

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau terdapat legalitas terhadap perbuatan tersebut, baik berdasarkan hukum tertulis maupun tidak tertulis. Negara hukum pada dasarnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh karena itu, perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap tindakan pemerintah dilandasi oleh dua prinsip, yaitu prinsip hak asasi manusia dan prinsip Negara hukum. Indonesia adalah Negara hukum modern yang mampu mengantisipasi serta mengatasi berbagai permasalahan yang mungkin akan timbul.¹ Bukan hanya setiap warga Negara harus tunduk, akan tetapi juga kekuasaan dan penyelenggaraan Negara pun harus didasarkan dan dibatasi oleh hukum.²

Indonesia dalam posisinya sebagai salah satu negara berkembang di dunia, berusaha membuat pembenahan di segala bidang dan berbagai aspek untuk mengangkat ketertinggalannya. Dengan perbaikan melalui pembangunan, ternyata di dalamnya terjadi segudang persoalan yang tidak terselesaikan. Salah satunya adalah korupsi yang terjadi dalam proses pembangunan yang dilakukan oleh oknum-oknum tertentu. Dengan kondisi tersebut, sebuah predikat berhasil

¹ Otje Salman, dkk., *Beberapa Sosiologi Hukum*, (Bandung: Alumni, 2012), Hlm. 90-91.

² Azhary, *Negara Hukum Indonesia-Analisis Yuridis Normatif tentang unsur-unsurnya*, (Jakarta: UI PRESS 1995), Hlm. 29-30

dipegang oleh Indonesia antara lain sebagai salah satu Negara terkorup di dunia.³ Korupsi yang terjadi di Indonesia saat ini sudah dalam posisi yang sangat parah dan begitu mengakar dalam setiap sendi kehidupan. Perkembangan praktik korupsi dari tahun ke tahun semakin meningkat, baik dari kuantitas atau jumlah kerugian Negara maupun dari segi kualitas semakin sistematis, canggih serta ruang lingkupnya sudah meluas dalam seluruh aspek masyarakat.⁴

Berdasarkan hasil penelitian *Transparansy International* badan dunia pemerhati upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan pemerintah, dunia bisnis dan masyarakat merilis Laporan Tahunan Indeks Persepsi Korupsi Tahun 2018, Hasil survei *Transparency International* mencatat IPK Indonesia pada 2018 naik 1 poin menjadi 38 dari skala 0-100. Skor IPK Indonesia yang naik 1 poin membuat Indonesia kini berada di peringkat 89 dari 180 negara dari tahun sebelumnya di posisi 96.

Pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia tentunya tidak terlepas dari upaya Aparat Penegak Hukum sebagai Bagian dari struktur hukum dalam melakukan upaya penegakan hukum. Saat ini di Indonesia terdapat tiga lembaga yang berhak melakukan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yaitu Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).

Pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme merupakan tantangan utama Nawacita Presiden Joko Widodo dalam bidang penegakan hukum.

³ Chaerul Amir, *Kejaksaan Memberantas Korupsi (Suatu Analisis : Historis, Sosiologis, dan Yuridis)*, (Jakarta: PRO dealeader, 2014), Hlm. 6

⁴ *Ibid.*,

Komitmen tersebut tertuang dalam Point 4 Nawa Cita yang menyatakan bahwa menolak negara menjadi lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya. Didalam pemberantasan korupsi Pemerintah Indonesia juga telah menyusun Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan korupsi sebagai arah dan acuan dari berbagai upaya PPK yang lebih komperhensif bagi seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang memiliki visi jangka panjang dan menengah.

Implementasi dari visi dan misi PPK untuk jangka panjang dan menengah tersebut dituangkan dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi yang memerintahkan semua Lembaga atau Instansi Pemerintah untuk secara sistematis melakukan langkah pencegahan dan pemberantasan korupsi menurut bidang, tugas dan kewenangan masing-masing. Instruksi presiden ini dikeluarkan atas dasar bahwa dalam kurun waktu 4 sampai 5 tahun ini ternyata tidak ada satu daerahpun (provinsi, kota, kabupaten) yang 100% bisa menyerap anggaran tahun 2015.⁵ Persentase penyerapannya secara umum hanyalah dalam kisaran 62%-89%, itupun 50% nya untuk pengeluaran rutin gaji pegawai. Melalui Instruksi Presiden tersebut, Kepala Bapenas diinstruksikan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan aksi PPK Kementerian/Lembaga secara berkala. Bentuk komitmen dan kesungguhan pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia, telah

⁵ Erryl Prima Putera Agoes, “*Sejarah Kewenangan Kejaksaan Dalam Bidang Datun Serta Kontribusi Dalam Pembangunan Nasional*”, (Jakarta: Transparency Internasional Indonesia, 2003), Hlm. 91.

dilakukan oleh Presiden melalui Instruksi untuk melakukan koordinasi antar berbagai pihak dalam pelaksanaan aksi PPK.⁶

Pelaksanaan aksi PPK tersebut ditujukan juga kepada Presiden RI Jokowi pada acara Hari Bakti Adhyaksa Kejaksaan Tahun 2015. Dalam pidatonya, Presiden menginstruksikan agar Kejaksaan dapat meningkatkan kerja sama dengan KPK dan Polri dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi dengan melibatkan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Kantor Pajak, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, dan Inspektorat. Dengan kerjasama tersebut, diharapkan Kejaksaan ke depannya dapat menjadi lembaga yang terpercaya dan mampu mendukung program pemerintah di bidang penegakan hukum dan pengawal keberhasilan program-program prioritas pembangunan nasional.

Maksud dari Instruksi Presiden kepada jajaran Kejaksaan adalah untuk meningkatkan kinerja dalam bidang penegakan hukum, karena Kejaksaan sebagai lembaga yang memiliki peranan yang sangat penting dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dewasa ini secara gencar melakukan tindakan preventif dan refresif terhadap upaya penyelamatan kerugian keuangan negara serta penegakan hukum yang tepat dan efektif dalam mendukung program-program pembangunan nasional.

Sebagai pengejawantahan dari program Nawacita dan Instruksi Presiden tersebut, Kejaksaan merespon apa yang disampaikan Presiden dengan membentuk Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan

⁶ *Ibid.*,

Daerah. Dasar pembentukan Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah di lembaga Kejaksaan Jaksa Agung menerbitkan Surat Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-152/A/JA/10/2015 Tanggal 1 Oktober 2015 Tentang Pembentukan Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintahan dan Pembangunan Pusat maupun Daerah Kejaksaan Republik Indonesia. Atas dasar hal tersebut, dibuat juga Instruksi Jaksa Agung Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 Tanggal 5 Oktober 2015 Tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas TP4P/D (Pusat dan Daerah) Kejaksaan RI, kepada jajarannya JAM Intelijen, JAM Pidsus, JAM Datun, Kabandiklat, Kajati dan Kajari seluruh Indonesia untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan dan pemerintahan dan pembangunan nasional di Pusat dan Daerah.

Adapun tugas dan fungsi Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah yang dibentuk lembaga Kejaksaan adalah:

1. Mengawal, mengamankan dan mendukung keberhasilan jalannya pemerintahan dan pembangunan melalui upaya-upaya pencegahan/*preventif* dan *persuasif* di tingkat pusat. dengan cara-cara:
 - a. Memberikan penerangan hukum di lingkungan instansi pemerintah, BUMN, BUMD dan Pihak Lain
 - b. Melakukan diskusi-diskusi dan pembahasan bersama instansi pemerintah, BUMN dan BUMD
2. Memberikan pendampingan hukum dalam setiap tahapan program pembangunan dari awal sampai akhir di tingkat pusat.

3. Melakukan koordinasi di tingkat pusat dengan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang berpotensi menghambat, menggagalkan dan menimbulkan kerugian bagi keuangan negara.
4. Melaksanakan Gakkum di tingkat pusat secara refresif ketika menemukan adanya perbuatan melawan hukum yang dimungkinkan dapat merugikan keuangan negara.

Tuntutan kehadiran Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah ini mempunyai peranan penting dalam melakukan pengawalan dan pengamanan terkait tahapan-tahapan proses pengadaan barang dan jasa, mengingat tindakan penyimpangan keuangan negara dalam pengadaan barang dan jasa seringkali terjadi mulai pada saat persiapan, perencanaan, pembentukan maupun pada saat pelaksanaan. Namun keberadaan Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah yang relatif baru dibentuk, masih menimbulkan beberapa pemikiran yang harus ditindaklanjuti baik yang bersifat internal atau eksternal dalam pencegahan tindak pidana korupsi.

Berdasarkan uraian diatas, maka Pusat Penelitian dan Pengembangan menganggap penting untuk dilakukan penelitian mengenai **“Peran Tim Pengawalan Pengamanan Pemerintah Dan Pembangunan Daerah (TP4D) Kejaksaan Negeri Kudus Dalam Pencegahan Tindak pidana Korupsi di Kabupaten Kudus”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan di bahas sebagai berikut

1. Bagaimana peran Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah dalam pencegahan tindak pidana korupsi di Kabupaten Kudus?
2. Bagaimana efektifitas TP4D dalam menjalankan tugas dan kewenangannya baik secara preventif, persuasif dan pendampingan hukum di Kabupaten Kudus?
3. Apa Kendala-kendala yang dihadapi terkait tugas dan wewenang Tim Pengawal Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah di Kabupaten Kudus dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak di capai dari penelitian dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah dalam pencegahan tindak pidana korupsi di Kabupaten Kudus
2. Untuk mengetahui dan menganalisis efektifitas Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya baik secara preventif, persuasif dan pendampingan hukum di Kabupaten Kudus.

3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala-kendala apa saja yang ditemukan di lapangan terkait tugas dan wewenang m Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah dalam pencegahan tindak pidana korupsi serta bagaimana solusinya dalam melakukan pendampingan hukum terhadap penyelenggara pemerintah guna mencegah terjadinya tindak pidana korupsi di Kabupaten Kudus.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat baik secara akademis maupun praktis.

1. Manfaat Akademis

- a. Sebagai sumbangan pemikiran guna pengembangan ilmu hukum baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan sumbangan teoritis bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya hukum pidana, terutama di bidang pengetahuan mengenai Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah
- c. Sebagai syarat untuk menyelesaikan studi strata dua (S-2) di Fakultas Hukum Unissula

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi kepentingan mahasiswa sendiri

Menambah pengalaman dan pengetahuan sehingga nantinya dapat berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan nasional berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945.

b. Bagi masyarakat

Untuk menjadi bahan referensi bagi pembaca baik mahasiswa, dosen, maupun masyarakat umum agar mengetahui tentang Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah

c. Bagi Kejaksaan

Memberikan sumbangan pemikiran yang bisa mempermudah dalam proses pelaksanaan Pengawasan dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah.

d. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dalam menyusun peraturan yang bersifat melindungi kepentingan masing-masing pihak dalam pelaksanaan Pengawasan dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah

E. Kerangka Konseptual

Konsepsi dalam penelitian ini adalah pembatasan dan pengertian untuk memudahkan dalam memahami topik penelitian sekaligus sebagai pedoman operasional dalam proses pengumpulan, pengolahan, analisis dan konstruksi data. Adapun beberapa istilah yang perlu dijelaskan adalah:

1. Pengertian Jaksa, Jaksa adalah bagian yang penting dalam penyelesaian suatu kasus pidana. Pengertian jaksa menurut pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia adalah “Pejabat yang diberi wewenang oleh

Undang-Undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap”.⁷

2. Pengertian TP4D adalah Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah yang dibentuk dengan tujuan salah satunya adalah Mengawal, mengamankan, dan mendukung keberhasilan jalannya pemerintahan dan pembangunan melalui upaya-upaya pencegahan atau preventif dan persuasif.
3. Pengertian tugas dan wewenang Pengertian tugas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan, pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang. Pengertian wewenang menurut pakar yaitu hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum yang dimana dengan hak tersebut seseorang atau badan hukum dapat memerintah atau menyuruh untuk berbuat sesuatu.
4. Tindak Pidana Korupsi, adalah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya”.⁸ Selain itu menurut Sudarto kalimat korupsi dipakai pula untuk menunjuk keadaan atau perbuatan yang busuk. Korupsi banyak disangkutkan kepada ketidak jujuran seseorang dalam bidang keuangan. Tindak Pidana Korupsi adalah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya”.

⁷ Djoko Praskoro, *Mengenal Lembaga Kejaksaan di Indonesia*. (Jakarta, Bina Aksara, 1987), Hlm, 12.

⁸ Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976), Hlm 55.

F. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah konsep-konsep yang sebenarnya merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti.⁹ Setiap penelitian selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis. Hal ini karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan konstruksi data.

1. Teori Keadilan

Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif adalah keadilan yang menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya, jadi sifatnya proporsional. Di sini yang dinilai adil adalah apabila setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya secara proporsional. Jadi keadilan distributif berkenaan dengan penentuan hak dan pembagian hak yang adil dalam hubungan antara masyarakat dengan negara, dalam arti apa yang seharusnya diberikan oleh negara kepada warganya.¹⁰

Sebaliknya keadilan komutatif menyangkut mengenai masalah penentuan hak yang adil diantara beberapa manusia pribadi yang setara, baik

⁹ Salim HS, *Perkembangan teori dalam ilmu hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), Hlm 16

¹⁰ Friedmann, W. *Teori Dan Filsafat Hukum. (Legal Theory)*, Diterjemahkan oleh: Mohamad Arifin. Susunan I. Cetakan II. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 1993), Hlm 2

diantara manusia pribadi fisik maupun antara pribadi non fisik. Dalam hubungan ini maka suatu perserikatan atau perkumpulan lain sepanjang tidak dalam arti hubungan antara lembaga tersebut dengan para anggotanya, akan tetapi hubungan antara perserikatan dengan perserikatan atau hubungan antara perserikatan dengan manusia fisik lainnya, maka penentuan hak yang adil dalam hubungan ini masuk dalam pengertian keadilan komutatif.

Sedangkan dalam konsep Plato tentang keadilan dikenal adanya keadilan individual dan keadilan dalam negara. Untuk menemukan pengertian yang benar mengenai keadilan individual, terlebih dahulu harus ditemukan sifat-sifat dasar dari keadilan itu dalam negara, untuk itu Plato mengatakan¹¹: *“let us enquire first what it is the cities, then we will examine it in the single man, looking for the likeness of the larger in the shape of the smaller”*. Walaupun Plato mengatakan demikian, bukan berarti bahwa keadilan individual identik dengan keadilan dalam negara. Hanya saja Plato melihat bahwa keadilan timbul karena penyesuaian yang memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam suatu masyarakat bilamana setiap anggota melakukan secara baik menurut kemampuannya fungsi yang sesuai atau yang selaras baginya.

Dari pengertian dan teori-teori yang dikemukakan para ahli, pada umumnya menyangkut mengenai hak dan kebebasan, peluang dan kekuasaan

¹¹ Liang Gie, *Teori-teori Keadilan*, (Yogyakarta: Sumber Sukses, 2002), Hlm. 22.

pendapat dan kemakmuran. Berbagai definisi keadilan yang menunjuk pada hal di atas antara lain dapat dilihat dari pengertian keadilan sebagai:¹²

- a. *The constant and perpetual disposition to render every man his due*
- b. *The end of civil society*
- c. *The right to obtain a hearing and decision by a court which is free of prejudice and improper influence*
- d. *All recognized equitable rights as well as technical legal right*
- e. *The dictate of right according to the consent of mankind generally*
- f. *Conformity with the principle of integrity, rectitude and just dealing*

Pengertian yang sama dikemukakan oleh Rudolph Heimanson yang mendefinisikan keadilan sebagai: *redressing a wrong, finding a balance between legitimate but conflicting interest*¹³.

Definisi ini menggambarkan bahwa nilai keadilan melekat pada tujuan hukum. Ide keadilan dicerminkan oleh keputusan yang menentang dilakukannya hukuman yang kejam, melarang penghukuman untuk kedua kalinya terhadap kesalahan yang sama. Menolak diterapkannya peraturan hukum yang menjatuhkan pidana terhadap tindakan yang dilakukan sebelum ada peraturan yang mengaturnya, menolak pembentukan undang-undang yang menghapus hak-hak dan harta benda seseorang. Teori lain yang menyatakan bahwa keadilan melekat pada tujuan hukum dikemukakan oleh Tourtoulon¹⁴

¹² *The Encyclopedia Americana*, Volume 16 (New York: Americana Corporation, New York, 1972), Hlm. 263.

¹³ Rudolf Heimanson, *Dictionary of Political Science and Law*, (Massachusetts: Dobbs Ferry Oceana Publication, 1967), Hlm. 96.

¹⁴ Radbruch & Dabin, *The Legal Philosophi*, (New York: Harvard University Press, New York, 1950), Hlm, 432.

yang dengan tegas menyatakan “*lex injusta non est lex*” yaitu hukum yang tidak adil bukanlah hukum. sebaliknya ide keadilan itu menuntut pemberian kepada setiap orang hak perlindungan dan pembelaan diri.

Pada dasarnya makna dari suatu pengertian atau definisi keadilan berupaya memberi pemahaman untuk mengenal apa itu keadilan. Dari definisi tersebut akan diketahui ciri-ciri suatu gejala yang memberi identitas atau tanda tentang keadilan. Akan tetapi tugas untuk menjelaskan apa itu keadilan? Sifat dasar dan asal mula keadilan, atau mengapa suatu gejala tertentu disebut keadilan bukan merupakan tugas definisi keadilan, melainkan hanya dapat diterangkan dengan bantuan teori keadilan.

2. Teori Efektivitas Hukum

Terkait dengan efektivitas hukum yang dihubungkan dengan tipe-tipe penyelewengan yang terjadi dalam masyarakat, perlu dicermati bahwa berlakunya hukum dapat dilihat dari berbagai perspektif, seperti perspektif filosofis, yuridis normative dan sosiologis, perspektif filosofis, berlakunya hukum jika sesuai dengan cita-cita hukum.

William J. Chambliss dalam Soerjono Soekanto, artikel yang berjudul “*Effectiveness of Legal Sanction*” di muat dalam *Wisconsin Law Review* Nomor 703, tahun 1967 yang telah membahas masalah pokok mengenai hukuman. Tujuannya adalah memperlihatkan sampai sejauh manakah sanksi – sanksi tersebut akan dapat membatasi terjadinya kejahatan. Pembahasan masalah hukum, Roscoe Pound sebagaimana di kutip dalam *Otje Salman*, sebagai salah satu tokoh dari aliran *Sociological Jurisprudence*,

pokok pikirannya berkisar pada tema bahwa hukum bukanlah suatu keadaan yang statis melainkan suatu proses, suatu pembentukan hukum.¹⁵

Meneliti efektivitas hukum, menjadi relevan memanfaatkan teori aksi (*action theory*). Teori aksi di perkenalkan oleh Max Weber kemudian dikembangkan oleh Talcot Parson. Menurut teori aksi perilaku adalah hasil suatu keputusan subyektif dari pelaku atau actor. Dalam bukunya *The Structure of Social Action*. Parson mengemukakan karakteristik tindakan sosial (*Social action*) sebagai berikut :

- a. Adanya individu sebagai aktor
- b. Aktor di pandang sebagai pemburu tujuan–tujuan
- c. Aktor memilih cara, alat dan teknik untuk mencapai tujuan
- d. Aktor berhubungan dengan sejumlah kondisi–kondisi situasional yang membatasi tindakan dalam mencapai tujuan. Kendala tersebut berupa situasi dan kondisi sebagian ada yang tidak dapat kendalikan oleh individu
- e. Aktor berada di bawah kendala, norma-norma dan berbagai ide abstrak yang mempengaruhinya dalam memilih dan menentukan tujuan.

3. Teori Sistem Hukum

Teori sistem hukum digunakan untuk membahas permasalahan mengenai hambatan-hambatan dalam upaya penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi. Teori sistem hukum dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, sistem hukum meliputi :

¹⁵ Amirudding dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2004), Hlm 135.

- a. Struktur hukum (*legal structure*), yaitu bagian – bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme sistem atau fasilitas yang ada dan disiapkan dalam sistem. Misalnya kepolisian, kejaksaan, pengadilan.
- b. Substansi Hukum (*Legal Substance*), yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum, misal putusan hakim berdasarkan Undang – undang.
- c. Budaya Hukum (*Legal Culture*), yaitu sikap publik atau nilai – nilai komitmen moral dan kesadaran yang mendorong bekerjanya sistem hukum, atau keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat.

Dengan demikian untuk dapat beroperasinya hukum dengan baik, hukum itu merupakan satu kesatuan (sistem) yang dapat dipertegas sebagai berikut :

- a. Struktural mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang, mencakup tatanan lembaga–lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga– lembaga tersebut, hak–hak dan kewajiban–kewajiban.
- b. Substansi mencakup isi norma–norma hukum serta perumusannya maupun cara penegakannya yang berlaku bagi pelaksanaan hukum maupun pencari keadilan.
- c. Kultur pada dasarnya mencakup nilai– nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai–nilai yang merupakan konsepsi–konsepsi abstrak mengenai apa yang di anggap baik dan apa yang dianggap buruk. Nilai –

nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai – nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus di serasikan.

Terkait dengan sistem hukum tersebut, Otje Salman mengatakan perlu ada suatu mekanisme pengintegrasian hukum, bahwa pembangunan hukum harus mencakup tiga aspek di atas, yang secara ilmiah berjalan melalui langkah-langkah strategis, mulai dari perencanaan pembuatan aturan (*Legislation Planing*).¹⁶

Agar sistem hukum dapat berfungsi dengan baik, Parson mempunyai gagasan, yang nampaknya dapat menjadi semacam alternatif, beliau menyebut ada 4 (empat) hal yang harus diselesaikan terlebih dahulu, yaitu:

- a. Masalah *legitimasi* (yang menjadi landasan bagi penataan kepada aturan-aturan)
- b. Masalah *interpretasi* (yang menyangkut soal penetapan hak dan kewajiban subyek, melalui proses penerapan aturan tertentu)
- c. Masalah sanksi (menegaskan sanksi apa, bagaimana penertapannya dan siapa yang menerapkannya).
- d. Masalah yuridis yang menetapkan garis kewenangan bagi yang berkuasa menegakkan norma hukum, dan golongan apa yang berhak diatur oleh perangkat norma itu.¹⁷

¹⁶ Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. (Bandung: PT Refika Aditama, 2004), Hlmm, 153 – 154.

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004), Hlm 15

4. Teori Pengawasan

Batasan tentang pengawasan sangat bervariasi, tetapi intinya adalah untuk mengontrol, mengendalikan dan memperbaiki bekerjanya manajemen pemerintahan agar mencapai tujuan yang diharapkan sesuai rencana, norma dan standarisasi yang telah ditetapkan. Hal itu terekspresikan dari pendapat para pakar antara lain sebagai berikut:

- a. Prajudi Atmosudirdjo pengawasan merupakan “proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan”.¹⁸
- b. George R. Terry, pengawasan adalah “suatu proses untuk menentukan pekerjaan apa yang telah dicapai mengadakan evaluasi atasnya dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar berhasil sesuai dengan rencana”.¹⁹
- c. Sukarna, tujuan pengawasan adalah untuk :
 - 1) mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak
 - 2) memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahannya yang sama atau timbulnya kesalahan baru

¹⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), Hlm 83

¹⁹ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), Hlm, 18

- 3) mengetahui apakah penggunaan budget (anggaran) yang telah ditetapkan dalam planning terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan apa yang telah direncanakan
 - 4) mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning yaitu standar.²⁰
- d. Sujamto pengawasan itu adalah “segala usaha atau kegiatan untuk dan meningkatkan kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak”.²¹

Ditinjau dari berbagai aspek, pengawasan memang sangat penting dan diperlukan, Alex Nitisemito menyatakan Dengan pengawasan (*controlling*) yang dimaksud adalah usaha untuk dapat mencegah kemungkinan-kemungkinan penyimpangan daripada rencana-rencana, instruksi-instruksi, saran-saran dan sebagainya yang telah ditetapkan. Dengan pengawasan (*controlling*) diharapkan penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi dapat ditekan sehingga kemungkinan timbulnya kerugian yang besar dapat dihilangkan atau setidaknya diperkecil. Hal ini berarti dengan adanya pengawasan yang baik, akan dapat lebih diharapkan tujuan yang telah ditetapkan akan dapat tercapai dengan cara yang efektif dan efisien.²²

Setiap pengawasan tentunya harus didasari oleh landasan hukum yang jelas berikut tata caranya. Apalagi menyangkut adanya keterkaitan

²⁰ Sukarna, *Prinsip-Prinsip Administrasi*, (Bandung: CV. Mandar Maju.,1990), Hlm. 113.

²¹ Sujamto, *Op. Cit.*, Hlm, 19.

²² Alex Nitisemito, *Manajemen Suatu Dasar dan Pengantar*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), Hlm, 109.

wewenang, tugas dan fungsi antar instansi pemerintah guna mencegah terjadinya pelanggaran dan penyimpangan terhadap peraturan hukum yang berlaku.

Demikian pula halnya dengan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan daerah dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan kerugian negara, ini semua menjadi tanggung jawab aparat dari Kejaksaan Bidang Intelijen sebagai pelaksana pengawasan.

Pengawasan sebagai salah satu fungsi hukum administrasi tidak dapat terlepas dari faktor manusia, hal ini disebabkan karena yang melakukan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi atau yang mengawasi dan yang diawasi adalah manusia. Ini berarti manusia yang merencanakan dan manusia pula yang melaksanakan rencana tersebut. Oleh karena itu, manusia pulalah yang harus melakukan pengawasan sehingga kegiatan itu dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Secara teknis kegiatan pengawasan pada dasarnya dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yakni: pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan di tempat (*on the spot*) terhadap objek yang diawasi. Sedangkan pengawasan tidak langsung adalah kegiatan pengawasan yang hanya dilakukan secara administratif terhadap kelengkapan dokumen suatu barang atau objek yang diawasi.

Dalam setiap organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu upaya untuk menjamin

adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh daerah-daerah dan oleh pemerintah pusat dan menjamin untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Soekarno K., berpendapat bahwa syarat-syarat untuk melaksanakan pengawasan adalah sebagai berikut :

- 1) Perencanaan dalam rangka pengendalian/pengawasan ini ada rencana mengenai metode, siapa yang melakukan, kapan dilakukan pengawasan atau pengendalian
- 2) Pelaksanaan efektivitas pengendalian/pengawasan dilakukan
- 3) Dalam pengawasan harus mencerminkan kebutuhan dari yang diawasi
- 4) Pengawasan harus segera dilaporkan
- 5) Pengawasan harus selalu berubah sesuai dengan planning yang selalu berubah
- 6) Pengawasan harus selalu mengikuti pola organisasi
- 7) Pengawasan harus ekonomis
- 8) Harus mengerti terutama oleh manajer yang diawasi²³

Berdasarkan konsep-konsep pengawasan di atas, menunjukkan betapa pentingnya kegiatan pengawasan bagi pemerintah dalam upaya mencapai tujuan pembangunan nasional yang telah direncanakan dan diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

²³ Soekarno K., *Dasar-Dasar Manajemen*, Miswar, (Jakarta: Rajawali Press, 1986), Hlm, 29-30.

G. Metode Penelitian

Untuk melengkapi penulisan tesis ini dengan tujuan agar dapat lebih terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka metode penulisan yang digunakan antara lain :²⁴

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan pendekatan *juridis sosiologis* adalah suatu penelitian yang didasarkan pada suatu ketentuan hukum dan fenomena atau kejadian yang terjadi dilapangan. Artinya selain menggunakan asas-asas serta prinsip-prinsip hukum yang berlaku dalam meninjau permasalahan dan melakukan penelitian, penulis juga memperhatikan ilmu-ilmu pendukung lainnya, karena penelitian ini di bidang hukum memungkinkan dipergunakannya semua ilmu pengetahuan, metode dan teknik yang digunakan dalam penelitian ilmu-ilmu social, dalam mencari suatu pemecahan yang mendekati dari gambaran yang sebenarnya.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini adalah *deskriptif analisis* artinya melakukan penelitian yang bertujuan untuk menganalisis mengenai mengetahui bagaimana mengenai peran tim pengawalan pengamanan pemerintah dan pembangunan daerah (TP4D) dalam pencegahan tindak pidana korupsi

3. Jenis dan Sumber Data

²⁴ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Pres, 1981), hlm 43.

a. Data Primer

Yaitu sumber data yang didapat dari studi lapangan, berupa data-data dari Kejaksaan Negeri Kudus dan melalui wawancara. Wawancara merupakan cara yang tepat untuk memperoleh keterangan atau informasi secara langsung dari narasumber terkait.

b. Data Sekunder

Sumber data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mencari dan membaca literature dan dokumen yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti dari perpustakaan. Mencari data sekunder dengan menggunakan bahan-bahan hukum yang meliputi :

1) Bahan hukum primer

Yaitu berkaitan erat dengan bahan-bahan hukum dengan permasalahan yang diteliti, antara lain yang terdiri dari :

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Inonesia.
- c) Undang--undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- d) Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

- e) Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional
- f) Instruksi Presiden RI No 10 Tahun 2016 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi tahun 2016 dan tahun 2017

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang terdiri dari bukubuku, literatur dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan judul/ topik penelitian.

3) Bahan hukum tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum.

4. Metode Pungumpulan Data

Dalam pengumpulan data, penulis menggunakan metode sebagai berikut :

a. Wawancara

Dalam teknik wawancara penulis menggunakan teknik wawancara terstruktur dimana penulis telah menyiapkan daftar pertanyaan yang akan diajukan dalam wawancara dengan narasumber. Wawancara dilakukan dengan Kurnia Dewi, selaku Wakil Ketua TP4D Keejaksaan Negeri Kudus.

b. Observasi

Pengumpulan data dengan mendatangi lokasi penelitian, kemudian melakukan pengamatan secara langsung terhadap objek penelitian guna mengetahui Peran Tim Pengawasan Pengamanan Pemerintah Dan Pembangunan Daerah (TP4D) Dalam Pencegahan Tindak pidana Korupsi

5. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian di Kejaksaan Negeri Kudus

6. Analisis Data

Analisis data yang dilakukan adalah analisis data secara *kualitatif*, yakni dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh gambaran yang komperhensif, dimana nantinya data akan dipaparkan secara *deskriptif*, dengan harapan dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai permasalahan yang diteliti.²⁵

G. Sistematika Penulisan Tesis

BAB I : Pendahuluan

Dalam Bab ini menguraikan mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Hipotesis, Kerangka Konseptual/Kerangka Berfikir, Metode Penelitian Dan Sistematika Penelitian.

²⁵ Eko Sugiarto, *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif, Skripsi dan Tesis*. (Yogyakarta:Suaka Media, 2015), Hlm. 9.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Dalam Bab ini menguraikan, tinjauan umum tentang TP4D, tinjauan umum tentang kejaksaan, tinjauan umum tentang korupsi, tinjauan tentang korupsi dalam perspektif islam.

BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam Bab ini penulis menguraikan mengenai bagaimana efektifitas Tim Pengawal Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah (TP4D) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya baik secara *preventif*, *persuasif* dan pendampingan hukum. Dan menganalisis kendala-kendala apa saja yang ditemukan di lapangan terkait tugas dan wewenang Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah dalam pencegahan tindak pidana korupsi serta bagaimana solusinya dalam melakukan pendampingan hukum terhadap penyelenggara pemerintah guna mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Serta menganalisis Peran Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah dalam pencegahan tindak pidana korupsi

BAB IV : Penutup

Dalam Bab ini penulis menguraikan mengenai kesimpulan dan saran.

BAB II