

## PELAYANAN PUBLIK YANG PRIMA TIDAK CUKUP HANYA MENGANDALKAN KEBIJAKAN REMUNERASI

Zairin Harahap  
Dosen Fakultas Hukum UII, Yogyakarta  
zairin@fh.uui.ac.id

### Abstract

The remuneration policy is basically aimed at providing additional income for employees and officials, because the income and the various facilities that have been granted deemed relatively not enough. As a consequence, it is expected that the policy may impact the public to obtain public services are good, fast, and honest. However, even the policy is good, if not guarded by good, honest, and brilliant officers or officials, then the remuneration policy will only be understood as a "legal right" merely. Therefore, to renew the institutions, laws, and the person is less important than the careful selection of people who will be placed in key positions and vital. Supervision as the initial part of law enforcement must be done first is good and right by the regulatory authorities before the sanctions imposed for employees or officials who have violated the law. Supervision is not an attempt to find fault, let alone be "trapped", but an attempt to prevent the occurrence of violations of the law. These conditions can only be realized, if those who occupy positions as supervisors and law enforcement have the criteria as mentioned above. In conducting surveillance, if found indications of violations and supervisory officers or officials have given instructions or advice to improve it, but if it did not get the attention of employees or officials who carry out these tasks and further found a violation, the penalty should be imposed on employees or officials it indiscriminately. Sentencing must be addressed in order to provide a deterrent effect (deterrent effect) is not just important strings attached or provide penalties as severe, because the light-weight penalty should be proportional to the light-gravity of the offense or crime committed. If not, then the remuneration policy and the like will not bring results as expected. As well as sentencing, it should be imposed indiscriminately and provide a deterrent effect but also proportional, so the remuneration policy will bring result as expected

Key Word: remuneration, public service, surveillance

### Abstrak

Kebijakan remunerasi pada dasarnya adalah ditujukan untuk memberikan tambahan penghasilan bagi para pegawai dan pejabat, karena penghasilan dan berbagai fasilitas yang telah diberikan dianggap secara relatif belum cukup. Sebagai konsekuensinya, maka diharapkan kebijakan itu dapat berimbas kepada masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik, cepat, dan jujur. Namun, meskipun kebijakan bagus, apabila aparat atau pejabatnya tidak memiliki mental yang baik, jujur, dan cemerlang, maka kebijakan remunerasi hanya akan dipahami sebagai "hak legal" semata. Oleh karena itu, memperbaharui lembaga, hukum, dan orang tidaklah begitu penting dibandingkan dengan ketepatan memilih orang yang akan ditempatkan pada posisi-posisi kunci dan vital tersebut. Pengawasan sebagai bagian awal dari penegakan hukum haruslah dilakukan terlebih dahulu secara baik dan benar oleh aparat pengawas sebelum sanksi dijatuhkan bagi pegawai atau pejabat yang melakukan pelanggaran hukum. Pengawasan bukanlah upaya untuk mencari-cari kesalahan, apalagi bersifat "menjebak", tetapi merupakan upaya untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum. Kondisi tersebut hanya dapat terwujud, apabila mereka-mereka yang menduduki jabatan-jabatan sebagai pengawas dan penegak hukum memiliki kriteria sebagaimana yang disebutkan di atas. Begitu juga dalam penjatuhan hukuman, harus tanpa pandang bulu dan memberikan efek jera bukan hanya sekedar basa-basi namun tentu saja hukuman tersebut harus profesional, dengan begitu kebijakan remunerasi akan dapat mencapai hasil yang diharapkan.

Kata Kunci: remunerasi, pelayanan publik, pengawasan

## PENDAHULUAN

Dewasa ini sudah cukup banyak instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah yang memberikan tunjangan berbasis kinerja kepada para pegawainya, yang dalam istilah populernya disebut dengan remunerasi. Kebijakan tersebut diambil dalam rangka untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (*good governance*).

Sebagai percontohan, kebijakan itu awalnya diterapkan di Departemen Keuangan, BPK, dan MA. Dipilihnya ketiga instansi/lembaga tersebut bukan tanpa alasan. Departemen Keuangan adalah instansi pemerintah yang mengurus keuangan negara, BPK adalah lembaga negara yang mengawasi keuangan negara, dan MA adalah lembaga negara yang mengawal penegakan hukum (*law enforcement*). Ketiga instansi/lembaga tersebut sangat vital untuk mengawal perjalanan bangsa ini, sehingga pejabat, pegawai, aparat, atau staf yang ada di dalamnya perlu mendapatkan penghasilan yang "lebih". Jika tidak, akan berpotensi melakukan penyalahgunaan wewenang atau setidaknya "terpeleset", karena desakan kebutuhan.

Walaupun hasil dari kebijakan remunerasi yang diterapkan di tiga instansi/lembaga tersebut belum begitu dirasakan oleh masyarakat, namun kebijakan remunerasi terus saja menggelinding ke berbagai instansi pemerintah yang berada di pusat maupun daerah serta lembaga-lembaga negara lainnya. Kebijakan remunerasi tidak lagi dipandang sebagai untuk mencapai tujuan awalnya, tetapi telah menimbulkan "keirian" bagi yang lain. Terkuaknya kasus mafia pajak yang menyeret sejumlah pegawai dan pejabat di lingkungan Departemen Keuangan serta aparat penegak

hukum (hakim) yang notabene berada di bawah kekuasaan MA telah mencederai tujuan mulia dari remunerasi dan sekaligus mendatangkan sejumlah pertanyaan dari publik tentang keefektifan dari kebijakan remunerasi tersebut.

Di samping itu, sejalan semakin bergulirnya kebijakan remunerasi di berbagai instansi pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya, kasus korupsi di tanah air ini menunjukkan peningkatan yang memprihatinkan baik secara kualitas maupun kuantitas. Padahal, jauh sebelum kebijakan remunerasi diterapkan, berbagai kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan pejabat dan pegawai berikut pemberian berbagai fasilitas yang diperlukan terus dilakukan. Bahkan, kebijakan yang terus "memanjakan" para pejabat dan pegawai tersebut terkadang secara spontan "dituduh" oleh masyarakat sebagai pemicu naiknya harga-harga sembako. Tuduhan seperti itu memang tidak mudah untuk menemukan hubungan kausalitasnya, namun fenomena acapkali menunjukkan kebersamaannya.

Kebijakan di bidang remunerasi, kenaikan gaji, pemberian berbagai fasilitas, dan sebagainya bagi pejabat negara dan pegawai negeri, di satu sisi merupakan "angin surga" bagi mereka dan keluarganya. Di sisi lain, bagi masyarakat hanya berharap pelayanan publik yang dilakukan oleh mereka dapat semakin baik dan terbebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Namun, dalam realitanya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat masih jauh dari yang diharapkan, baik dari segi waktu maupun transparansi biaya yang dikenakan dan praktik-praktik pungli juga masih saja berlangsung dengan modus yang semakin canggih. Demikian pula di bidang penegakan hukum, kebijakan yang diambil tersebut sampai sejauh ini belum mampu mengangkat citra para aparat penegak

hukum di mata masyarakat.

Sebenarnya tidak ada larangan baik secara moral apalagi secara yuridis yang melarang seorang pejabat negara atau pegawai negeri untuk dapat hidup secara mewah, seperti; mempunyai rumah yang mewah, mempunyai mobil yang mewah, bahkan harta kekayaan yang melimpah dan kebun yang luas. Namun, semua itu haruslah diperoleh secara legal dan dapat secara transparan dijelaskan kepada publik asal-muasal dari semua kekayaan itu. Pola hidup yang serba mewah yang ditunjukkan oleh beberapa pejabat negara dan pegawai negeri serta keluarganya sering menjadi sorotan publik, karena publik telah mengetahui secara persis jumlah penghasilan yang diperoleh setiap pejabat publik dan pegawai negeri setiap bulannya. Dengan menggunakan logika sederhana, pada umumnya publik mempertanyakan dari mana semua kemewahan itu diperoleh. Pertanyaan publik yang bermuatan kecurigaan itu sangat jarang mendapatkan penjelasan yang menjernihkan, walaupun ada kebanyakan argumentasi yang diberikan tetap saja masih mengganjal.

Oleh karena itu, kebijakan remunerasi, kenaikan gaji, pemberian berbagai fasilitas, dan sebagainya bukanlah satu-satunya kebijakan yang dapat meningkatkan kinerja pejabat negara dan pegawai negeri, serta dapat meminimalisir tumbuh dan berkembangnya kejahatan atas nama jabatan. Pengawasan secara berkelanjutan serta penjatuhan sanksi yang tegas atas setiap pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan juga merupakan hal yang tidak kalah pentingnya untuk mendapat perhatian. Sebagaimana dikemukakan oleh JBJM ten Berge (Philipus M Hadjon, 1996) bahwa instrumen penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakan sanksi.

Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

#### PENGAWASAN: BUKAN SEKEDAR MEMPERBAHARUI LEMBAGA, HUKUM, DAN ORANG

Pengawasan atau "control" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata 'awas" yang antara lain berarti adalah "dapat melihat baik-baik; tajam penglihatan atau tajam tiliknya", sedangkan "pengawasan" berarti adalah "penilikan atau penjagaan" (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1996). Menurut Paulus Effendi Lotulung bahwa pengawasan adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai suatu usaha represif (Paulus Effendi Lotulung, 1993:xv).

Sedangkan macam-macam pengawasan menurut Paulus Effendi Lotulung (Paulus Effendi Lotulung, 1993:xv-xviii). dapat dibagi menjadi 3 (tiga) macam, yaitu: Pertama; ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol dapatlah dibedakan antara jenis kontrol yang disebut kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern adalah pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Bentuk kontrol seperti ini menurut Paulus Effendi Lotulung dapat digolongkan dalam jenis kontrol teknis administratif atau yang lazim disebut "built-in control". Sedangkan Kontrol ekstern adalah pengawasan yang

dilakukan oleh organ atau lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah. Kedua; ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol dapat dibedakan dalam kontrol a priori dan kontrol a posteriori. Dikatakan sebagai kontrol a priori adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum perbuatan atau tindakan dilakukan baik di bidang regulasi, keputusan, diskresi, dan sebagainya. Dengan demikian, pengawasan seperti ini adalah bersifat preventif, karena ditujukan untuk mencegah terjadinya kekeliruan, pelanggaran hukum, termasuk penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Apabila diketahui Sedangkan kontrol a posteriori adalah bilamana pengawasan dilakukan sesudah dilakukan suatu tindakan atau perbuatan baik di bidang regulasi, keputusan, diskresi, dan sebagainya. Dengan demikian, pengawasan jenis ini bersifat korektif yang bertujuan untuk mengetahui apakah perbuatan atau tindakan yang dilakukan tersebut sudah sesuai dengan tugas dan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang sah. Ketiga; Ditinjau dari segi sifat kontrol itu terhadap objek yang diawasi dibedakan atas kontrol segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) dan kontrol segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*). Dikatakan sebagai kontrol segi hukum, karena menitikberatkan kepada penilaian segi legalitas perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh aparat atau pejabat pemerintah, sedangkan kontrol segi kemanfaatan lebih menitikberatkan kepada penilaian kemanfaatan dari tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh aparat atau pejabat pemerintah tersebut.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, penerapan berbagai macam pengawasan sebagaimana yang dikehendaki oleh Paulus Effendi Lotulung tersebut perlu mendapatkan perhatian yang serius. Artinya, pengawasan tidak berhenti hanya sekedar

membentuk lembaga-lembaga pengawasan baik yang bersifat internal maupun yang bersifat eksternal. Sebagaimana yang terjadi hingga saat ini, sesungguhnya boleh dikatakan bahwa kita tidak kekurangan lembaga-lembaga pengawasan baik yang bersifat internal maupun yang bersifat eksternal. Untuk melakukan pengawasan internal jalannya penyelenggaraan pemerintahan telah dibentuk secara yuridis formal beberapa lembaga pengawasan, seperti; untuk mengawasi keuangan negara telah dibentuk BPKP, dan tidak cukup dengan adanya lembaga tersebut, di berbagai instansi pemerintah baik yang ada di pusat maupun daerah juga terdapat pejabat dan aparat yang diberikan tugas untuk melakukan pengawasan terhadap keuangan negara/daerah berikut kinerjanya. Di bidang penegakan hukum juga telah dibentuk lembaga pengawasan internal, seperti Komisi Yudisial (KY) untuk mengawasi perilaku hakim; Komisi Kejaksaan untuk mengawasi perilaku jaksa, dan Komisi Kepolisian untuk mengawasi perilaku polisi. Di samping itu juga dibentuk lembaga-lembaga pengawasan yang bersifat eksternal, seperti; BPK dan KPK. Pengawasan eksternal yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yuridis formal tersebut juga dirasakan belum cukup, sehingga berbagai elemen masyarakat pun juga membentuk lembaga-lembaga pengawas independen termasuk yang dilakukan oleh pers.

Pembentukan lembaga-lembaga baru sebagai lembaga pengawasan salah satu penyebab utamanya adalah karena kita sudah tidak percaya lagi dengan lembaga tersebut. Pandangan seperti ini sudah terbukti tidak sepenuhnya dapat menyelesaikan masalah, sehingga pada gilirannya juga lembaga-lembaga yang baru tersebut akan mengalami nasib yang sama dan selanjutnya sebagian orang akan mendesak agar

dibentuk lembaga yang baru. Dalam kaitannya dengan hal itu, Syed Hussein Alatas (Syed Hussein Alatas, 1983:63 – 64) mengingatkan bahwa “Perubahan-perubahan struktural dan legal dalam administrasi pemerintahan yang dirancang untuk memberantas korupsi tidak akan berhasil, jika tidak ada sejumlah individu yang punya prinsip tinggi yang menduduki posisi-posisi kunci dan vital untuk keberhasilan usaha itu. Problem bagi suatu masyarakat yang berhasrat untuk melepaskan diri dari cengkeraman korupsi adalah justeru bagaimana menyediakan orang-orang seperti itu dalam jumlah yang cukup dan bagaimana melancarkan pemunculan mereka dalam posisi-posisi vital”.

Selanjutnya Syed Hussein Alatas (Syed Hussein Alatas, 1983:63 – 64, catatan kaki nomor 69) mengutip pandangan Chu Cheng-po yang mengatakan bahwa “Dalam dunia sekarang, kesulitan kita bukanlah bahwa kita kekurangan lembaga-lembaga yang baik, akan tetapi kita kekurangan pikiran yang tulus. Bila kita berusaha untuk memperbaharui lembaga-lembaga, pertama-tama kita harus memperbaharui mental orang. Jika tidak semua orang yang cakap saling membantu satu dengan yang lain, hukum-hukum yang baik niscaya cuma menjadi dokumen-dokumen kertas; jika yang mengawasi mereka tidak jujur dan cemerlang, pemakan suap niscaya akan menduduki tempat-tempat yang istimewa”. Oleh karena itu, memper-baharui lembaga dan hukum tidaklah cukup untuk memberantas korupsi, apalagi hanya sekedar memberikan remunerasi, menaikkan gaji, dan pemberian berbagai fasilitas yang dibutuhkan. Persoalan pokoknya adalah terletak pada manusianya. Artinya, jika orang-orang yang dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan pada lembaga-lembaga tersebut tidak tepat (Mochtar Lubis, 1985:23-31) sebagai manusia Indonesia

yang memiliki ciri antara lain; hipokrit atau munafik, feodal, segan dan enggan bertanggung jawab atas perbuatannya dan sebagainya. Untuk itu, mereka yang menduduki jabatan pada lembaga-lembaga pengawasan haruslah terlebih dahulu melakukan transformasi budaya (Mochtar Lubis dan James C Scott, 1985: xix – xx) dapat melalui pendidikan, pemberian teladan, dan sebagainya, maka barulah perjuangan melawan korupsi dapat dilakukan di atas landasan yang lebih benar. Yang penting menurut Mochtar Lubis, kita lakukan ialah, umpamanya mengembangkan: (1) Kemampuan nilai budaya untuk memisahkan secara tegas antara kepentingan pribadi dengan umum (masyarakat, negara, dan bangsa); (2) Kemampuan nilai budaya untuk memisahkan dengan tegas antara milik pribadi dengan umum (bangsa, negara, dan masyarakat); (3) Kemampuan membedakan di mana letak solidaritas Pegawai Negeri (termasuk juga Pejabat-pejabat Negara yang menduduki jabatan pada lembaga-lembaga pengawasan) dengan keluarga (masalah pribadi, tanggung jawab pribadi tidak melibatkan kedinasan) dan memisahkannya dari solidaritas kedinasan pada kepentingan umum.

Sebagaimana yang dikemukakan Paulus Effendi Lotolung di atas, bahwa macam pengawasan tidaklah hanya berupa lembaga pengawasan yang bersifat internal dan lembaga pengawasan yang bersifat eksternal. Pembedaan ini hanya berimplikasi kepada dibentuknya lembaga-lembaga pengawasan. Oleh karena itu adalah menjadi penting untuk memperhatikan macam bentuk pengawasan lainnya yang dikemukakan oleh Paulus Effendi Lotolung tersebut, yakni; pengawasan yang ditinjau dari saat/waktu dilakukannya pengawasan. Hal ini penting untuk menjadi perhatian, karena apabila pengawasan yang bersifat a priori dapat efektif dilakukan, maka

berbagai kasus penyalahgunaan wewenang sampai kepada perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme akan dapat dicegah atau paling tidak secara kuantitas dan kualitas dapat diminimalisir.

Namun, kenyataan menunjukkan sebaliknya. Kasus-kasus penyalahgunaan wewenang dan perbuatan korupsi menunjukkan peningkatan yang memprihatinkan. Hal itu ditandai dengan berbagai hasil survey yang dilakukan oleh lembaga-lembaga independen baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang menunjukkan tingkat korupsi yang tertinggi. Upaya-upaya yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan tersebut untuk mencegah terjadinya perbuatan penyalahgunaan wewenang dan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme nyaris tidak pernah terdengar. Padahal mencegah adalah lebih baik daripada menanggulangi. Di samping itu, pencegahan menjadi sangat manusiawi dan dapat meminimalisir sifat dendam dalam bidang penegakan hukum. Dalam banyak kasus menunjukkan bahwa tidak sedikit mereka yang dinyatakan telah melakukan penyalahgunaan wewenang atau melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme tetap bertahan bahwa mereka tidak melakukan itu, bahkan terkadang merasa dijebak oleh aparat penegak hukum, karena ada dendam atau kepentingan target yang harus dipenuhi oleh aparat penegak hukum *an-sich*. Oleh karena itu, meskipun palu hakim telah diketukkan dan menyatakan dirinya terbukti bersalah, mereka dan keluarganya tetap saja tidak terima dengan putusan pengadilan tersebut. Dalam kasus Sismin-bakum yang menyeret Romly Atmasasmita ada dugaan beraroma sebagaimana yang disebutkan di atas, apalagi setelah MA dalam putusannya Nomor: 591 K/Pid.Sus/2010 tanggal 21 Desember 2010 telah menerima kasasi dari pemohon kasasi Romly

Atmasasmita dan membatalkan Putusan Hakim Banding, sehingga menyatakan melepaskan pemohon kasasi dari tuntutan hukum.

Pengawasan yang bersifat *a posteriori* adalah pengawasan yang menekankan pada aspek penindakan. Pengawasan jenis ini sangat potensial diselewengkan baik untuk kepentingan pengawas *an-sich*, pesanan pihak tertentu, tekanan politik, target kasus yang harus masuk, dan sebagainya. Kondisi-kondisi seperti menimbulkan kekacauan pemahaman makna pengawasan di masyarakat. Pengawasan menjadi identik dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh aparat untuk mencari-cari kesalahan pihak yang diawasi. Bahkan, tidak jarang digunakan oleh aparat untuk “menjebak” pihak yang diawasi, sehingga menjadi tertangkap tangan melakukan kesalahan (pelanggaran hukum). Harus disadari bahwa manusia bukan malaikat, tetapi juga bukanlah setan. Manusia sebaik apapun dirinya, apabila dijebak, suatu ketika akan terjebak. Aparat pengawas hendaknya memahami hal ini. Di dalam melakukan tugas pengawasan, langkah baiknya jika betul-betul melaksanakan pengawasan yang bersifat *a priori* sebelum melakukan pengawasan yang bersifat *a posteriori*. Artinya, pengawasan yang bersifat *a priori* haruslah yang lebih dahulu dilakukan, apabila ditemukan kelalaian atau kesalahan, maka selanjutnya memberikan teguran sekaligus memberikan petunjuk untuk memperbaikinya agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sepanjang perjalanan sejarah, banyak hal telah berulang. Pembaharu Cina, Wang An Shih (1021 – 1086), dalam usahanya memberantas korupsi terkesan dua sumber korupsi yang senantiasa berulang, buruknya hukum dan buruknya manusia. Sebagaimana dikemukakannya, “Namun apa yang terutama ingin saya tekankan sekarang adalah bahwa

sejarah membuktikan tidaklah mungkin menyelamatkan pemerintahan yang layak dengan cuma bertopang pada kekuatan hukum untuk mengendalikan para pejabat, sementara mereka sendiri bukan orang yang tepat untuk pekerjaannya” (Syed Hussein Alatas, 1983:7). Oleh karena itu, seorang pejabat pengawas haruslah memiliki pengetahuan yang luas dan mempunyai mental atau moral yang baik. Seleksi, rekrutmen atau pengangkatan seorang aparat pengawas haruslah ditujukan untuk memastikan dapat memilih mereka yang memiliki kriteria tersebut bukan sekedar mencari power, dengan itu dapat memiliki rumah yang paling bagus dan uang, sebagaimana yang menjadi keprihatinan dari seorang M.A.W. Brouwer (M.A.W. Brouwer, 2004:28-32), atau memang kita telah ketularan sindrom lemming (Franz Magnis-Suseno, 2001:142-143) yang tidak mau tahu tentang keprihatinan itu, terus saja memperbaharui lembaga, hukum, dan orang tanpa memperhatikan kriteria pengetahuan dan moral. Ibarat lemming yang terus bergerak, mencari makan, tahu-tahu sampai ke laut – dan binasa. Apabila kita tidak segera menyadari hal itu bukan tidak mustahil bahwa kita pun kelak tanpa kita sadari sesungguhnya tengah menuju ke kebinasaan sebagaimana lemming itu. Dengan demikian, kiranya tidak berlebihan, apabila pola atau model seleksi atau rekrutmen pejabat pengawas yang belangsung saat ini perlu dikaji ulang, termasuk “fit and profer test” yang diselenggarakan oleh para wakil rakyat yang ada di Senayan.

#### **PENJATUHAN SANKSI: MENDAHULUKAN EFEK JERA BUKAN BASA BASI**

Penjatuhan sanksi adalah merupakan tindak lanjut dari pengawasan yang bersifat a

posteriori. Hal itu harus dilakukan agar hukum tersebut “bergigi”, karena sanksi adalah merupakan salah satu dari atribut hukum yang bersifat universal, walaupun sifatnya tidak selalu fisik (Soerjono Soekanto, 1984:157). Pentingnya kedudukan sanksi dalam hukum juga dikemukakan oleh E Utrecht (Irfan Fachrudin, 2004:193) yang mengemukakan beberapa alasan orang menaati hukum, bahkan dalam hal hukum itu tidak sesuai dengan perasaan hukum mereka. Pertama; orang menerima hukum karena peraturan itu sungguh-sungguh dirasakannya sebagai hukum dan mereka berkepentingan sungguh-sungguh berlakunya peraturan tersebut. Kedua; mereka merasa harus menerimanya supaya ada ketenteraman dalam masyarakat. Ketiga; karena adanya “sanksi”. Orang memilih taat saja kepada hukum dari pada mendapat kesukaran akibat melanggar peraturan hukum.

Namun, dalam kenyataannya walaupun peraturan perundang-undangan telah mencatumkan berbagai jenis sanksi atas ketidakpatuhan, tidaklah secara otomatis baik masyarakat maupun aparat atau pejabat mematuhi norma-norma hukum yang terdapat di dalamnya. Oleh karena itu, aparat penegak hukum haruslah bertindak tegas dalam menjatuhkan sanksi bagi siapa saja yang melakukan pelanggaran. Bukan hanya kepada masyarakat saja hukuman ditegakkan, tetapi juga kepada setiap aparat atau pejabat yang tidak melaksanakan tugas, kewajiban atau tanggung jawabnya secara baik haruslah dijatuhi sanksi yang dapat memberikan efek jera (deterrent effect). Tanpa memberikan sanksi yang tegas dan memiliki efek jera, maka pelanggaran demi pelanggaran akan terus berulang. Dalam melakukan peng-awasan dan penjatuhan sanksi tidak boleh terjadi “tebang-pilih”, apalagi ditentukan oleh kata “sinten” dan “pinten”, karena itu dapat mendatangkan

ketidakpercayaan masyarakat terhadap aparat pengawas dan penegak hukum. Keteladanan yang dicontohkan oleh Nabi Muhammad SAW perlu kita ikuti, sebagaimana yang pernah dikisahkan bahwa "Bangsa Quraisy prihatin terhadap urusan wanita dari suku Makhzum yang telah mencuri, sehingga mereka berkata: Siapakah yang berani memintakan maaf pada Rasulullah SAW ? Akhirnya mereka berkata: Tiada yang berani kecuali Usamah bin Zaid kekasih Rasulullah. Maka, Usamah berbicara kepada Rasulullah SAW untuk memintakan maaf bagi wanita pencuri itu, tiba-tiba Nabi SAW bersabda kepada Usamah: Apakah anda akan membela dalam suatu hukum Allah (yakni hukum Allah jika telah diputuskan tidak boleh ditawar). Kemudian Nabi SAW berdiri khutbah dan bersabda: Sesungguhnya yang mem-binasakan umat yang sebelum kamu itu bahwasanya jika pencuri itu seorang bangsawan dibiarkan, dan jika pencuri itu orang rendah ditegakkan hukum atas mereka, demi Allah andaikan Fatimah putri Muhammad SAW mencuri pasti akan aku potong tangannya (Muhammad Fuad 'Abdul Baqi, 1996:628).

Penegakan hukum dalam bahasa Inggris disebut law enforcement, dan dalam bahasa Belanda disebut rechtshandhaving. (Andi Hamzah, 2005:48) bahwa kedua istilah itu memiliki pengertian yang berbeda, pada law enforcement berarti penegakan hukum secara represif, sedangkan compliance dalam arti preventif. Sedangkan pada handhaving mencakup kedua hal tersebut, sehingga sebelum dilakukan tindakan represif, maka dilakukan tindakan preventif yang meliputi penerangan dan nasihat. Dengan demikian, dalam penegakan hukum, maka langkah pertama dan utama yang terlebih dahulu yang harus dilakukan oleh aparat pengawas adalah melakukan pengawasan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum baik yang

berupa penyalahgunaan wewenang maupun yang berupa perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan memberikan penerangan dan nasihat. Setelah langkah tersebut dilakukan, ternyata pegawai atau pejabat tersebut tetap saja melakukan pelanggaran hukum, maka sanksi haruslah dijatuhkan secara tegas baik yang bersifat administratif, keperdataan maupun yang bersifat kepidanaan. Pilihan terhadap jenis sanksi tersebut haruslah didasarkan kepada pemberian hukuman yang menimbulkan efek jera bukan sekedar berbasa-basi yang penting telah menjatuhkan sanksi tanpa pernah mempertimbangkan apakah jenis sanksi yang dijatuhkan itu sudah tepat dan dapat mendatangkan efek jera. Apabila untuk suatu kejahatan harus menjatuhkan ketiga jenis sanksi tersebut secara kumulatif, maka hal itupun harus dilakukan. Namun, harus dapat dipastikan bahwa hal itu dilakukan untuk mendatangkan efek jera bukan sekedar menjatuhkan hukuman yang seberat-beratnya bagi pelaku. Karena, salah satu asas yang juga harus diperhatikan dalam menjatuhkan ringan – beratnya hukuman adalah "asas keseimbangan" (Philipus M Hadjon, 1996:345), artinya; ringan – beratnya hukuman haruslah berbanding lurus dengan pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan oleh pelaku.

#### PELAYANAN PUBLIK: KESEIMBANGAN ANTARA HAK DAN KEWAJIBAN

Sebagaimana yang dikemukakan Chu Cheng-po, seperti yang telah dikutipkan di atas, sekarang ini dapat dikatakan bahwa kita tidak kekurangan lembaga dan hukum untuk melakukan pengawasan dan penjatuhan sanksi yang memiliki efek jera bagi pegawai dan pejabat yang melakukan pelanggaran hukum maupun yang tidak melaksanakan tugas,



kewajiban, dan tanggung jawabnya. Di bidang kepegawaian misalnya: untuk mencegah dan menindak pegawai negeri melakukan pelanggaran terhadap tugas, kewajiban, tanggung jawab, dan sebagainya, maka telah dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan, misalnya: UU Kepegawaian, PP Disiplin PNS, dan yang terbaru adalah UU Pelayanan Publik, UU Keterbukaan Informasi Publik, dan UU Ombudsman. Untuk menindak kejahatan jabatan yang dilakukannya, maka kita juga telah memiliki seperangkat peraturan perundang-undangan, misalnya: KUHP dan UU Tipikor. Namun, meskipun kita telah memiliki lembaga-lembaga pengawas dan lembaga-lembaga penegak hukum yang sudah cukup banyak dan sejumlah peraturan perundang-undangan yang sudah terbilang cukup lengkap, kenyataan menunjukkan bahwa pelayanan publik yang diberikan oleh pegawai dan pejabat masih “jauh panggang dari api”, kualitas dan kuantitas penyalahgunaan wewenang dan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme semakin memprihatinkan. Oleh karena itu, kiranya perlu untuk mencamkan apa yang telah diingatkan oleh Chu Cheng-po di atas bahwa sesungguhnya kita kekurangan orang-orang yang memiliki mental yang baik, terutama mereka-mereka yang bertugas sebagai aparat atau pejabat pengawas dan penegak hukum. Jika mereka tidak memiliki mental yang baik, jujur, dan cemerlang, maka memperbaharui lembaga menjadi tidak ada gunanya dan hukum yang baik juga hanya akan menjadi tumpukan dokumen-dokumen kertas belaka.

Berbagai hak telah diberikan kepada pegawai dan pejabat, baik yang berupa gaji, tunjangan, pemberian berbagai fasilitas, hingga remunerasi. Hak-hak tersebut diberikan agar mereka dapat menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat dengan cepat, baik, dan jujur. Hak-hak tersebut menurut K Bertens

adalah merupakan “hak legal”, sehingga mereka dapat melakukan klaim apabila hak tersebut tidak dipenuhi (K Bertens, 1994: 178-179). Hak adalah korelatif kewajiban (W Poespoprodjo, 1999:257), dan kewajiban dapat dibedakan atas kewajiban subjektif dan kewajiban objektif. Kewajiban subjektif adalah keharusan moral untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu, sedangkan kewajiban objektif adalah hal yang harus dikerjakan atau tidak dikerjakan (W Poespoprodjo, 1999:275). Apabila kewajiban objektif tersebut dihubungkan dengan hak legal sebagaimana yang dikemukakan oleh K Bertens di atas, maka kewajiban objektif tersebut dapat disebut sebagai “kewajiban legal”. Oleh karena itu, setiap pegawai atau pejabat yang telah dipenuhi hak-haknya, maka ia harus melaksanakan kewajibannya dengan baik, apabila tidak, maka sudah sepantas-nyalah kepadanya dijatuhi hukuman yang tegas dan setimpal.

## PENUTUP

Pemberian berbagai hak kepada pegawai dan pejabat termasuk remunerasi telah menjadi hak legal dari mereka. Sejalan dengan itu, para pegawai dan pejabat tersebut harus berbanding lurus melaksanakan kewajiban legalnya. Untuk mengawal dilaksanakan atau tidaknya kewajiban legal tersebut dibutuhkan lembaga-lembaga pengawas dan seperangkat peraturan perundang-undangan. Namun, lembaga-lembaga dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk itu dan kemudian diperbaharui menjadi tidak akan ada gunanya apabila mereka yang melakukan tugas pengawasan dan penegakan hukum tidak memiliki mental yang baik, cemerlang, dan jujur. Jika, demikian halnya, maka kebijakan remunerasi, meskipun baik, namun tetap saja

tidak menghasilkan sebagaimana tujuan awal dari gagasan dikeluarkannya kebijakan itu. Pada gilirannya, mungkin saja, apabila logika yang digunakan selalu menganggap pegawai atau pejabat yang tidak melaksanakan tugasnya dengan baik itu karena "penghasilannya" belum layak, maka di kemudian hari akan ada kebijakan remunerasi-remunerasi lainnya baik dengan sebutan yang sama atau sebutan yang berbeda tapi pada dasarnya memiliki makna yang tidak berbeda.

Oleh karena itu, sejalan dengan pemenuhan berbagai hak kepada pegawai dan pejabat tersebut, termasuk bagi aparat atau pejabat pengawas atau penegak hukum, maka pengawasan dan penjatuhan sanksi haruslah benar-benar ditegakkan, sehingga mereka betul-betul dapat dikawal untuk dapat melaksanakan kewajiban dengan cepat, baik, dan jujur terutama dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Penegakan hukum, sebaiknya diawali dengan pengawasan. Dalam melakukan pengawasan tersebut, aparat atau pejabat pengawas harus selalu memberikan penerangan dan nasihat kepada para pegawai atau pejabat yang diawasinya agar dapat memastikan bahwa mereka melaksanakan tugas, kewajibannya, dan sebagainya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan melakukan "penjebakan" atau se-jenisnya. Apabila setelah upaya-upaya tersebut dilakukan ternyata masih ada dari mereka yang tetap tidak mengindahkannya, artinya tidak melaksanakan tugas, kewajibannya, dan sebagainya itu atau melakukan penyalahgunaan wewenang, korupsi, kolusi, dan nepotisme, maka sanksi harus dijatuhkan tanpa pilih bulu atau pandang bulu. Hukuman yang dijatuhkan harus pula dipastikan dapat memberikan efek jera, bukan sekedar basa basi atau yang penting menjatuhkan hukuman yang seberat-beratnya,

karena hukuman haruslah seimbang dengan ringan-beratnya pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan.

## REFEENSI

- Andi Hamzah, 2005, Penegakan Hukum Lingkungan, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- B Arief Sidharta, dkk (Editor), Butir-butir tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak (Sebuah Tanda Mata 70 Tahun Prof Dr Ateng Syafruddin, SH), Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1996, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta.
- Franz Magnis-Suseno, 2001, Kuasa & Moral, Cetakan Kelima, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Irfan Fachruddin, 2004, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan ~~Pemerintah~~, Penerbit PT Alumni, Bandung.
- K Bertens, 1994, Etika, Cetakan Kedua, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mochtar Lubis, 1985, Manusia Indonesia: Sebuah Pertanggungjawaban, Cetakan Keenam, Penerbit Inti Idayu Press, Jakarta
- Mochtar Lubis dan James C Scott (Penyunting), 1985, Bunga Rampai Korupsi, Penerbit LP3ES, Jakarta.
- M.A.W. Brouwer, 2004, Post Festum: Demokrasi dan Kesetaraan, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Muhammad Fuad 'Abdul Baqi, 1996, Al-lu'lu' ~~Wah Marjan~~. Himpunan Hadist Shahih

yang Disepakati oleh Bukhari dan Muslim, Jilid 2, Terjemahan Salim Bahreisy, Penerbit PT Bina Ilmu, Surabaya.

Syafuruddin, SH), Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, halaman 337.

Paulus Effendi Lotulung, 1993, Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah, Edisi Ke II, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

Soerjono Soekanto, 1984, Antropologi Hukum: Materi Pengembangan Ilmu Hukum Adat, Penerbit CV Rajawali, Jakarta.

Syed Hussein Alatas, 1983, Sosiologi Korupsi: Sebuah Penjelajahan dengan Data Kontemporer, Cetakan Ketiga, Penerbit LP3ES, Jakarta.

W Poespoprodjo, 1999, Filsafat Moral: Kesusilaan dalam Teori dan Praktek, Penerbit Pustaka Grafika, Bandung.

Philipus M Hadjon, 1996, Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam B Arief Sidharta, dkk (Editor), Butir-butir tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak (Sebuah Tanda Mata 70 Tahun Prof Dr Ateng

