

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan Negara Republik Indonesia terumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea ke empat. Dalam anak kalimat "...untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Negara Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa...". Tujuan khusus dalam kalimat tersebut, sebagai realisasinya adalah dalam hubungannya dengan politik dalam negeri Indonesia yaitu: Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini tujuannya dengan Negara hukum tujuan Negara hukum adalah mengandung pengertian Negara hukum formal. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini hubungannya dengan tujuan Negara hukum adalah mengandung pengertian Negara hukum material¹.

Hukum adalah suatu tata perbuatan manusia.² Selanjutnya Kelsen menyatakan, "Seandainya ada suatu keadilan yang dapat diketahui secara objektif, maka tidak akan ada hukum positif dan oleh karena itu tidak akan ada negara; karena tidak akan perlu untuk memaksa orang menjadi bahagia". Argumentasi

¹ Kaelan, 2016, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, h.195

² Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, alih bahasa Drs. Somardi, Cetakan I, Rimdi Press, Jakarta:1995 Dalam teori hukum murni ini, Hans Kelsen mengakui bahwa teori hukum murni dikembangkan dengan cita-cita keadilan tertentu yaitu demokrasi dan liberalisme (h. 3). Dan menurut Paul Scholten, op.cit 5, bahwa "kemurnian ini dicarinya terutama di sini, bahwa ajaran tentang hukum harus secara tajam dipisahkan di satu pihak dari ilmu sosiologis, di lain pihak dari tiap postulat etikal yang menyebabkan orang jatuh kembali ke dalam suatu "hukum kofat" yang justru mau dihindarkan.

yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dengan Teori Hukum Murninya, menjadi relevan ketika mendeskripsikan tentang peran Negara hukum dalam mengatur tata perbuatan warga Negara. Norma yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, menjadi produk hukum yang dilahirkan oleh keberadaan Negara. Secara umum dapat dikatakan bahwa Negara hadir sebagai regulator atau fungsi pengaturan dalam menertibkan warga Negara. Masyarakat membutuhkan hukum, dalam kaitannya dengan seluruh aktivitas sosiolegalnya.

Kenyataan yang saat ini terjadi, menjelaskan bahwa tindak pidana korupsi terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif (TSM), menjadi bagian dalam kehidupan di negara Indonesia. Korupsi yaitu setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara.³ Korupsi bisa digolongkan menjadi 7 (tujuh) jenis yaitu: (1) kerugian keuangan negara, (2) penyuapan, (3) pemerasan, (4) penggelapan dalam jabatan, (5) kecurangan, (6) benturan kepentingan dalam pengadaan barang dan jasa, serta (7) gratifikasi.⁴ Korupsi tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.

³ Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

⁴ Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, sesuai 30 pasal yang ada di dalamnya.

Sebagai tindak kejahatan terhadap keadilan masyarakat, kualifikasi tindak pidana korupsi sebagai *extra ordinary crime* berlandaskan pada *landscape* upaya pemberantasan korupsi. Tindak pidana korupsi jangan dilihat sebagai sekedar penyimpangan atau ulah orang-orang yang tidak berakhlak. Kunci untuk mencapai hasil dalam mengadakan perubahan adalah kebijakan dan sistem. Bukan memburu satu dua penjahat, membuat undang-undang dan peraturan baru, atau mengeluarkan himbauan agar semua orang meningkatkan moral masing-masing.⁵ Selain itu realitas seluk beluk tindak pidana korupsi menggambarkan tiga sifat. Pertama, korupsi adalah salah satu bentuk *white collar crime*. Kedua, korupsi biasanya dilakukan berjama'ah sehingga merupakan salah satu bentuk kejahatan terorganisasi. Ketiga korupsi biasanya dilakukan dengan modus operandi yang canggih sehingga sulit pembuktiannya.⁶

Beberapa fakta peristiwa bahwa tindak pidana korupsi merupakan pola tindak pidana kejahatan kerah putih dan berjama'ah adalah kasus suap terkait perizinan. Sebagaimana dirilis oleh KPK sebagai berikut:⁷

Jakarta, 15 November 2019. Komisi Pemberantasan Korupsi menetapkan dua orang tersangka dalam pengembangan perkara pada pihak pemberi suap terkait perizinan dan properti di Kabupaten Cirebon.

Dua orang tersebut adalah HEJ, GM Hyundai *Engineering Construction* dan STN, Direktur PT King Properti. Keduanya diduga memberi hadiah atau janji kepada SUN selaku Bupati Cirebon Periode 2014-2019 terkait dengan perizinan.

Atas dugaan tersebut, dua tersangka ini disangkakan melanggar Pasal 5 ayat (1) huruf a atau huruf b atau Pasal 13 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

⁵ Robert Klitgaard, 2005, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, h. 25.

⁶ Eddy O.S Hiariej, 2015, *Naskah Akademik dan RUU Tipikor Usul Inisiatif Masyarakat*, Indonesia Corruption Watch.

⁷ KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), *KPK Tetapkan Tersangka Baru Kasus Suap terkait Perizinan di Kabupaten Cirebon*, diakses dari <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/1355-kpk-tetapkan-tersangka-baru-kasus-suap-terkait-perizinan-di-kabupaten-cirebon>, pada tanggal 22 Oktober 2020, pukul 10.01 WIB.

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Perkara ini berawal dari kegiatan tangkap tangan pada 24 Oktober 2018. Dalam OTT tersebut, KPK mengamankan barang bukti uang tunai Rp116 juta dan bukti setoran ke rekening total Rp6,4 miliar dan menetapkan dua orang sebagai tersangka, yaitu: Sunjaya, Bupati Cirebon dan Gatot Rachmanto, Sekretaris Dinas PUPR Kab. Cirebon. Keduanya telah divonis bersalah oleh Pengadilan Tipikor pada PN Bandung.

Pengembangan kasus ini merupakan pengembangan perkara kedua setelah sebelumnya KPK menetapkan SUN menjadi tersangka dalam Tindak Pidana Pencucian Uang dengan total penerimaan sekitar Rp51 Milyar.

Setelah mencermati fakta-fakta yang berkembang dalam proses penyidikan hingga persidangan, KPK menemukan sejumlah bukti dugaan perbuatan pemberian suap terhadap Bupati Cirebon terkait perizinan PT Cirebon Energi Prasarana PLTU 2 di Kabupaten Cirebon dan terkait perizinan PT KING PROPERTI.

Tersangka HEJ diduga memberi suap sebesar Rp6,04 miliar kepada SUN sebagai Bupati Cirebon 2014-2019 terkait dengan perizinan PT. Cirebon Energi Prasarana PLTU 2 di Kabupaten Cirebon dari janji awal Rp10 Milyar. Pemberian dilakukan dengan cara membuat Surat Perintah Kerja (SPK) fiktif dengan PT. MIM (Milades Indah Mandiri), sehingga seolah-olah ada pekerjaan jasa konsultasi pekerjaan PLTU 2 dengan kontrak sebesar Rp10 miliar.

Sedangkan tersangka STN diduga memberi suap sebesar Rp4 Miliar kepada SUN selaku Bupati Cirebon 2014-2019 terkait dengan perizinan PT. King Properti. Pemberian uang diduga dilakukan dengan disetorkan secara tunai melalui ajudan SUN pada Desember 2018.

KPK kembali mengingatkan agar para Kepala Daerah tidak melakukan korupsi dan menolak segala bentuk pemberian yang berhubungan dengan jabatan. Selain itu, KPK juga mengingatkan pada pihak swasta, baik pelaku usaha dalam negeri ataupun korporasi yang terafiliasi dengan perusahaan di luar negeri agar melaksanakan prinsip bisnis secara bersih dan antikorupsi. Konsekuensi logis dari maraknya modus operandi tindak pidana korupsi ialah bagaimana usaha pencegahan dan pemberantasan yang tidak hanya bersifat konvensional melainkan perlu upaya luar biasa. Karena tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang luar biasa, maka wajar jika upaya pemberantasannya pun bersifat luar biasa.

Guna lebih menjamin kepastian hukum maka upaya penegakan hukum tindak pidana korupsi merupakan keniscayaan yang dibutuhkan saat ini. Salah satu penyebab tindak pidana korupsi adalah pungutan liar. Pungli diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang terumuskan “ Seorang pejabat dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan menyalahgunakan kekuasaannya, memaksa seseorang untuk memberikan sesuatu, untuk membayar atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun.⁸ Secara umum pungutan liar (PUNGLI) memodelkan kejahatan memeras orang tanpa adanya landasan hukum. Sehingga kejahatan PUNGLI dapat berkembang tidak hanya sebagai tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga termasuk delik pemerasan.

Bahaya kejahatan korupsi mengancam perlindungan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat. Kebijakan penyelenggara Negara yang di dalamnya terkandung delik korupsi berimplikasi terhadap hak sosial dan ekonomi masyarakat. Sebagai ilustrasi dalam Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) tahun 2017. Namun dalam praktiknya terjadi proses pungutan liar. Kegiatan Prona adalah rangkaian kegiatan pensertipikatan tanah secara masal pada suatu wilayah administrasi desa/ kelurahan yang bertujuan memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Adapun program ini diatur dalam Peraturan

⁸ Pasal 423 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor : 4 Tahun 2015 tanggal 17 April 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA).

Realitasnya, proyek tersebut bernuansa pungutan liar yang dilakukan pejabat yang berwenang (Ketua Panitia Prona). Bahkan dalam pendalaman transaksi pungutan liar tersebut beraroma pemerasan. Karena ketua panitia Prona mematok harga pungutan liar, sehingga unsur pemerasan dalam kasus ini terjadi, pada akhirnya merugikan pihak pemohon program Prona. Kenyataan ini berarti hak keadilan masyarakat (pemohon program Prona) dan hak ekonomi masyarakat, terganggu karena ulah penyelenggara Negara yang melakukan pungutan liar terhadap kegiatan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) oleh Badan Pertanahan Negara (BPN Kab. Boyolali).

Permasalahan tindak pidana korupsi paralel dengan sulitnya menuju tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya yang adil, makmur, sejahtera, dan tertib berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Di tengah upaya pembangunan nasional di berbagai bidang, aspirasi masyarakat untuk memberantas korupsi dan bentuk penyimpangan lainnya semakin meningkat, karena dalam kenyataan adanya perbuatan korupsi telah menimbulkan kerugian negara yang sangat besar yang pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya krisis di berbagai bidang.

Keuangan Negara yang terdampak dalam konteks ini adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak

dan kewajiban yang timbul karena: (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah; (b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.⁹

Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.¹⁰

Agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit, maka tindak pidana korupsi dirumuskan sedemikian rupa sehingga meliputi perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara “melawan hukum” dalam pengertian formil dan materiil. Dengan perumusan tersebut, pengertian melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dapat pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana.

⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

¹⁰ *Ibid.*,

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, menekankan tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil. Hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan secara formil yang dianut dalam Undang-undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana.

Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) adalah proses sertifikasi tanah secara terpadu dan masal. Tujuan program ini adalah memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah. Sebagai dasar hukum penyelenggaraan PRONA, berlandaskan pada : (1) UU No. 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (4) Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional (5) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (6) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah (7) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan

Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (9) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (10) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. (11) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Renstra BPN-RI) Tahun 2007-2009 (12) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah. (13) Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Adapun Putusan kasus tersebut dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri Semarang, sesuai dengan Undang-Undang No 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang pada intinya mengatur bahwa Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dilakukan pada setiap ibukota provinsi. Beberapa modus operandi tindak pidana korupsi di Kabupaten Boyolali, dugaan pungli dalam kegiatan Prona menarik untuk dikaji dan diteliti. Dalam pengembangan kasus ini pejabat Desa dalam pemerintahan Kecamatan Wonosegoro, diduga melakukan tindak pidana korupsi. Tersangka sebagai pejabat Kadus di Wonosegoro, dapat diduga keras telah melakukan tindak pidana korupsi dengan cara menyalahgunakan

kekuasaannya berdasarkan Surat Keputusan Camat Wonosegoro Nomor : 141/07 Tahun 2006 tanggal 25 Maret 2006, tentang Pengesahan Kepala Desa Wonosegoro Kecamatan Wonosegoro dan selaku Ketua Panitia Prona TA 2017 sesuai dengan Keputusan Kepala Desa Wonosegoro Nomor: 053/01 tahun 2017 tentang pembentukan Panitia Prona Wonosegoro 2017, dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain, secara melawan hukum dengan menerbitkan kebijakan yang dibuat dan ditetapkan dengan tidak sesuai ketentuan Perundang-undangan yang berlaku yang dijadikan sebagai dasar Pungutan atau memaksa seseorang memberikan sesuatu atau membayar sebesar Rp 600.000,- per sertifikat untuk tanah pekarangan dan biaya Rp 750.000,- persertifikat untuk biaya tanah sawah terkait pelaksanaan kegiatan PRONA di Desa Wonosegoro Kec. Wonosegoro, Kab. Boyolali,¹¹ sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan fakta yang ada bahwa tindak pidana korupsi yang berdimensi *extra ordinary crime*, membutuhkan upaya luar biasa dalam pembuktiannya sehingga membuat penulis tertarik untuk mengangkat judul tesis ” Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Kualifikasi Pemerasan (Studi Kasus Perkara Tindak Pidana Korupsi Nomor 21/Pid.Sus-TPK/2018/PN Smg) ”.

¹¹ Berkas Perkara Nomor 21/Pid.Sus-TPK/2018/PN Smg.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dalam penelitian ini ditemukan perumusan masalah yaitu:

1. Bagaimanakah penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi pelaksanaan proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Boyolali?
2. Apa faktor-faktor penyebab tindak pidana korupsi pelaksanaan proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Boyolali?
3. Bagaimanakah penegakan hukum ke depan yang diperlukan untuk mengurangi tindak pidana korupsi pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Boyolali?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah peneliti kemukakan di atas, tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi pelaksanaan proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Boyolali.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis faktor-faktor penyebab tindak pidana korupsi pelaksanaan proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Boyolali.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis penegakan hukum masa yang akan datang terhadap tindak pidana korupsi pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Boyolali.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat:

1. Manfaat Teoretis

- a. Hasil penelitian memberikan sumbangan ilmu pengetahuan dan pengembangan ilmu hukum pidana di Indonesia khususnya yang menyangkut perbuatan melawan hukum pada tindak pidana korupsi pelaksanaan proyek Operasi Nasional Agraria (Prona).
- b. Dapat memberikan informasi dan bahan/literatur bagi para pembaca tentang perbuatan melawan hukum pada tindak pidana korupsi pelaksanaan proyek Operasi Nasional Agraria (Prona).

2. Manfaat Praktis

- a. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para praktisi hukum ataupun para aparat penegak hukum dalam rangka penanganan perkara tindak pidana korupsi perbuatan melawan hukum pada sektor proyek Operasi Nasional Agraria (Prona).
- b. Dapat dijadikan bahan masukan bagi para Polisi, Jaksa Penuntut Umum, Hakim dalam memproses kasus perkara tindak pidana korupsi perbuatan melawan hukum pada sektor proyek Operasi Nasional Agraria (Prona).

E. Kerangka Konseptual

1. Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi dimaknai oleh masyarakat dunia sebagai suatu kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)* menyatakan bahwa korupsi merupakan ancaman bagi keamanan dan kestabilan masyarakat. Selain itu korupsi juga dipandang sebagai kejahatan yang merusak nilai-nilai dan lembaga-lembaga demokrasi. Selain itu merusak nilai-nilai moral dan keadilan, membahayakan pembangunan yang berkelanjutan dan *rule of law*. Menurut Hulman, korupsi merupakan perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian bagi banyak pihak bahkan dapat mempengaruhi eksistensi dan perkembangan kemajuan serta kesejahteraan masyarakat suatu negara.¹² Selanjutnya korupsi pada gilirannya mengancam stabilitas politik. Sedemikian luas spektrum bahaya dan tercelanya korupsi maka perhatian yang cukup serius bagi masyarakat dunia dalam memberantas tindak pidana korupsi secara luar biasa, melalui pendekatan yang integral dan komprehensif.

Fakta hukum menggambarkan terjadi tindak pidana korupsi di Indonesia, dalam skala yang membahayakan upaya pembangunan berkelanjutan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat Indonesia. Sebagai sarana melindungi masyarakat, maka hukum hadir dalam bentuk Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yaitu produk hukum era reformasi yang

¹² Hulman Siregar, *Rumusan Pidana Dan Pemidanaan Tindak pidana Korupsi Yang Merugikan Keuangan Negara Serta Permasalahan Dalam Penerapannya*, Jurnal Daulat Hukum Volume 1 No. 1 Maret 2018, h. 126.

bertujuan memberantas korupsi di Indonesia. Pada perkembangannya sudah ada sekitar 13 peraturan perundang-undangan terkait dengan upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Hukum pidana digunakan sebagai sarana mencegah dan memberantas kejahatan korupsi yang berdimensi sistematis di semua sektor kehidupan masyarakat Indonesia.

Skema konstruksi tindak pidana korupsi berisi dua ruang kajian, yaitu dimensi dalam dan dimensi luar. Pada sisi dimensi dalam yang terkandung pada tindak pidana korupsi, diantaranya: dasar hukum, asas, unsur dan modus operandi tindak pidana korupsi. Sementara itu, dimensi luarnya meliputi: pengertian tindak pidana korupsi, dasar hukum penerapan tindak pidana korupsi, modus operandi tindak pidana korupsi, asas-asas hukum dalam tindak pidana korupsi dan unsur-unsur tindak pidana korupsi.

2. Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi

Penegakan Hukum dalam Bahasa Inggris disebut *law enforcement* mempunyai pengertian sebagai upaya yang dilakukan oleh aparaturnya hukum di lapangan sesuai dengan perbuatan hukum yang perintahkan oleh Undang-Undang dalam penegakan hukum.

Hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Konsekuensinya, adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja.

Penegakan hukum bukan berarti penegakan Undang-Undang saja. Karena dalam kenyataannya, hukum bersumber kepada norma tertulis (Undang-Undang) dan norma tidak tertulis yang berkembang dalam masyarakat. Sehingga penegakan hukum lebih tepatnya jika dikatakan sebagai penegakan keadilan.

Korupsi adalah tindakan seseorang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara. Dalam realitas penegakan hukum tindak korupsi di Indonesia, salah satunya dilembagakan melalui Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Proses penanganan tindak pidana korupsi melalui siklus sistem sebagai berikut: laporan dari pengaduan masyarakat, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, eksekusi dan *follow the money* (pencucian uang). Tahap pengaduan berisi telaah dan verifikasi pengaduan dan bukti tindak pidana korupsi. Selanjutnya tahapan penyelidikan, penyidik mengumpulkan barang bukti dan keterangan serta memeriksa ada tidaknya perbuatan pidana. Tahap penyidikan, penyidik melalui metode yang diatur dalam Undang-Undang, mencari serta mengumpulkan alat bukti dengan tujuan membuat terang tindak pidana yang dilakukan dan menemukan tersangkanya. Tahap penuntutan di pengadilan tindak pidana korupsi kemudian menelusuri aset dari tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan Negara. Terakhir adalah eksekusi putusan pengadilan tindak pidana korupsi terhadap terdakwa tindak pidana korupsi.

3. Pemerasan

Salah satu kualifikasi atau penggolongan tindak pidana korupsi adalah pemerasan. Pengembangan kasus tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia boleh jadi pemerasan ini terkait dengan jabatan. Sehingga jenis atau kualifikasi diistilahkan dengan tindak pidana korupsi dalam jabatan.

Pemerasan merupakan salah satu jenis tindak pidana korupsi. Penjelasan mengenai pemerasan itu sendiri, sesuai dengan Pasal 12 huruf e, Pasal 12 huruf g, dan Pasal 12 huruf h. Maka, apabila seorang penyelenggara/pegawai negeri yang memiliki kekuasaan dan kewenangan, kemudian memaksa orang lain untuk memberi atau melakukan sesuatu yang menguntungkan dirinya, perbuatannya dianggap korupsi. Pelakunya, terancam hukuman maksimal 20 tahun penjara atau denda maksimal Rp1 miliar karena melanggar Pasal 12 huruf a Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001¹³.

4. Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

Proyek Operasi Nasional Agraria yang selanjutnya disebut dengan Prona merupakan rangkaian kegiatan pensertipikatan tanah secara masal, pada suatu wilayah administrasi desa/ kelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya.¹⁴ Dengan adanya program ini, diharapkan pemerintah dapat memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia untuk menjamin kepastian hukum

¹³ KPK, *Modul Tindak Pidana Korupsi*, h.30

¹⁴ Pasal 1 Angka 1, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor : 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA).

hak atas tanah. Adapun sasaran program Prona ialah bidang tanah yang belum bersertipikat yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh perorangan atau badan hukum/ lembaga sosial dan keagamaan. Berdasarkan pasal 4 ayat 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor : 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA), tanah yang dapat menjadi proyek Prona meliputi:

(1) Tanah yang dapat menjadi obyek Prona adalah

- a. Tanah bekas tanah milik adat;
- b. Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara; atau
- c. Tanah terletak dalam suatu hamparan desa/ kelurahan.

Pada tahun 2016, pemerintah kembali memunculkan program baru bernama Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang mana program tersebut telah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Perbedaan Prona dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terpusat pada satu wilayah dan untuk semua lapisan masyarakat. Dalam program Prona anggaran untuk setahun dapat disebar ke beberapa desa, bahkan hingga 10 desa. Berbeda dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dimana anggaran setahun hanya terpusat untuk satu desa. Dalam program Prona, tidak seluruh bidang tanah yang tidak bersertifikat dalam satu desa diberikan bantuan tetapi secara bertahap. Sedangkan untuk program

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), seluruh tanah dalam satu daerah tersebut yang belum memiliki sertifikat dapat dibuatkan.

F. Kerangka Teoretis

Tujuan nasional yang tertuang dalam alinea ke empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, merumuskan dua tujuan nasional yang utama yaitu (1) untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, dan (2) untuk memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila. Pandangan Barda Nawawi Arief, melihat bahwa ada dua kata kunci dari tujuan nasional, yaitu “perlindungan masyarakat” dan “kesejahteraan masyarakat”. Dua kata kunci itu identik dengan istilah yang dikenal dalam kepustakaan/ dunia keilmuan dengan sebutan “*social defence*” dan “*social welfare*”. Dengan adanya dua kata kunci inipun terlihat adanya asas keseimbangan dalam tujuan pembangunan nasional. Perlu dicatat, bahwa kedua istilah ini pun sering dipadatkan dalam satu istilah saja, yaitu “*social defence*”, karena di dalam istilah “perlindungan masyarakat” sudah tercakup juga “kesejahteraan masyarakat”.¹⁵

Sejatinya, hukum selalu bergerak ke luar secara *sentrifugal* ke arah lingkungan sosial, politik, budaya dan teknologi. Pada saat yang sama bergerak ke dalam secara *sentripetal* ke arah nilai-nilai kebenaran, keadilan dan harmoni.¹⁶ Penjelasan ini menerangkan bahwa hukum secara bersamaan bergerak dinamis dalam arah keseimbangan baik ke luar maupun ke dalam. Di ruang luar hukum menguatkan bidang-bidang di luar hukum, baik sosial politik maupun budaya dan

¹⁵ Barda Nawawi Arief, 2009, *Tujuan dan Pedoman Pemidanaan*, Universitas Diponegoro, Semarang, h. 43.

¹⁶ Artidjo Alkostar, *Penerapan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Hubungannya dengan Predicate Crime*, MMH, Jilid 42, No 1, Januari , 2013, h. 48.

teknologi. Sedangkan ke arah dalam, ruang tata nilai keadilan, kebenaran dan harmoni menjadi landasan pondasi utamanya.

Pada taraf perkembangannya, ruang luar dari ranah hukum mengalami perubahan. Seperti contohnya adalah kemajuan teknologi, pergeseran budaya masyarakat maupun tuntutan terhadap tata nilai demokrasi dalam berpolitik. Sehingga sebagai penyeimbang keselarasan dunia luar dan dunia dalam, maka hukum melalui kelenturannya dalam mengadaptasi tata nilai utama keadilan masyarakat, ikut juga berubah. Kata kuncinya adalah konsistensi dan persamaan persepsi dalam menjaga norma hukum sebagaimana *original intens* aturan itu dibuat pada awalnya.

Dalam kaitannya dengan penegakan hukum, maka problematika yang mendasar dalam implementasinya adalah bagaimana hukum itu ditegakkan? Mengingat hukum adalah sarana dalam perlindungan masyarakat maka pengkajian yang penting dalam penegakan hukum adalah sarana apa yang dipandang paling efektif dan bermanfaat dalam pencapaian tujuan.¹⁷ Sebagaimana di awal sudah terumuskan, bahwa tujuan penggunaan hukum pada dasarnya adalah demi menegakkan perlindungan masyarakat. Maka tujuan itu dapat dicapai secara efektif dan bermanfaat melalui pendekatan sarana hukum yang seperti apa dan dikehendaki oleh keadilan masyarakat yang bertumbuh dan berkembang seiring perjalanan peradaban masyarakat.

¹⁷ Sudarto, 1981, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, h.106

1. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum dalam Bahasa Belanda disebutkan sebagai *rechtshandhaving*, menurut terminologinya oleh *Notitie Handhaving Milieurecht*, menyatakan pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrumen administratif, kepidanaan atau keperdataan dicapailah penataan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku umum dan individual.¹⁸ Pengawasan berarti pengawasan pemerintah untuk ditaatinya pemberian peraturan yang sejajar dengan penyelidikan dalam hukum pidana. Kebiasaannya sebelum diadakan penegakan hukum sering pula diadakan negosiasi, persuasi, dan supervisi agar peraturan hukum atau syarat-syarat ditaati, hal tersebut dalam Bahasa Inggris disebut *Compliance* (pemenuhan).

Penegakan hukum yang bersifat represif disebut dalam Bahasa Inggris sebagai *law enforcement*. Penegakan hukum dalam Bahasa Inggris punya 2 (dua) sisi yaitu penegakan hukum preventif (disebut sebagai *compliance*) dan penegakan hukum represif (yang disebut sebagai *law enforcement*).

Berdasarkan kerangka teoritis di atas, penelitian ini memfokuskan sistem hukum (*Legal System*), yang terdiri dari subsistem *Legal Substance*, *Legal Structure* dan *Legal Culture* di Wilayah Hukum Polres Boyolali sebagai aplikasi Politik Hukum Nasional yaitu pembangunan di bidang hukum dalam Negara hukum Indonesia yang berdasarkan atas landasan sumber tertib hukum negara yaitu cita-cita yang terkandung pada pandangan

¹⁸ Andi Hamzah, 2005, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 48.

hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia yang dipadatkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁹

Untuk menghasilkan produk hukum sesuai dengan kebijakan politik hukum tersebut menurut Muktar Kusuma Admaja: ”pembinaan hukum haruslah mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa yang berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh”.²⁰

Untuk melihat fungsi hukum dan tujuan hukum tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Hukum berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dalam pembangunan, sehingga untuk melaksanakan fungsinya secara efisien dan produktif perlu pembinaan hukum itu dikaitkan dengan berbagai kebijakan di segenap bidang pembangunan.
2. Hukum sebagai penegak ketertiban.
3. Hukum sebagai pemberi keadilan.

¹⁹ Muktar Kusuma Admaja, 2002, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Ed. H.R. Otje Salman dan Edy Damain, Alumni, Bandung, h. 112.

²⁰ *Ibid.*, h. 24.

4. Khususnya dalam pemasyarakatan hukum harus bersifat mendidik untuk mengayomi narapidana agar kembali kepada masyarakat.
5. Hukum bertujuan sebagai membina budaya hukum masyarakat maka diperlukan pendekatan berbau agama, adat, norma dan kebiasaan.

Dalam kepustakaan hukum, Hakim Agung Cardozo dalam bukunya “*The Paradox of Legal Science*” menghimbau petugas hukum dituntut untuk dinamis dan kreatif, mendamaikan segala yang tidak dapat didamaikan (sengketa) dan mempersatukan hal-hal yang berlawanan. Hal ini merupakan permasalahan besar dalam hukum.²¹ Oleh karena itu hukum bukanlah hanya bersumberkan pada aksara pada kitab-kitab hukum dan Undang-Undang tetapi juga perlu hukum yang hidup di masyarakat yang berdinamika dan hukum yang hidup dalam diri aparat penegak hukum.

Penegakan hukum merupakan pelaksanaan *fungsi yudikatif* dalam suatu negara, dalam arti kata negaralah yang mempunyai kewenangan kelembagaan untuk melaksanakan penegakan hukum di seluruh Wilayah Negara Indonesia. Melaksanakan penegakan hukum di luar kewenangan tersebut disebut sebagai main hakim sendiri atau peradilan jalanan. Hal ini jelas dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana bahwa yang berwenang melaksanakan proses pidana (*criminal justice sistem*) adalah aparatur negara dalam hal ini adalah aparat penegak hukum. Penegakan hukum dilakukan oleh aparat penegak hukum merupakan perlindungan hak

²¹ Gurvitch Georges, 1961, *Sosiologi Hukum*, Bharatara, Jakarta, h. 50.

asasi manusia dari tindakan peradilan jalanan. Untuk mencegah peradilan jalanan, maka aparat penegak hukum harus diefektifkan agar tercipta perasaan psikologis di masyarakat untuk percaya dengan perangkat hukum yang ada menjunjung tinggi supremasi hukum serta dapat melakukan pemulihan setelah terjadinya kasus pidana dan memberikan rasa keadilan menurut hukum serta dapat melakukan pengayoman terhadap para terpidana untuk dapat kembali diterima masyarakat.

Arti dan inti dari penegakan hukum secara konseptual terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan-hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaedah-kaedah yang mantap dan menegawantah baik dalam sikap dan tindakan sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²² Secara filosofis dan ideal setiap langkah yang diambil dari penegakan hukum adalah perwujudan dari cita-cita hukum atau tujuan hukum.

Penegakan hukum yang diambil sebagai pembahasan dalam tulisan ini adalah penegakan hukum yang bersifat represif. Penegakan Hukum Represif dibahas karena berkaitan dengan beberapa kasus yang terjadi di lapangan berkaitan dengan penegakan hukum tindak pidana korupsi. Represif bermakna bahwa sudah terjadi kejahatan atau delik korupsi sehingga ancaman pidana sebagaimana dalam asas legalitas terumuskan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemberantasan korupsi.

²² Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, h. 3.

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga masyarakat lainnya, lazim mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus, dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara berbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* atau *conflict of rules*), kalau di dalam kenyataannya terjadi sesuatu kesenjangan dalam peran yang seharusnya dengan peran yang sebenarnya dilakukan atau peran aktual, maka terjadi kesenjangan peran (*role distance*). Kerangka sosiologi tersebut, menurut Soerjono Soekanto akan dapat diterapkan dalam analisis terhadap penegak hukum, sehingga pusat perhatian akan diarahkan pada peranannya. Masalah peranan menjadi sangat penting oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Diskresi adalah menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, dimana penilaian pribadi juga memegang peranan.

Diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari azas legalitas yaitu Azas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan Administrasi Negara harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang.²³ Pada “diskresi bebas” Undang-Undang hanya menetapkan batas-batas, dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut. Pada diskresi terikat Undang-Undang menerapkan beberapa alternatif dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif.”

²³ Indarti Erllyn, 2002, *Diskresi Polisi*, UNDIP, Semarang, h. 120.

Penggunaan perspektif peranan dianggap mempunyai keuntungan-keuntungan tertentu oleh karena:

1. Fokus utama adalah dinamika masyarakat;
2. Lebih mudah membuat suatu proyeksi, oleh karena pemusatan perhatian pada segi prosedural;
3. Lebih memperhatikan pelaksanaan hak kewajiban serta tanggung-jawabnya, dari pada kedudukan dengan lambang-lambang yang cenderung bersifat konsumtif.²⁴

Dalam sistem penegakan hukum di bidang Tindak Pidana Korupsi secara normatif diberlakukan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam Undang-Undang ini jelas komponen-komponen yang mengambil bagian dari sebuah sistem penegakan hukum; yang paling dirasakan urgen komponen tersebut diantaranya adalah substansi hukum yang akan ditegakkan dan aparaturnya serta sanksi hukumnya.

Dalam penegakan hukum, para penegak hukum tidak terlepas dari konsepsi keadilan yang ada dan dimaknakan dengan memahami secara konkrit norma-norma untuk menegakkan hukum antara lain kemanusiaan,

²⁴*Ibid.*, h. 34.

keadilan, kepatuhan dan kejujuran sehingga penegakan hukum dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya.²⁵

2. Teori Sistem Hukum (*Legal System Theory*)

Teori Legal sistem atau teori sistem hukum dari Friedman menyatakan bahwa hukum harus dilihat sebagai suatu sistem. Lawrence M. Friedman dalam bukunya yang berjudul *The Legal System: A Social Science Perspective*, menyatakan bahwa setiap sistem hukum selalu mengandung tiga komponen, yaitu komponen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). *A legal sistem in actual operation is complex organism in which structure, substance, and culture interact.*²⁶ Terjemahannya berarti, sistem hukum dalam kenyataan sulit untuk dilaksanakan dalam berbagai organisasi yang akan mempengaruhi struktur, substansi, dan budaya. Penjelasan komponen-komponen di atas adalah sebagai berikut:

- a. Komponen struktural (*legal structure*) dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsinya dalam mendukung bekerjanya sistem tersebut. Salah satu di antaranya lembaga tersebut adalah pengadilan. Mengenai hal ini pandangan Friedman sebagai berikut “*First many features of a working legal system can be called structural – the moving part, so to speak of the machine.*

²⁵Asri Muhamad Saleh, 2003, *Menegakkan Hukum dan Mendirikan Hukum*, Biona Mandiri Press, Pekanbaru, h. 33.

²⁶ Lawrence M. Friedman, 1969, *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, h. 16.

*Courts are simple and obvious example...*²⁷ Artinya, salah satu bentuk bekerjanya sistem hukum dapat disebut sebagai struktur yang merupakan bagian mekanisme pengadilan. Pengadilan adalah contoh yang nyata dan sederhana. Komponen struktural yang dikaji dalam kaitannya dengan permasalahan penelitian adalah penegak hukum terhadap pelaksanaan peraturan perkawinan antar-wangsa. Yang termasuk struktur hukum/penegak hukum dalam perkawinan antar-wangsa adalah raja, Hakim Raad Kertha/ Pendeta (brahmana) dan Hakim Pengadilan Negeri.

- b. Komponen substansi hukum (*legal substance*), Friedman menyatakan sebagai “...*the actual product of the legal system*”.²⁸ Menurutnya, pengertian substansi hukum meliputi aturan-aturan hukum, termasuk kaidah-kaidah hukum yang tidak tertulis.
- c. Komponen budaya hukum (*legal culture*). Sebelum dijelaskan lebih lanjut tentang budaya hukum, struktur dan substansi sering juga disebut sistem hukum. Budaya hukum oleh Friedman didefinisikan sebagai “...”*attitudes and values that related to law and legal system, together with those attitudes and values effecting behavior related to law and its institutions, either positively or negatively.*²⁹ Artinya, sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum atau sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang

²⁷ Lawrence M. Friedman, “*On Legal Development*” Dalam : Rutgers Law Rivies, Vol. 24, 1969, h. 27.

²⁸ *Ibid.*, h. 27.

²⁹ *Ibid.*, h. 28.

memberi pengaruh kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum dan institusi hukum, baik positif maupun negatif.

3. Korupsi menurut Pandangan Islam

Barda Nawawi Arief berpandangan bahwa ciri dimana-mana tindak pidana korupsi adalah adanya suap. Contoh seperti mafia peradilan dan mafia pajak adalah adanya suap.³⁰ Kualifikasi tindak pidana korupsi salah satunya adalah penyuapan. Sementara itu inti ajaran Islam memandang bahwa penyuapan (*Rishwah*) hukumnya haram. Sebagai dasar dari haramnya suap (*rishwah*) adalah :

Dan janganlah (sebagian) kamu memakan harta sebagian yang lain di antara kamu dengan jalan batil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebagian dari harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal Kamu mengetahui”
(Qs. Al-Baqarah: 188)

Kemudian dari As-sunah :

Nabi Saw. bersabda: barang siapa yang kami karyakan untuk suatu pekerjaan dan telah kami tentukan gaji untuknya, maka apapun yang ia ambil maka selebihnya adalah pengkhianatan.
(HR. Abu Daud dari Buraidah, hadis ke 2554)

Pada bagian lain :

Dari Abdullah bin Amr ra. ia berkata: Rasulullah Saw. Melaknat orang yang melakukan penyuapan dan yang menerima suap.
(HR. At-Tirmidzi hadis ke 1207, Abu Dawud, hadis ke 3109, ibn Majah, hadis ke 2304 dan ahmaf, hadis ke 6246).

³⁰ Barda Nawawi Arief, Pelatihan Tematik Bagi Hakim di Lingkungan Peradilan Militer, Surabaya, Maret 2013, menit ke 30:10.

Quraish Shihab dalam tafsir al Mishbah, menjelaskan tentang surah Al Baqarah 188 sebagai berikut :³¹

Janganlah kamu memakan harta sebagian kamu antara kamu, yakni janganlah memperoleh dan menggunakannya. Harta yang dimiliki si A hari ini, dapat menjadi milik si B esok. Harta seharusnya memiliki fungsi social, sehingga sebageian di antara apa yang dimiliki si A seharusnya dimiliki pula oleh si B, baik melalui zakat maupun sedekah. Ketika si A menggampang harta yang dimiliki si B merupakan hartanya juga, maka ia tidak akan merugikan si B, karena itu berarti merugikan dirinya sendiri.

Pengembangan harta tidak dapat terjadi kecuali dengan interaksi antara manusia dengan manusia lain, dalam bentuk pertukaran dan bantu membantu. Makna-makna inilah yang antara lain dikandung oleh penggunaan kata *bainakum/antara kamu* dalam firman-Nya yang memulai uraian menyangkut perolehan harta. Kata *antara* mengisyaratkan juga bahwa interaksi dalam perolehan harta terjadi antara dua pihak. Harta seakan-akan berada di tengah, dan kedua pihak berada pada posisi ujung yang berhadapan. Keuntungan atau kerugian dari interaksi itu, tidak boleh ditarik terlalu oleh masing-masing, sehingga salah satu pihak merugi, sedang pihak yang lain mendapat keuntungan, sehingga bila demikian harta tidak lagi di tengah atau *antara* , dan kedudukan kedua pihak tidak lagi seimbang. Perolehan yang tidak seimbang adalah *batil*, dan yang batil adalah sesuatu yang tidak hak, tidak dibenarkan oleh hukum serta tidak

³¹ Quraish Shihab, 2012, *Tafsir Al Mishbah*, Lentera Hati, Jakarta.

sejalan dengan tuntunan Ilahi walaupun dilakukan atas dasar kerelaan yang berinteraksi.

Salah satu yang terlarang, dan sering dilakukan dalam masyarakat, adalah menyogok. Dalam ayat ini diibaratkan dengan perbuatan menurunkan timba ke dalam sumur untuk memperoleh air. Timba yang turun tidak terlihat oleh orang lain, khususnya yang tidak berada di dekat sumur. Penyogok menurunkan keinginannya kepada yang berwenang memutuskan sesuatu, tetapi secara sembunyi-sembunyi dan dengan tujuan mengambil sesuatu secara tidak sah. *Janganlah kamu memakan harta kamu di antara kamu dengan jalan yang batil dan menurunkan timbamu kepada hakim, yakni yang berwenang memutuskan, dengan tujuan supaya kamu dapat memakan sebagian daripada harta orang lain itu dengan jalan berbuat dosa, padahal kamu telah mengetahui buruknya perbuatan itu.*

G. Metode Penelitian

Metode merupakan proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun, dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, Maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melaksanakan penelitian.³²

Berikut ini penulis akan memaparkan metode penelitian yang berisi metode pendekatan, spesifikasi penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan

³² Soerjono Soekanto, 1985, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, h. 6.

data, lokasi penelitian serta teknik analisis data yang akan digunakan dalam mengolah data penelitian.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah yuridis empiris. Menurut Soerjono, pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan yang berdasarkan kenyataan dalam praktek.³³ Aspek empiris dalam penelitian ini terkait dengan kasus pungli pelaksanaan proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Boyolali. Sedangkan aspek yuridis dalam penelitian ini adalah peraturan-peraturan yang berhubungan dengan korupsi khususnya pungutan liar atau pungli.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam tesis ini adalah deksriptif analisis. Spesifikasi penelitian ini mempunyai tujuan dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang berkaitan dengan permasalahan.³⁴ Maksudnya dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai segala hal yang berhubungan dengan aspek-aspek mengenai korelasi antara tingginya tindak pidana korupsi.

³³Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 26.

³⁴ Ronny Haniatjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*, PT Ghalia Indonesia, 1990, Jakarta, h. 97-98.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam tesis ini dibagi menjadi 2 (dua), yakni data primer dan data sekunder. Adapun data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung oleh penulis. Untuk mendapatkan data primer, penulis memilih teknik wawancara. Burhan berpendapat, wawancara merupakan proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dengan dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.³⁵

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung oleh penulis. Adapun data sekunder dalam penelitian ini meliputi data yang data dari beberapa kelembagaan yang terkait seperti Kepolisian, dan BPKP serta membutuhkan bahan-bahan dokumen atau bahan pustaka, yaitu:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat *autoritatif* berupa Peraturan Perundang-Undangan.³⁶ Peraturan Perundang-Undangan yang digunakan ialah Peraturan Perundang-Undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis.

³⁵ Ronny Hanitijo, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 83.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 141.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi
- f. Undang-Undang No 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi
- g. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor : 4 Tahun 2015 tanggal 17 April 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA).
- h. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

2) **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Menurut Marzuki bahan penelitian hukum sekunder adalah bahan-bahan berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku teks,

kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan penelitian hukum yang digunakan buku-buku yang terkait dengan materi/bahasan yang penulis gunakan.³⁷

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti: kamus hukum, teori/ pendapat para ahli dalam berbagai literatur/buku hukum, dokumentasi, dan sumber dari internet.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan setiap proses pembuktian yang didasarkan atas jenis sumber apapun, baik yang bersifat tulisan, lisan, gambaran, atau arkeologis. Dokumentasi dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mencari data tentang hal-hal atau variabel yang berhubungan dengan permasalahan dalam tesis ini untuk kemudian dapat dijadikan sebagai sumber/rujukan. Lexi mendefinisikan dokumen sebagai setiap bahan tertulis ataupun film, yang tidak dipersiapkan karena adanya permintaan seorang penyidik.³⁸

Penggunaan metode dokumen dalam penelitian ini karena alasan sebagai berikut:³⁹

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*. Kencana, Jakarta, h. 66.

³⁸ Lexy J. Moleong, 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.

³⁹ Guba dan Lincoln dalam Lexy J. Moleong, 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.

- 1) Merupakan sumber yang stabil, kaya, dan mendorong.
- 2) Berguna sebagai bukti untuk suatu pengujian.
- 3) Berguna dan sesuai dengan penelitian kualitatif karena sifatnya yang alamiah, sesuai dengan konteks, lahir dan berada dalam konteks.
- 4) Tidak reaktif sehingga tidak sukar ditemukan dengan teknik kajian isi.
- 5) Dokumentasi harus dicari dan ditemukan.
- 6) Hasil pengkajian

b. Observasi

Metode observasi paling efektif adalah melengkapinya dengan format atau blangko pengamatan sebagai instrumen. Format disusun berisi item-item tentang kejadian atau tingkah laku yang digambarkan akan terjadi. Dari penelitian berpengalaman diperoleh suatu petunjuk bahwa mencatat data observasi bukanlah sekedar mencatat, tetapi juga mengadakan pertimbangan kemudian mengadakan penilaian ke dalam suatu skala bertingkat. Observasi yang akan kita lakukan meliputi observasi dokumen kasus-kasus tindak pidana korupsi yang menjadi sampel dalam penelitian ini. Dokumen yang dimaksud meliputi dokumen perizinan, Berita Acara Pemeriksaan Kasus dan sebagainya.

c. Wawancara

Jenis wawancara yang digunakan oleh peneliti adalah wawancara secara bebas atau terpimpin. Wawancara bebas terpimpin adalah wawancara secara terpimpin atau bebas terstruktur dengan menggunakan panduan

pertanyaan yang berfungsi sebagai pengendali agar proses wawancara tidak kehilangan arah.⁴⁰ Kemudian teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Purposive Sampling*, yang mana dalam menentukan sampel dengan pertimbangan tertentu yang dipandang dapat memberikan data secara maksimal.⁴¹ Dalam literatur lain, disebutkan teknik sampling *Purposive Sampling* adalah mengambil orang-orang yang terpilih betul oleh peneliti menurut ciri-ciri spesifik yang dimiliki oleh sampel itu.⁴²

Narasumber wawancara adalah penyidik Reskrimsus Polda Jateng atas nama Iptu Winardi SH, MH.

Adapun pertanyaan yang diajukan oleh peneliti adalah pertanyaan yang berkaitan tentang:

1. Penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi pelaksanaan proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Boyolali.
2. Apa faktor-faktor penyebab tindak pidana korupsi pelaksanaan proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Boyolali.
3. Penegakan hukum ke depan yang diperlukan untuk mengurangi tindak pidana korupsi pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Boyolali.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada wilayah hukum Kabupaten Boyolali, Kecamatan Wonosegoro, Provinsi Jawa Tengah.

⁴⁰ Abu Achmadi dan Cholid Narkubo, 2005, *Metode Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, h. 85.

⁴¹ Suharsini Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 45.

⁴² S. Nasution, 2006, *Metode Research*, Bumi Aksara, Jakarta, h. 98.

6. Metode Analisis Data

Analisis data merupakan salah satu proses penelitian yang dilakukan setelah semua data yang diperlukan guna memecahkan permasalahan yang diteliti sudah diperoleh secara lengkap. Ketajaman dan ketepatan dalam penggunaan alat analisis sangat menentukan keakuratan pengambilan kesimpulan, karena itu kegiatan analisis data merupakan kegiatan yang tidak dapat diabaikan begitu saja dalam proses penelitian. Kesalahan dalam menentukan alat analisis dapat berakibat fatal terhadap kesimpulan yang dihasilkan dan hal ini akan berdampak lebih buruk lagi terhadap penggunaan dan penerapan hasil penelitian tersebut. Dengan demikian, pengetahuan dan pemahaman tentang berbagai teknik analisis mutlak diperlukan bagi seorang peneliti agar hasil penelitiannya mampu memberikan kontribusi yang berarti bagi pemecahan masalah sekaligus hasil tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian dengan menggunakan metode kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas atau fenomena yang bersifat unik dan kompleks. Padanya terdapat regularitas atau pola tertentu, namun penuh dengan variasi (keragaman).

H. Sistematika Penulisan

Untuk memulai penulisan tesis, maka dibuat sistematika penulisan. Adapun sistematika dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

- Bab I : Pendahuluan, yang menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori dan Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.
- Bab II : Tinjauan Pustaka, yang menguraikan tentang Penegakan Hukum, Tindak Pidana Korupsi, Pungutan Liar, Kerugian Keuangan Negara, serta Korupsi menurut Pandangan Islam.
- Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi kajian yang mendalam tentang bagaimana Penegakan hukum saat ini terhadap tindak pidana korupsi pelaksanaan proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Boyolali, Apa faktor-faktor penyebab tindak pidana korupsi pelaksanaan proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Boyolali, serta Penegakan hukum ke depan yang diperlukan untuk mengurangi tindak pidana korupsi pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Boyolali.
- Bab IV : Penutup, berisikan Simpulan dan Saran dari hasil penelitian.