

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Mencermati perkembangan tindak pidana korupsi, baik dari sisi kuantitas maupun dari segi kualitas, maka tidak berlebihan jika dikatakan bahwa korupsi di Indonesia bukan merupakan kejahatan biasa (*ordinary crime*) melainkan merupakan kejahatan yang sangat luar biasa (*ekstraordinary crime*). Selanjutnya, jika dikaji dari sisi akibat dan dampak negatif yang sangat merusak tatanan kehidupan bangsa Indonesia sejak pemerintahan Orde Baru sampai saat ini, jelas bahwa perbuatan korupsi merupakan perampasan hak ekonomi dan hak sosial rakyat Indonesia.¹

Sebagai Negara yang berdaulat, Indonesia memiliki cita-cita yang mulia yaitu menciptakan kesejahteraan umum yang merupakan landasan utama bagi setiap pengambilan kebijakan, termasuk kebijakan legislatif untuk terus berupaya meningkatkan taraf kehidupan masyarakat yang merupakan hak konstitusional setiap warga negara Indonesia. Namun demikian, cita-cita tersebut dapat terhambat oleh tindakan korupsi yang berkembang sangat cepat, bahkan merusak sendi-sendi kehidupan bangsa, dan tidak hanya merugikan keuangan atau perekonomian negara, tetapi merusak perekonomian rakyat, serta menjadi ancaman bagi stabilitas Nasional dan internasional. Untuk itu diperlukan kebijakan hukum pidana khususnya mengenai tindak pidana korupsi, karena itu permasalahan difokuskan pada dua hal pokok yaitu bagaimana kebijakan hukum

¹Mien Rukmini, 2006, *Aspek Hukum Pidana dan Kriminologi (Sebuah Bunga Rampai)*, penerbit PT Alumni, Bandung, , hlm.111

tindak pidana korupsi dalam perundang-undangan yang berlaku saat ini dan yang akan datang.

Perkembangan korupsi di Indonesia masih tergolong tinggi, sementara pemberantasannya masih sangat lamban, Romli Atmasasmita, menyatakan bahwa, Korupsi di Indonesia sudah merupakan virus flu yang menyebar keseluruh tubuh pemerintahan sejak tahun 1960an. Langkah-langkah pemberantasannya pun masih tersendat-sendat sampai sekarang.² Lebih lanjut dikatakannya bahwa korupsi berkaitan pula dengan kekuasaan karena dengan kekuasaan itu penguasa dapat menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi, keluarga dan kroninya.³

Cukup banyaknya peraturan perundang-undangan mengenai korupsi yang dibuat sejak tahun 1957, sebenarnya memperlihatkan besarnya niat bangsa Indonesia untuk memberantas korupsi hingga saat ini, baik dari sisi hukum pidana material maupun hukum pidana formal (hukum acara pidana). Namun demikian, masih ditemui kelemahan yang dapat disalahgunakan oleh pelaku korupsi untuk melepaskan diri dari jerat hukum.

Terlepas dari kuantitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, permasalahan utama pemberantasan korupsi juga berhubungan erat dengan sikap dan perilaku. Struktur dan sistem politik yang korup telah melahirkan apatisme dan sikap yang cenderung toleran terhadap perilaku korupsi. Akibatnya sistem sosial yang terbentuk dalam masyarakat telah melahirkan sikap dan perilaku yang permisif dan menganggap korupsi sebagai suatu hal yang wajar dan normal.

²Romli Atmasasmita, 2004, *Sekitar Masalah Korupsi,Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Bandung, Mandar Maju, , hlm. 1

³ *Ibid.* hlm 71

Hal yang sangat memprihatinkan adalah dampak korupsi bagi pembentukan sikap pandang masyarakat sehari-hari. Ditengarai, masyarakat dewasa ini cenderung tidak berkeberatan atau setidaknya abai tentang perilaku korupsi. Akibatnya, kondisi yang serba abai ini akan dapat menjelma menjadi serba mengijinkan (*permisif*). Lama-kelamaan kondisi sosial ini akan berpotensi memberi ruang pembenaran bahkan kesempatan bagi pelaksanaan korupsi, karena bukannya menjadi sumber nilai-nilai yang benar, baik dan pantas, kondisi sosial yang serba mengijinkan ini justru akan dapat menimbulkan keaburan patokan nilai-nilai. Akibatnya korupsi pun menjadihal yang biasa. Termasuk didalam kebiasaan melakukan pungutan tambahan atas proses pengurusan pembayaran pajak, perijinan, pengurusan pasportdanpengurusan KTP, maupun penerimaan baik berupa barang atau uang yang diterima oleh penyelenggara negara maupun pegawai negeri apabila adakaitan langsung terhadap tugasnya.

Sejak di keluarkannya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 32 tahun 2004 disebutkan bahwa secara umum dalam niatan demi menjalankan pembangunan secara menyeluruh, adil dan merata dan secara khusus demi mensejahterkan masyarakat di setiap daerah maka setiap daerah di legalkan untuk mengelola pembangunannya. Setiap daerah dipimpin oleh seorang pejabat daerah dalam menjalankan amanat undang-undang tersebut.

Namun aneh nya kewenangan yang dimiliki oleh pejabat daerah ini justru disalahgunakan oleh yang bersangkutan dalam aksinya melakukan korupsi. Hal ini tentu saja sangat berlawanan dengan spirit dari undang-undang No.28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi,kolusi dan nepotisme (KKN). Hukum adalah norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai

cita-cita serta keadaan tertentu, tetap tanpa mengabaikan dunia kenyataan dan oleh karenanya ia digolongkan ke dalam norma KUHP.⁴ Indonesia adalah Negara hukum (*rechstaat*), konsep ini secara tegas dinyatakan dalam pasal 1 ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 setelah amandemen ke 4 (empat) sehingga dalam tata kehidupan sehari-hari apabila terjadi pelanggaran hukum, baik berupa perkosaan hak seseorang maupun kepentingan umum, maka harus diselesaikan lewat proses hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Salah satu unsur pasal 3 undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi No. 31 tahun 1999 Jo. UU No. 20 tahun 2001 adalah menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan. Hal ini menunjukkan bahwa subjek delik pada pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi harus memenuhi kualitas sebagai pejabat atau mempunyai kedudukan tertentu dalam suatu instansi pemerintahan.

Dapat disimpulkan bahwa penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana hanya berkaitan dengan jabatan atau kedudukan yang melekat pada diri seseorang, yakni pegawai negeri atau pejabat. Penyalahgunaan kewenangan hanya didistribusikan kepada seseorang yang berstatus sebagai pegawai negeri atau pejabat. Selain pegawai negeri atau pejabat tidak bisa dikatakan sebagai melakukan penyalahgunaan kewenangan.

Pegawai Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kudus diduga telah menyelewengkan dana bantuan Gubernur Jawa Tengah sebesar Rp 456.000.000 (empat ratus lima puluh enam juta rupiah) yang diberikan kepada instansi. Dana bantuan diterima pada akhir April 2014 untuk

⁴Satjipto Rahardjo, 2009, *Pengantar ilmu hukum*, PT.Citra Aditya Bakti Bandung, hlm.27.

santunan kematian terhadap korban bencana alam serta bantuan untuk rumah rusak akibat bencana. Awalnya tidak memiliki prasangka buruk terhadap bawahannya. Dana tersebut baru dilakukan pengecekan setelah terjadi penyelewengan bantuan dari Tohir Foundation Jakarta sebesar Rp190.000.000 (seratus sembilan puluh juta rupiah) untuk 19 rumah yang menjadi korban bencana tanah longsor di Desa Menawan, Kecamatan Gebog, Kudus. Berdasarkan prosedur, katanya, untuk mencairkan harus disertai tanda tangan kepala BPBD. Munculnya kasus dana bantuan dari gubernur juga dilakukan pelacakan. Karena tidak mengetahui nomor ceknya, terpaksa meminta bantuan ke Provinsi Jateng terlebih dahulu. Setelah mengetahui nomor ceknya, kata dia, BPBD Kudus melakukan pengecekan ke Bank BRI Cabang Kudus pihak bank tidak berani memberikan informasi dan dipersilakan melaporkan permasalahan itu ke polisi karena nantinya yang berhak menanyakan lebih detail aparat kepolisian yang menangani kasus tersebut.

Kepala Pelaksana Harian BPBD Kabupaten Kudus melaporkan bawahannya yang bernama Nur Kasian selaku bendahara BPBD non-APBD ke Polres Kudus terkait penyelewengan dana bantuan bencana dari Tohir Foundation Jakarta senilai Rp190.000.000 (seratus sembilan puluh juta rupiah). Setelah dilakukan pengusutan, dan bantuan tersebut ternyata ditransfer ke nomor rekening pribadi Nur Kasian di Bank BRI dan saat ini uang tersebut sudah diambil.

Setelah yakin ada penyalahgunaan wewenang, persoalan tersebut langsung dilaporkan ke pihak berwajib dengan tembusan kepada Gubernur

Jateng, Bupati dan Wakil Bupati Kudus, Sekretaris Daerah (Sekda) dan Kepala Inspektorat Kudus.⁵

Berdasarkan hal tersebut di atas, pemerintah Indonesia baiknya semakin gencar menanggulangi korupsi, kata menanggulanglebih menekankan kita akan suatu tindakan yang telah terjadi (*represif*), layaknya memotong rumput, setelah dipotong lalu tumbuh lebat lagi, begitulah korupsi, kitamelakukan pemberantasan korupsi berarti tindak pidana tersebut sudah terlaksana, karena jika belum terlaksana, kita juga belum bisa mengetahui itu korupsi atau bukan.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk penulisan hukum dan membahasnya dalam bentuk tesis dengan judul **”Kebijakan Hukum pidana Dalam Upaya Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi Di Lembaga Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus”**.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dikemukakan tiga permasalahan pokok yaitu :

1. Bagaimanakah Kebijakan hukum pidana dalam tindak pidana korupsi di Lembaga Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus?

⁵Prariset di Polres Kudus 28 September 2018

2. Bagaimanakah upaya Penegak hukum dalam memberantas tindak pidana korupsi di LembagaBadan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus ?
3. Bagaimanakah Kebijakan hukum pidana dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dalam rangka pembaharuan hukum pidana di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis Kebijakan hukum pidana dalam tindak pidana korupsi di Lembaga Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus.
2. Untuk menganalisis upaya Penegak hukum dalam memberantas tindak pidana korupsi di LembagaBadan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus
3. Untuk menganalisis Kebijakan hukum pidana dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dalam rangka pembaharuan hukum pidana di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memberikan sumbangan kepada perkembangan Ilmu Hukum, khususnya ilmu hukum pidana baik secara materil maupun secara formil.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi masyarakat, memberikan sumbangsih terhadap perkembangan hukum di Indonesia, khususnya mengenai tindak pidana korupsi.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual adalah suatu model yang menerangkan bagaimana hubungan suatu teori dengan faktor-faktor penting yang telah diketahui dalam suatu masalah tertentu. Arti teori adalah sebuah kumpulan proposisi umum yang saling berkaitan dan digunakan untuk menjelaskan hubungan yang timbul antara beberapa variabel yang diobservasi.⁶

1. Kebijakan Hukum Pidana

Masalah penanggulangan kejahatan di masyarakat, tentunya tidak dapat dipisahkan dari konteks pembicaraan mengenai kebijakan penal. Kebijakan penal (*penal policy*) dapat diartikan sebagai usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan sarana hukum pidana.⁷ Istilah kebijakan penal mempunyai pengertian yang sama dengan istilah kebijakan hukum pidana

⁶Liaamani “*Kerangka Teoritis*” <http://liaamami.blogspot.co.id/p/kerangka-teoritis.html>
27 September 2018

⁷Barda Nawawi Arief, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm. 29

(*criminal law policy*) dan politik hukum pidana (*strafrechtspolitik*). Oleh karena itu, penggunaan ketiga istilah tersebut dalam bidang pemikiran mengandung arti yang sama.⁸

Usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan (politik kriminal) sudah barang tentu tidak hanya menggunakan sarana “penal” (hukum pidana), tetapi dapat juga menggunakan sarana-sarana “non-penal”.⁹ Usaha penanggulangan kejahatan secara penal, yang dilakukan melalui langkah-langkah perumusan norma-norma hukum pidana, yang di dalamnya terkandung unsur-unsur substantif, struktural dan kultural masyarakat tempat sistem hukum hukum tersebut diberlakukan. Usaha penanggulangan kejahatan melalui sarana penal tersebut dalam operasionalnya dijalankan melalui suatu sistem peradilan pidana yang di dalamnya bergerak secara harmonis dari subsistem-subsistem pendukungnya yakni Kepolisian, Kejaksaan, KPK, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan serta Advokat.

Kebijakan kriminalisasi merupakan suatu kebijakan dalam menetapkan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana (tidak dipidana) menjadi suatu tindak pidana (perbuatan yang dapat dipidana). Jadi hakikatnya kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*) dengan menggunakan sarana hukum pidana (penal) sehingga termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*).¹⁰

⁸S Barda Nawawi Arief, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm. 14.

⁹Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2010, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, hlm 158.

¹⁰Barda Nawawi Arief, 2006, *Tindak Pidana Mayantara Perkembangan Kajian Cyber Crime di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta., hlm. 20.

Pada hakikatnya, kebijakan penal bukan semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis-dogmatik, tapi juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis dan komparatif. Di samping itu, kebijakan penal juga membutuhkan pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin sosial lainnya dan pendekatan integral yang sejalan dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional.¹¹

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal. Menurut Sudarto, Politik Hukum adalah :

1. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.¹²
2. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk apa yang dicita-citakan.¹³

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”

¹¹Muladi, 1991 “*Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Pada Masa Depan*”, Pidato Pengukuhan Guru Besar,; Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 6

¹² Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, , Alumni, Bandung, hlm. 159

¹³Sudarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*,: Sinar Baru, Bandung hlm. 20.

2. Tindak Pidana

Tindak pidana merupakan pengertian dasar dalam hukum pidana (yuridis normatif).Kejahatan atau perbuatan jahat bisa diartikan secara yuridis atau kriminologis.Kejahatan atau perbuatan jahat dalam artiyuridis normatif adalah perbuatan seperti yang terwujudin *abstracto* dalam peraturan pidana.

Istilah tindak pidana (delik) berasal dari istilah yangdikenal dalam hukum pidana Belanda yaitu *strafbaar feit*. Walaupun istilah ini terdapat dalam *Wetboek van Strafrecht (WvS)* Belanda, dengan demikian juga *WvS Hindia Belanda Nv.sNI*, tetapi tidak ada penjelasan resmi tentang yang dimaksud dengan *strafbaar feit* itu. Oleh karena itu para ahli hukum berusaha untuk memberikan arti dan isi dari istilah itu. Sayangnya sampai kini belum ada keseragaman pendapat tentang rumusan ilmiah *strafbaar feit* itu sendiri. Pembentuk undang– undang Indonesia telah menerjemah kanperkataan *strafbaar feit* sebagai tindak pidana di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tanpa memberikan sesuatu penjelasan mengenai yang dimaksud dengan perkataan *strafbaar feit* tersebut

Gambaran secara jelas tentang pengertian tindak pidana atau delik, berikut beberapa pandangan ahli hukum, yaitu: menurut POMPE.¹⁴ perkataan *strafbaar feit* Itu secara teoritis dapat dirumuskan sebagai“suatu pelanggaran norma (gangguan terhadap tertib hukum) yang dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja dilakukan oleh seorang pelaku, di mana penjatuhan hukuman terhadap pelaku tersebut adalah perlu demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum”

¹⁴P.A.F. Lamintang, 1997, *Dasar-dasar Hukum Pidana di Indonesia*. PT. Citra Aditya Bakti : Bandung, , hlm. 182

Akan tetapi, SIMONS telah merumuskan "*strafbaar feit*" itu sebagai suatu,¹⁵ : "tindakan melanggar hukum yang telah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakannya dan yang oleh undang-undang telah dinyatakan sebagai suatu tindakan yang dapat dihukum"

Alasan dari SIMONS Merumuskan seperti uraian di atas adalah karena :

- a. Untuk adanya suatu strafbaar feit itu disyaratkan bahwa di situ harus terdapat suatu yang dilarang ataupun yang diwajibkan oleh undang-undang, di mana pelanggaran terhadap larangan atau kewajiban semacam itu telah dinyatakan sebagai suatu tindakan yang dapat dihukum;
- b. agar sesuatu tindakan itu dapat dihukum, maka tindakan tersebut harus memenuhi semua unsur dari delik seperti yang dirumuskan di dalam undang-undang, dan setiap strafbaar feit sebagai pelanggaran terhadap larangan atau kewajiban menurut undang-undang itu, pada hakikatnya merupakan suatu tindakan melawan hukum atau merupakan suatu "*onrechmatige handeling*".

3. Pengetian Tindak Pidana Korupsi

Kata korupsi berasal dari kata latin corruption atau corrupt. Kemudian muncul dalam berbagai bahasa Eropa seperti Prancis yaitu corruption. Bahasa Belanda corruptie dan muncul pula dalam pembenahan bahasa Indonesia dengan istilah korupsi.

¹⁵*Ibid.*, hlm 185.

Arti secara harafiah korupsi adalah kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidajujuran, dapat disuap, penyimpangan dari kesucian, kata-kata yang bernuansa menghina atau memfitnah, penyuapan, dalam bahasa Indonesia kata korupsi adalah perbuatan buruk, seperti penggelapan uang penerimaan, uang sogok dan sebagainya. Kemudian arti kata korupsi telah diterima dalam pembendaharaan bahasa Indonesia dalam kamus besar Indonesia yaitu kecurangan dalam melakukan kewajiban sebagai pejabat.¹⁶

Tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana khusus karena dilakukan orang yang khusus maksudnya subyektif dan pelakunya khusus dan perbuatannya yang khusus akibat yang ditimbulkan oleh adanya tindak pidana korupsi harus ditangani serius dan khusus untuk itu perlu dikembangkan peraturan-peraturan khusus sehingga dapat menjangkau semua perbuatan pidana yang merupakan tindak pidana korupsi karena hukum pidana umumnya tidak sanggup untuk menjangkaunya.

4. Lembaga Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus

Sejarah Lembaga Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) terbentuk tidak terlepas dari perkembangan penanggulangan bencana pada masa kemerdekaan hingga bencana alam berupa gempa bumi dahsyat di Samudera Hindia pada abad 20. Sementara itu, perkembangan tersebut sangat dipengaruhi pada konteks situasi, cakupan dan paradigma penanggulangan bencana.

¹⁶ Hamzah Ahmad dan Anando Santoso, 1996, *Kamus Pintar Bahasa Indonesia*, Fajar Mulia, Surabaya, , hlm, 211.

Melihat kenyataan saat ini, berbagai bencana yang dilatarbelakangi kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis mendorong Indonesia untuk membangun visi untuk membangun ketangguhan bangsa dalam menghadapi bencana.

Wilayah Indonesia merupakan gugusan kepulauan terbesar di dunia. Wilayah yang juga terletak di antara benua Asia dan Australia dan Lautan Hindia dan Pasifik ini memiliki 17.508 pulau. Meskipun tersimpan kekayaan alam dan keindahan pulau-pulau yang luar biasa, bangsa Indonesia perlu menyadari bahwa wilayah nusantara ini memiliki 129 gunung api aktif, atau dikenal dengan ring of fire, serta terletak berada pada pertemuan tiga lempeng tektonik aktif dunia? Lempeng Indo-Australia, Eurasia, dan Pasifik.

Ring of fire dan berada di pertemuan tiga lempeng tektonik menempatkan negara kepulauan ini berpotensi terhadap ancaman bencana alam. Di sisi lain, posisi Indonesia yang berada di wilayah tropis serta kondisi hidrologis memicu terjadinya bencana alam lainnya, seperti angin puting beliung, hujan ekstrim, banjir, tanah longsor, dan kekeringan. Tidak hanya bencana alam sebagai ancaman, tetapi juga bencana non alam sering melanda tanah air seperti kebakaran hutan dan lahan, konflik sosial, maupun kegagalan teknologi.

Badan Peanggulangan Bencana Kabupaten Kudus, lembaga pemerintah non-departemen beralamat di Jl. Simpang Tujuh No. 1 Kudus yang melaksanakan tugas penanggulangan bencana alam di daerah Kabupaten Kudus dan juga menghasilkan data bencana alam yang cepat dan tepat bagi para masyarakat untuk sarana informasi bencana terbaru. Sejalan dengan paradigma penanggulangan

bencana terkini dan nafas otonomi daerah, desentralisasi penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan solusinya. Prinsipnya, harus ada kejelasan dalam pembagian kewenangan penanggulangan bencana, sumber pembiayaan yang memadai untuk melaksanakan kewenangan, dan upaya untuk memberdayakan masyarakat dan dunia usaha. Pemerintah berperan dalam :¹⁷

- a. Menyusun peraturan/hukum untuk melindungi masyarakat dari bahaya yang mengancam dan dampak bencana.
- b. Mengatur kewenangan dan tanggung jawab penanggulangan bencana.
- c. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana yang sesuai dengan prinsip-prinsip penanggulangan bencana: cepat dan tepat, prioritas, koordinasi dan keterpaduan, berdaya guna dan berhasil guna, transparan dan akuntabel, serta kemitraan.
- d. Menjamin upaya pengurangan risiko bencana terintegrasi dalam program pembangunan.
- e. Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta dalam penanggulangan bencana.

F. Kerangka Teoritis

1. Teori Penegakan Hukum

Secara konseptual, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam

¹⁷ <https://id-id.facebook.com/public/Bpbd-Kabupaten-Kudus> diakses pada tanggal 5 Nopember 2018 Pukul 21.54 Wib

kaidah-kaidah yang mantap dan menegatifkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹⁸

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum. Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi.

Atas dasar uraian tersebut diatas dapatlah dikatakan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara nilai kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi, apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut diatas dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok daripada penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut.¹⁹

¹⁸ Soejono Soekanto, 1993, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, , hlm. 13.

¹⁹ *Ibid*, hlm.4-5.

a. Faktor hukum

Yang meliputi konsep hukum adalah semua peraturan dan kaidahkaidah atau norma yang oleh anggota masyarakat dijadikan patokan berinteraksi dengan terciptanya ketertiban dan ketentraman di dalam ini di batasi pada undang-undang saja yang di dalam arti material adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh pengusaha maupun daerah yang satu.

Dengan demikian maka undang-undang dalam arti material mencakup :

- 1) Peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau semua golongan tertentu saja maupun berlaku umum disebagaian wilayah negara.
- 2) Peraturan setempat yang hanya berlaku untuk umum di suatu tempat atau daerah tertentu saja.

Di dalam proses penegakan hukum biasanya terjadi bahwa kelemahan-kelemahan dan kekurangan-kekurangan yang melekat pada hukum itu sendiri yang justru menjadi sumber kegagalan proses penegakan hukum. Hal itu tidak mustahil, sebab kadangkala terdapat rumusan atau kaidah hukum yang tidak jelas dan membuka peluang penafsiran yang beragam, atas dasar kaidah hukum yang satu dengan yang lain, mengenai hal yang sama yang bertentangan. Sikap hukum yang demikian sering menimbulkan keragu-raguan terhadap para subyek hukum.

Apabila tidak ada masalah dengan faktor hukum tadi, maka hukum yang berlaku sudah dianggap baik, akan tetapi hukum itu sendiri dalam

wujudnya peraturan tidak jelas dapat melakukan sendiri. Dari sinilah masuknya peranan para penegak hukum yang tidak lain adalah manusia.

b. Faktor penegak hukum

Secara sosiologi, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan dan peranan. Kedudukan sosial merupakan posisi tertentu didalam struktur kemasyarakatan yang mungkin tinggi, sedang dan rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak dan kewajiban tertentu. Hak dan kewajiban merupakan peranan.

c. Faktor sarana atau fasilitas

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana tau fasilitas tersebut, antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil. Organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Selain itu tidak lengkapnya atau tidak adanya sarana atau fasilitas tersebut, akan mengkin penegakan hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

d. Faktor masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Dengan begitu maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum. Penegakan hukum bukanlah meruakan suatu kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbala balik yang erat dengan masyarakatnya. Dan diketahui pula untuk mencapai kedamaian harus ada kepatuhan dari masyarakat. Dan

keatuhan tersebut antara lain ditentukan ada kesadaran hukum. Kesadaran hukum merupakan nilai-nilai yang terdapat didalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan akan ada. Dalam melaksanakan penetapan hukum, selain faktor kesadaran hukum masyarakat perlu pula memperhatikan nilai-nilai budaya masyarakat.

Keempat faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

2. Teori Bekerjanya Hukum di Masyarakat

Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Hukum sebagai suatu sistem, dapat berperan dengan baik dan benar di tengah masyarakat jika instrumen pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan dalam bidang penegakan hukum. Pelaksanaan hukum itu dapat berlangsung secara normal, tetapi juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum. Hukum tidak terlepas dari kehidupan manusia maka untuk membicarakan hukum kita tidak dapat lepas membicarakannya dari kehidupan manusia.²⁰

Hukum tumbuh, hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Hukum merupakan sarana menciptakan ketertiban bagi masyarakat. Hukum tumbuh dan berkembang bila warga masyarakat itu sendiri menyadari makna kehidupan

²⁰ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Cetakan Kelima*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, , hlm. 1

hukum dalam kehidupannya. Sedangkan tujuan hukum sendiri adalah untuk menciptakan suatu kedamaian dalam masyarakat.²¹

Pada hakekatnya hukum sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Sistem dalam pengertian sederhana dapat diartikan sebagai susunan, kesatuan dari bagian-bagian yang saling bergantung satu sama lain. Hukum sebagai suatu sistem, Lawrence M Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen yakni struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum yang berinteraksi.²²

Struktur Hukum adalah keseluruhan institusi penegakan hukum beserta aparatnya yang mencakup kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, kantor pengacara dengan pengacaranya, dan pengadilan dengan hakimnya. Substansi Hukum adalah keseluruhan asas hukum, norma hukum dan aturan hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Kultur hukum adalah kebiasaan kebiasaan, opini-opini, cara berpikir, dan cara bertindak baik dari penegak hukum maupun dari warga masyarakat.²³

Substansi hukum adalah bagian substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, atau aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup

²¹ Soerjono Soekanto, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press, Jakarta, , hlm. 13

²² Lawrence M. Friedman, 2009, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Diterjemahkan oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung, , hlm. 17

²³ Ahmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Volume 1 Pemahaman Awal, Kencana, Jakarta, , hlm. 204

hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam undang-undang. Struktur hukum disebut sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan Kultur hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi tingkat kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta kultur hukum yang baik yang dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum. Baik substansi hukum, struktur hukum, maupun kultur hukum ini terkait satu sama lain.. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang undangannya belaka, melainkan aktivitas birokrasi pelaksanaannya baik.²⁴

3. Teori Progresif

Progresif adalah kata yang berasal dari bahasa asing (Inggris) yang asal katanya adalah progress yang artinya maju. Progressive adalah kata sifat, jadi sesuatu yang bersifat maju. Hukum Progresif berarti hukum yang bersifat maju. Pengertian progresif secara harfiah ialah, *favouring new, modern ideas, happening or developing steadily* .²⁵(menyokong ke arah yang baru, gagasan modern, peristiwa atau perkembangan yang mantap), atau berhasrat maju, selalu (lebih) maju, meningkat.²⁶

Istilah hukum progresif di sini adalah istilah hukum yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk

²⁴ *Ibid*, hlm. 97.

²⁵ Oxford Learner's Pocket Dictionary New Edition Edisi ketiga; Oxford: Oxford University Press, hlm. 342.

²⁶ Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, 2001, Kamus Ilmiah Populer Surabaya: Arkola, , h.lm 628.

manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri. Untuk itu beliau melontarkan suatu pemecahan masalah dengan gagasan tentang hukum progresif.

Adapun pengertian hukum progresif itu sendiri adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.²⁷

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.

Secara lebih sederhana beliau mengatakan bahwa hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab menurutnya,

²⁷ Satjipto Rahardjo, 2007, *Membedah Hukum Progresif* Jakarta: Kompas, hlm. 154

hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.²⁸

Satjipto Rahardjo mencoba menyoroti kondisi di atas ke dalam situasi ilmu-ilmu sosial, termasuk ilmu hukum, meski tidak sedramatis dalam ilmu fisika, tetapi pada dasarnya terjadi perubahan yang fenomenal mengenai hukum yang dirumuskannya dengan kalimat dari yang sederhana menjadi rumit dan dari yang terkotak-kotak menjadi satu kesatuan. Inilah yang disebutnya sebagai pandangan holistik dalam ilmu (hukum).

Pandangan holistik tersebut memberikan kesadaran visioner bahwa sesuatu dalam tatanan tertentu memiliki bagian yang saling berkaitan baik dengan bagianlainnya atau dengan keseluruhannya. Misalnya saja untuk memahami manusia secara utuh tidak cukup hanya memahami, mata, telinga, tangan, kaki atau otak saja, tetapi harus dipahami secara menyeluruh.²⁹

Progresifisme hukum mengajarkan bahwa hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Asumsi yang mendasari progresifisme hukum adalah pertama hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri, kedua hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final, ketiga hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan.³⁰

²⁸ Satjipto Rahardjo, 2004, Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan (Surakarta: Muhammadiyah Press University, , hlm. 17.

²⁹*Ibid.* hl., 18.

³⁰ *Ibid.* hlm. 20.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini merupakan pendekatan yuridis-empiris. Pendekatan yudiris digunakan untuk menganalisis peraturan yang berkaitan dengan Hukum Pidana sedang pendekatan empiris digunakan untuk mengalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.³¹

2. Spesifikasi Penelitian

Dalam penulisan tesis ini, spesifikasi penelitian yang penulis gunakan adalah deskriptif analitis yaitu penelitian yang menggambarkan atau melukiskan kenyataan mengenai kebudayaan suatu masyarakat secara fenomenologis dan apa adanya dalam konteks satu kesatuan yang integral.

Hasil penelitian deskriptif ini kemudian dianalisa secara sistematis untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan yang ada dalam penelitian ini.

3. Jenis dan Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primerData Sekunder diperoleh dari bahan hyukum primer,

³¹Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, , hlm 23

bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, kepustakaan, arsip-arsip dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan obyek penelitian.³²

Data Sekunder dikelompokkan dalam 3 (tiga) kategori bahan hukum, yaitu:

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mengikat ke dalam. Data primer terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- c. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI.
- e. Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
- f. Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo UU No 20 Tahun 2001 Jo UU No 2 Tahun 2001
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Bahan hukum primer tersebut digunakan untuk mengetahui norma-norma hukum yang ada.

2) Bahan Hukum Sekunder

³².Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, , hlm.86.

Bahan hukum sekunder berasal dari pendapat para sarjana mengenai teori-teori yang mendukung obyek penelitian ini. Peneliti menggunakan sumber-sumber data berikut:

- a. Buku-buku (*literature*)
- b. Pendapat pakar dari surat kabar dan majalah
- c. Hasil-hasil penelitian
- d. Hasil Karya Ilmiah
- e. Jurnal-Jurnal
- f. Artikel dari Internet

Teori-teori yang didapatkan dari sumber tersebut akan digunakan untuk memperjelas konsep-konsep hukum yang terdapat pada bahan hukum primer secara mendalam.

3) Bahan Hukum Tersier

Adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan adalah:

- a. Kamus
- b. Ensiklopedia dan bahan sejenisnya

Data yang diperlukan bagi penulisan hukum ini akan didapatkan dengan melakukan *Librarian Research* (studi pustaka) yaitu data-data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan cara mempelajari peraturan perundangan yang berkaitan, buku-buku, jurnal-jurnal, koran dan majalah yang berkaitan dengan

analisis hukum sanksi pidana terhadap pelaku pidana korupsi di Lembaga Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus

4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu. Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini berpedoman kepada jenis datanya. Data yang dikumpulkan didalam penelitian ini adalah data primer, sekunder dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan maupun data yang diperoleh dari pihak-pihak terkait.

Selain data dari pustaka, penulis juga menggunakan data yang didapat dari responden dalam penelitian ini yang menggunakan sistem pengambilan sample dengan cara *purpose non random sampling* yaitu teknik yang biasa dipilih karena alasan biaya, waktu dan tenaga sehingga tidak dapat mengambil dalam jumlah besar. Metode pengambilan sample ini berdasarkan tujuan tertentu dengan melihat pada persyaratan-persyaratan antara lain : dilihat dari ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri utama dari obyek yang diteliti dan penentuan karakteristik populasi yang dilakukan dengan teliti melalui studi pendahuluan.³³ Responden yang menjadi sumber dalam penelitian ini adalah :

- a. Polres Kudus
- b. Kejaksaan
- c. Pengadilan
- d. Inspektorat

³³*Ibid*, hlm. 96

- e. BPBD
- f. Terdakwa

5. Metode Analisis Data

Metode yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu : data yang diperoleh melalui penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan kemudian disusun secara sistematis, dan selanjutnya dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Data tersebut kemudian dianalisa secara interpretatif menggunakan teori maupun hukum positif yang telah dituangkan kemudian secara deduktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.³⁴

H. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika usulan penelitian hukum yang dilaksanakan adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritis, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan dan Jadwal Penelitian.

³⁴*Ibid*, hlm.119

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Kerangka teori meliputi Tinjauan umum tentang Tindak Pidana Korupsi Kebijakan hukum pidana dalam tindak pidana korupsi, Pengertian Lembaga Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus, Kebijakan hukum pidana korupsi dalam rangka pembaharuan hukum pidana di Indonesia dan upaya Penegak hukum dalam memberantastindak pidana korupsi di Lembaga Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ke tiga ini akan berisi tentang pokok-pokok permasalahan yang ingin diungkap berdasarkan perumusan masalah yakni Kebijakan hukum pidana dalam tindak pidana korupsi di Lembaga Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus, Kebijakan hukum pidana dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dalam rangka pembaharuan hukum pidana di Indonesia dan upaya Penegak hukum dalam memberantas tindak pidana korupsi di Lembaga Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus.

BAB IV PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir dari penelitian ini yang berisikan kesimpulan-kesimpulan yang diambil berdasarkan hasil penelitian dan saran-saran sebagai tindak lanjut dari kesimpulan tersebut.