

MENAKAR PENGGUNAAN RUMAH TAHANAN MILIK TENTARA NASIONAL INDONESIA OLEH KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Muchamad Arif Agung Nugroho
Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang
agungprogresif@gmail.com

Now days, KPK (Anti-Corruption Commission) is cooperating with TNI (Indonesian National Army) for borrowing Kodam Jaya's detention facilities. That policy makes problem, so this papper answers the problem in administrative law perspective. After studied legislation, researcher found violation of human right because KPK is not author to make detention facilities. KPK have violated AAUPB (principles of good governance). Next time, KPK must cooperate with Kemenkumham (Ministry of Law and Human Rights) who are real author to make detention facilities.

Kata kunci: KPK, Rutan, AAUPB

A. PENDAHULUAN

Kamis, 14 September 2012, KPK mengadakan kerjasama dengan TNI untuk menggunakan Rutan milik Kodam Jaya yang terletak di kawasan Kuningan, Jakarta Selatan. Rencananya Rutan tersebut akan dikelola sepenuhnya oleh KPK di mana sebagian petugas dan kepala Rutannya dipilih oleh dan dari KPK.

Alasan KPK mengadakan kerjasama ini adalah, pertama Rutan Cabang KPK penuh kemudian ada ruangan di Rutan Kodam Jaya yang kosong sehingga peluang itu dimanfaatkan KPK, kedua Rutan Kodam Jaya berdekatan dengan kantor KPK di sekitar kawasan Kuningan, Jakarta Selatan,¹ ketiga hingga kini DPR belum mengizinkan anggaran yang diajukan KPK untuk pembangunan gedung baru termasuk rencana

¹ <http://www.tempo.co/read/news/2012/09/18/063430332/Menteri-Amir-Anggap-MoU-KPK-TNI-Tak-Masalah>, diakses pada tanggal 27 September 2012.

pembangunan rumah tahanan yang bersatu dengan gedung KPK, keempat kerjasama tersebut sesuai dengan himbauan DPR untuk menggunakan aset negara yang sudah ada.² Sedangkan alasan pihak TNI adalah untuk membantu sekaligus mendukung KPK dalam pemberantasan korupsi.³

Pro kontra terhadap kerjasama tersebut bermunculan, ada yang mendukung ada pula yang menolak. Beberapa alasan yang menolak adalah kerja sama ini bisa menjadi pintu masuk bagi TNI untuk kembali ke masa lalu dan berbahaya. Alasan yang lain adalah masih ada Rutan milik kejaksaan dan kepolisian yang masih bisa dipakai.⁴

Menurut Abraham Samad, ketua KPK jilid III, bahwa kerja sama dengan TNI bukan hal yang baru dibangun ketika pimpinan KPK jilid III. Kerja sama itu sudah ada sejak kepemimpinan jilid I yang dijabat Taufiqurrahman Rukie. "Jangan ada prasangka yang bukan-bukan. Siapa pun yang ingin berpartisipasi dalam pemberantasan korupsi, kita akan beri apresiasi," kata Abraham Samad.⁵

Menjawab pro kontra pembentukan Rutan tersebut, tulisan ini hendak mengujinya dari perspektif hukum administrasi negara, oleh karena itu ditentukan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Apa yang dimaksud dengan Rutan?
2. Apakah KPK berwenang membentuk Rutan?
3. Apakah KPK telah melakukan pelanggaran hukum administrasi negara?

1. Pengertian Rumah Tahanan Negara

Rumah Tahanan Negara atau yang biasa disingkat Rutan merupakan sarana penegakan hukum untuk menahan seseorang yang dijadikan

² <http://nasional.kompas.com/read/2012/09/14/18434096/IniAlasan.KPK>.
Gunakan.Rutan.TNI, diakses pada tanggal 27 September 2012.

³ <http://nasional.kompas.com/read/2012/09/14/1352533/KPK.Akan.Gunakan.Rutan>.
TNI, diakses pada tanggal 27 September 2012.

⁴ <http://nasional.kompas.com/read/2012/09/19/18561698/KPK.MoU.KPK>
TNI.Tak.Akan.Dibatalkan, diakses 27 September 2012.

⁵ <http://nasional.kompas.com/read/2012/09/19/18561698/KPK.MoU.KPK-TNI.Tak.Akan.Dibatalkan>, diakses 27 September 2012.

tersangka atau terdakwa. Tersangka atau terdakwa dapat dikekang kemerdekaannya di Rutan dengan dua syarat:

- a. Syarat subjektif (Pasal 21 ayat (1) KUHAP) yaitu dikhawatirkan tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti, dan atau mengulangi tindak pidana.
- b. Syarat objektif (Pasal 21 ayat (4) KUHAP) yaitu tersangka atau terdakwa diancam pidana penjara lima tahun atau lebih atau kurang dari lima tahun untuk kejahatan tertentu.

Penahanan merupakan bentuk pengekangan kemerdekaan terhadap seseorang sehingga merupakan suatu pelanggaran HAM. Di sisi lain, penahanan diperlukan untuk melindungi dan menjaga ketertiban masyarakat. Agar tidak menimbulkan kesewenang-wenangan dan pelanggaran HAM berat, maka penahanan harus diatur secara ketat dan jelas di dalam hukum. Begitu juga dengan tempatnya harus diatur pula dalam hukum.

Rutan merupakan salah satu jenis penahanan selain penahanan rumah dan penahanan kota.⁶ Rutan merupakan tempat bagi tersangka atau terdakwa ditahan selama proses penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan.⁷

Pengelolaan Rutan tak boleh sembarangan, karena berkaitan dengan proses hukum yang sedang berlangsung dan tertib hukum administrasi negara. Pembentukan dan penunjukan Rutan serta wewenang, tugas, dan tanggung jawab pengelolaannya ada pada Menkumham (Menteri Hukum dan HAM, dulu Menteri Kehakiman).⁸ Jadi suatu tempat bisa dibentuk atau ditunjuk menjadi Rutan apabila tempat tersebut telah memperoleh penetapan dari Menkumham, bahkan Lapas (Lembaga Pemasyarakatan) yang pembentukan dan pengelolaannya jelas-jelas di dalam lingkungan Kemenkumham (Kementerian Hukum dan HAM) baru bisa difungsikan

⁶ Pasal 22 ayat (1) KUHAP.

⁷ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (PP KUHAP).

⁸ Pasal 18 dan 21 PP KUHAP jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas, dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan (PP 58/99).

sebagai Rutan apabila telah mendapatkan penetapan dari Menkumham.⁹ Menkumham dapat juga membentuk atau menunjuk Rutan di luar lingkungan Kemenkumham sebagai Cabang Rutan jika diperlukan.¹⁰

Prosedur pembentukan Rutan memang sudah sepatutnya diatur secara ketat dan jelas, supaya tidak asal-asalan membentuknya. Kalau tidak, bisa-bisa akan bermunculan Rutan-rutan liar yang dibentuk oleh lembaga-lembaga baik pemerintah maupun swasta atau perseorangan. Kalau hal ini terjadi maka akan bermunculan Rutan-rutan yang dikelola pihak swasta dengan tawaran fasilitas mewah di dalamnya. Akhirnya tertib hukum administrasi negara mejadi kacau.

2. KPK Tidak Berwenang Membentuk Rumah Tahanan Negara

KPK menjalankan kewenangannya berdasarkan KUHAP sehingga secara otomatis PP KUHAP (Peraturan Pelaksana KUHAP) juga harus dipatuhi KPK.¹¹ PP KUHAP mengatur secara gamblang di Pasal 21 ayat (1) bahwa Rutan dikelola oleh Departemen Kehakiman, kini berubah menjadi Kemenkumham. Sudah sangat jelas bahwa lembaga negara yang berhak mengelola Rutan untuk perkara pidana sipil hanyalah Kemenkumham bukan lembaga seperti KPK. Jadi tidak dibenarkan KPK membentuk, mendirikan dan mengelola Rutan.

Tidak dibenarkan sembarang lembaga membentuk Rutan tanpa aturan yang jelas karena Rutan haruslah tempat yang sah secara hukum sebab penggunaannya untuk mengekang kemerdekaan seseorang. Apabila ada orang yang ditahan di Rutan yang tidak sah maka lembaga yang menahannya sama saja telah melakukan penyekapan, penculikan atau pemasangan kemerdekaan terhadap seseorang, karena orang tersebut telah dipaksa untuk ditempatkan di tempat yang tidak semestinya dan itu merupakan pelanggaran HAM. Oleh karena itu, agar tidak terjadi pelanggaran HAM dan demi melindungi masyarakat dan ketertiban umum,

⁹ Pasal 2 ayat (2) PP 58/99.

¹⁰ Pasal 18 ayat (2) PP KUHAP.

¹¹ Pasal 38 UU KPK.

maka pembentukan Rutan haruslah berdasarkan hukum yang sah dan dikelola secara benar dan yang berhak.

Memang masyarakat kini sedang gencar-gencarnya berperang melawan korupsi dan KPK sebagai garda terdepan dalam pemberantasan korupsi. KPK bak menabur asa di ladang penegakan hukum yang dirasa memprihatinkan karena korupsi telah merajalela di mana-mana. KPK kini dipuja-puja sebagai lakon yang tak gentar memberantas hama korupsi setelah berhasil membongkar kasus-kasus korupsi besar. KPK pun akhirnya dielu-elukan dan meraih simpati yang sangat besar dari masyarakat. Walaupun demikian masyarakat juga harus sadar bahwa KPK adalah lembaga negara yang dibentuk secara sah melalui mekanisme hukum. Sudah sepatutnya segala hal yang dilakukannya harus berdasarkan hukum. Ketika melakukan penahanan, KPK tidak bisa menahan seseorang di tempat yang tidak dibenarkan secara hukum. Kalau itu sampai terjadi berarti KPK telah melakukan pelanggaran HAM dan tidak tertib hukum administrasi negara.

3. KPK Telah Melakukan Pelanggaran Hukum Administrasi Negara

KPK merupakan lembaga negara sehingga dalam menjalankan tugasnya harus taat asas dan tertib dalam penyelenggaraan negara sesuai dengan kaidah-kaidah hukum administrasi negara. Dilihat dari perspektif hukum administrasi negara, KPK merupakan lembaga negara yang melakukan urusan pemerintahan di bidang hukum khususnya pemberantasan korupsi maka sudah sepatutnya KPK menaati AAUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik).

AAUPB merupakan kajian penting di bidang hukum administrasi negara. AAUPB berisi beberapa asas yang berfungsi untuk menakar apakah suatu lembaga negara telah menjalankan urusan pemerintahannya dengan baik atau tidak. Adapun AAUPB yang dimaksud adalah

1. asas kepastian hukum,
2. asas keseimbangan,
3. asas persamaan dalam mengambil keputusan,
4. asas bertindak cermat/kehati-hatian,

5. asas motivasi,
6. asas jangan mencampuradukkan kewenangan,
7. asas perlakuan yang jujur/asas permainan yang layak,
8. asas kelayakan/kewajaran,
9. asas menanggapi pengharapan yang wajar,
10. asas ketiadaan akibat suatu keputusan yang batal,
11. asas perlindungan atas pandangan hidup/cara hidup,
12. asas kebijaksanaan,
13. asas penyelenggaraan kepentingan umum.¹²

Asas-asas di atas tidak semuanya tercantum dalam peraturan perundang-undang tapi hanya sebagian saja, yaitu

1. asas kepastian hukum,
2. asas tertib penyelenggaraan negara,
3. asas kepentingan umum,
4. asas keterbukaan,
5. asas proporsionalitas,
6. asas profesionalitas,
7. asas akuntabilitas.¹³

Sedangkan Pasal 5 UU KPK¹⁴ menyebutkan bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, KPK berasaskan pada

1. asas kepastian hukum,
2. asas keterbukaan,
3. asas akuntabilitas,
4. asas kepentingan umum,
5. asas proporsionalitas.

Jadi sudah sangat jelas bahwa KPK dalam menjalankan kewenangannya haruslah berasaskan AAUPB walaupun tidak semua AAUPB dicantumkan dalam UU KPK.

¹² Siti Soetami, Hukum Administrasi Negara (Semarang: BP Undip), Hal 17-19.

¹³ Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

¹⁴ Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidanan Korupsi.

Pada paragraf sebelum-sebelumnya sudah diuraikan bahwa yang berhak dan berwenang membentuk serta mengelola Rutan adalah Kemenkumham, bukan KPK, tetapi dalam praktiknya KPK telah membentuk dan mengelola beberapa Rutan dan rencananya akan ditambah lagi dengan membentuk Rutan baru dengan meminjam Rutan milik Kodam Jaya. Pembentukan-pembentukan Rutan oleh KPK tersebut telah melanggar dan melampaui kewenangan. Untuk lebih jelasnya diperlukan AAUPB untuk menakar apa saja yang telah dilanggar KPK terkait kebijakannya tersebut.

a. Asas kepastian hukum

Asas ini menghendaki penyelenggara negara dalam menyelenggarakan pemerintahan harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada sehingga ada kepastian. Ternyata KPK dalam membentuk dan mengelola Rutan tidak berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada sehingga telah nyata sekali melanggar asas kepastian hukum.

b. Asas keterbukaan

Suatu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.¹⁵ Memang selama ini belum ada tahanan KPK yang berinisiatif bertanya status hukum Rutan yang mereka dekami, tapi sudah selayaknya KPK menginformasikan kepada khalayak ramai khususnya para tahanan tentang dasar pembentukan Rutan tersebut sehingga dapat diketahui secara jelas oleh mereka. Ketiadaan keterbukaan informasi tentang status hukum Rutan-rutan tersebut maka dapat dikatakan bahwa KPK telah melanggar asas keterbukaan.

c. Asas akuntabilitas

¹⁵ Penjelasan Pasal 3 angka (4) Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Biasa dikenal dengan asas pertanggungjawaban di mana KPK harus mempertanggungjawabkan semua kegiatannya kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Rencana pembentukan Rutan Cabang KPK di Kodam Jaya tidak bisa dipertanggungjawabkan kepada rakyat karena bukan kapasitas KPK dan TNI untuk membentuk suatu Rutan karena Kemenkumham-lah yang berhak membentuk dan mempertanggungjawabkan pengelolaan Rutan.

d. Asas kepentingan umum

Asas ini menghendaki agar dalam menyelenggarakan tugasnya, pemerintah selalu mengutamakan kepentingan umum.¹⁶ Penahanan yang dilakukan KPK dalam Rutannya merupakan suatu pelanggaran HAM karena menempatkan seorang tahanan tidak pada tempat yang sah sehingga dapat dikatakan KPK telah melakukan penyekapan, penculikan dan pemasangan kemerdekaan. Tindakan ini merupakan pengingkaran terhadap asas kepentingan umum dimana kepentingan umum menghendaki penghormatan terhadap HAM.

e. Asas proporsionalitas

Asas ini mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara. KPK memiliki hak untuk menahan dan memiliki kewajiban untuk menahan di tempat yang sah. Jadi tindakan KPK yang menahan di tempat yang tidak sah sama dengan tidak mengutamakan keseimbangan antara hak untuk menahan seseorang dengan kewajiban menahan di tempat yang sah sehingga dapat dikatakan KPK melanggar asas proporsionalitas.

¹⁶ Riawan Tjandra, Peradilan Tata Usaha Negara PTUN Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang bersih dan Berwibawa (Yogyakarta: UAJ), Hal 138.

B. Simpulan dan saran

Simpulan yang bisa ditarik adalah:

1. Rutan (rumah tahanan negara) adalah tempat yang sah untuk menahan tersangka atau terdakwa karena dikhawatirkan akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti, dan atau mengulangi tindak pidana, diancam pidana penjara lima tahun atau lebih atau kurang dari lima tahun untuk kejahatan tertentu. Pembentukan dan penunjukan Rutan serta wewenang, tugas, dan tanggung jawab pengelolaannya ada pada Menkumham. Prosedur pembentukan Rutan sudah sepatutnya diatur secara ketat dan jelas supaya tidak sembarang pihak bisa membentuknya.
2. Lembaga negara yang berhak mengelola Rutan untuk perkara pidana sipil hanyalah Kemenkumham. Tidak dibenarkan sembarang lembaga membentuk Rutan tanpa aturan yang benar. Rutan haruslah tempat yang sah secara hukum sebab penggunaannya untuk mengekang kemerdekaan seseorang. Bila tidak sah maka lembaga yang menahan sama saja telah melakukan pengekangan, penculikan dan pemasungan kemerdekaan terhadap seseorang di tempat yang tidak sah dan hal ini merupakan pelanggaran HAM. Jadi KPK tidak berwenang membentuk dan mengelola Rutan.
3. KPK merupakan lembaga negara yang melakukan urusan pemerintahan di bidang hukum khususnya pemberantasan korupsi, sehingga dalam menjalankan tugasnya KPK harus tertib penyelenggaraan negara sesuai dengan kaidah-kaidah hukum administrasi negara dan menaati AAUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik). AAUPB yang tercantum di dalam UU KPK adalah asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas kepentingan umum, asas proporsionalitas. Semua asas tersebut dipergunakan untuk menakar pembentukan Rutan Cabang KPK dan simpulannya KPK telah melanggarnya.

Saran yang bisa diberikan adalah KPK harus bersinergi dengan Kemenkumham untuk mengesahkan semua Rutan yang telah dan akan

dibentuk KPK. Ke depannya nanti segala kerja sama antara KPK dengan lembaga lain berkaitan dengan pembentukan Rutan harus melibatkan Kemenkumham dengan harapan tidak ada lagi tahanan KPK yang ditahan di tempat yang tidak sah secara hukum dan melanggar HAM.

DAFTAR PUSTAKA

- Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Riawan Tjandra, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya.
- Riawan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara PTUN Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya.
- Siti Soetami, 2000, *Hukum Administrasi Negara*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Siti Soetami, 2000, *Hukum Administrasi Negara Lanjut*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidanan Korupsi.
- Undang-undang Nomor 08 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas, dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan.
- www.tempo.co, diakses tanggal 27 September 2012.
- www.nasional.kompas.com, diakses tanggal 27 September 2012.