasan dan Penegakan Hukum" yang disampaikan dalam Rapat Kerja Teknis Pengawasan (RAKERWAS) dengan tema "Meningkatkan Profesionalisme Aparatur Pengawasan Dalam Upaya Penegakan Hukum dan Terselenggaranya Pelayanan yang Prima serta Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di Lingkungan Departemen Hukum dan Perundang-undangan" dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Upaya untuk mewujudkan supremasi hukum perlu diikuti langkah-langkah penegakan hukum yang antara lain dipelopori oleh jajaran aparaturnya pengawasan hukum.
2. Untuk menegakkan hukum dan terselenggaranya pelayanan yang prima serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme perlu ditingkatkan profesionalisme aparaturnya pengawasan baik sebagai aparaturnya penyelenggara negara maupun sebagai pegawai negeri.
3. Untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik setiap penyelenggara negara dan pegawai negeri termasuk aparaturnya pengawasan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya perlu mengindahkan asas-asas umum penyelenggaraan negara dan asas umum pemerintahan negara yang baik serta norma-norma hukum lain yang mengikat.