

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pandangan masyarakat dunia melalui *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) merumuskan bahwa korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Rumusan memberantas korupsi tertuang pada alasan berikut ini bahwa kejahatan korupsi : merupakan ancaman bagi keamanan dan kestabilan masyarakat, merusak nilai-nilai dan lembaga-lembaga demokrasi, merusak nilai-nilai moral dan keadilan, membahayakan “pembangunan berkelanjutan” dan “*rule of law*” dan mengancam stabilitas politik¹. Kejahatan korupsi menjadi penyebab ancaman kestabilan dan keamanan warga masyarakat, kerusakan tatanan demokrasi, kekacauan tata nilai hukum bahkan ancaman terhadap roda ekonomi dan politik suatu bangsa. Sedemikian masifnya dampak kejahatan korupsi yang telah merasuki hampir di segala aspek kehidupan berwarga Negara. Respons positif terhadap upaya memberantas kejahatan korupsi, bahkan dengan usaha yang luar biasa dari masyarakat dunia, menandakan bahwa kejahatan korupsi benar nyata dan perlu dibasmi dalam masyarakat yang mencita-citakan kemakmuran dan berkeadilan sosial.

Spirit nilai-nilai kemanusiaan, salah satunya tertuang dalam diksi hukum. Hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan, memiliki hubungan

¹ Barda Nawawi Arief, 2013, *Kebijakan Reformulasi Ancaman Pidana Mati Tindak Pidana Korupsi dalam Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal MMH, Jilid 42, h.1

sentrifugal (bergerak keluar) dengan faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya. Selain itu hukum juga memiliki hubungan sentripetal (bergerak ke dalam) dengan nilai logis (kebenaran), etis (keadilan) dan estetis (keindahan/harmoni)². Penyimpangan terhadap keseimbangan hubungan, sentripetal dan sentrifugal, tersebut salah satunya diperankan oleh kejahatan korupsi. Untuk itu iktiyar dalam upaya menegakan keadilan yang berkerakyatan merupakan *mens rea* utama dalam membasmi kejahatan korupsi.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi sumber hukum makna strategis tanah yang sangat penting bagi hidup manusia.³ Norma dasar itu yang pada kelanjutannya menjadi dasar pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan seterusnya dijabarkan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pada intinya pengaturan tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) bertujuan membangun data bidang tanah baru dan sekaligus menjaga kualitas data bidang tanah yang ada agar seluruh bidang-bidang tanah terdaftar lengkap dan akurat. Tujuan yang bernada keadilan dari program PTSL ini adalah melakukan pengaturan dan pemanfaatan tanah dalam konteks sebesar-besar kemakmuran rakyat termasuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum⁴. Pendulum

² Artidjo Alkostar, 2018, *Metode Penelitian Hukum Profetik*, FH UII Press, Yogyakarta, h.54

³ Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

⁴ I Gusti Nyoman Guntur, 2014, *Modul Pendaftaran Tanah*, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, h.12

keadilan tertera pada diksi kemakmuran rakyat, atas pengakuan Negara terhadap hak kepemilikan tanah yang bersifat yuridis yaitu adanya kepastian hukum. Sehingga nilai utama yang hendak ditegakan dalam PTSL adalah keadilan hak kepemilikan tanah oleh warga Negara, melalui pendekatan yuridis dalam upaya mewujudkan kepastian hukum dan manfaatnya berupa jaminan hak atas tanah bagi masyarakat.

Sebagaimana disinggung pada awal tulisan ini, bahwa kejahatan korupsi sudah merambah ke hampir semua aspek kehidupan masyarakat, tanpa terkecuali pada program PTSL. Aspek yuridis pada kebijakan hukum pidana saat ini meletakkan Tindak Pidana Korupsi dalam peraturan perundang-undangan sejak masa reformasi 1998 melalui Undang-Undang Republik Indonesia No 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Republik Indonesia No 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTK). Maksud atau tujuan diundangkannya UU PTK ini adalah mencegah dan memberantas secara lebih efektif setiap bentuk tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada khususnya serta masyarakat pada umumnya⁵. Dengan demikian kebijakan hukum pidana dalam upaya mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi ini, meletakkan masyarakat dan Negara sebagai korban atas kejahatan korupsi.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menjadi istilah yuridis sejak adanya Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Tahapan Kegiatan

⁵ Penjelasan Umum UU RI No 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah sebagai berikut⁶: (1) Perencanaan, (2) Persiapan, (3) Pembentukan dan Penetapan Panitia Ajudikasi PTSL dan Satuan Tugas, (4) Penyuluhan, (5) Pengumpulan data fisik dan yuridis, (6) Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak, (7) Pengumuman data fisik dan yuridis serta pengesahannya, (8) Penegasan Konversi, Pengakuan Hak dan Pemberian Hak, (9) Pembukuan dan/atau Penerbitan Sertipikat, (10) Pendokumentasian dan Penyerahan Hasil Kegiatan dan (11) Pelaporan. Seiring dengan panjangnya kegiatan program PTSL ini telah memunculkan celah baru modus operandi tindak pidana korupsi dalam proses penerapannya.

Studi kasus perkara tindak pidana korupsi pada program PTSL yang hendak penulis kaji adalah sebagai berikut⁷ :

“Dugaan tindak pidana korupsi berupa penyalahgunaan kekuasaan dengan secara melawan hukum memaksa seseorang memberikan sesuatu atau membayar dan menggelapkan uang yang disimpan karena jabatannya terkait dengan pelaksanaan pensertifikatan tanah masal dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tahun 2019 di Desa Kalisari Kec. Kradenan Kab. Grobogan yang diduga dilakukan oleh Sdr. LISTIYANTO selaku Sekretaris Desa Kalisari Kab. Grobogan dan sekaligus sebagai Ketua dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tahun 2019 sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 huruf e UU No. 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan pasal 8 UU No. 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”

Tindak Pidana Korupsi berupa penyalahgunaan kekuasaan dengan secara melawan hukum memaksa seseorang memberikan sesuatu atau membayar dan menggelapkan uang pada program PTSL oleh Sdr. LISTIYANTO selaku Sekretaris

⁶ Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, No 1/Juknis-100.Hk.02.01/I/2021, Tanggal 4 Januari 2021, h.9

⁷ Berkas Perkara No B.10/44/IX/2020/Reskrim Tanggal 22 September 2020

Desa Kalisari Kab. Grobogan dan sekaligus sebagai Ketua dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tahun 2019 di Desa Kalisari Kab. Grobogan. Tindak pidana korupsi ini menarik secara akademis berdasarkan dua alasan : pertama pelaku tindak pidana korupsi dilakukan oleh pejabat atau sekretaris desa yang merupakan kepanjangan pemerintahan di desa. Kedua adanya perangkapan jabatan pelaku, selain sekretaris desa juga sebagai ketua pelaksana PTSL. Perspektif kriminologi menerangkan bahwa kejahatan korupsi disebabkan salah satunya oleh kewenangan atau kekuasaan pelaku. Pandangan Robert Klitgaard menerangkan bahwa formula⁸ terjadinya tindak pidana korupsi berasal dari bekerjanya fungsi berbagai faktor, dengan *derivative* parsial positif dalam hal tingkat monopoli (M), dan luas wewenang pejabat (D) serta *derivative negative* dalam hal akuntabilitas (A) sehingga korupsi dapat dirumuskan sebagai $(M + D) - A$. Artinya situasi dan kondisi yang mempertemukan adanya : Monopoli dan Diskresi minus Akuntabilitas patut diduga keras terjadi tindak pidana korupsi.

Kasus tersebut telah menjadi berkas penuntutan oleh Jaksa Penuntut Umum dengan No Perkara :20/Pid-Sus TPK/2021/Pn Smg. Konstruksi yuridis pasal dakwaan Penuntut Umum sebagai berikut⁹ :

PRIMAIR :

Perbuatan Terdakwa LISTIYANTO BIN PARMAN Alm sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 12 huruf e Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang

⁸ Robert Klitgaard et.al, 2005 , *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta , h.176-177

⁹ Sistem Informasi Penelusuran Perkara No Perkara :20/Pid-Sus TPK/2021/Pn Smg, diakses 24 April 2021

Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

“Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) :

SUBSIDAIR :

Perbuatan Terdakwa LISTIYANTO BIN PARMAN Alm sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

“Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda sedikit Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah), pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut”

Fakta yuridis dalam kasus *a quo*, terkandung beberapa celah akademis dalam ilmu hukum untuk dianalisis lebih lanjut. Sistem hukum yang sangat jelas diterangkan oleh Lawrence M. Friedman meliputi subsistem *Legal Substance* (substansi hukum), *Legal Structure* (Struktur Hukum) dan *Legal Culture* (Budaya Hukum). Hal itu sebagai *helicopter view* dalam melihat fakta yuridis tindak pidana korupsi pada program PTSL. Sedangkan formulasi Robert Klitgaard ($C = [M + D] - A$) sebagai pisau analisis yang lebih detail terhadap kasus *a quo*. Penulis menganalisis kasus *a quo* berdasarkan pendekatan kedua teori tersebut yaitu bekerjanya sistem hukum (Lawrence M. Friedman) dan formulasi ruang terjadinya tindak pidana korupsi (Robert Klitgaard).

Selain itu, penulis meninjau terlebih dahulu faktor-faktor korelatif kriminogen yang menjadi penyebab awal terjadinya tindak pidana korupsi pada program PTSL. Kemudian menganalisis lebih mendalam penegakan hukum perkara *a quo*, melalui pendekatan *in concreto*. Dan terakhir merumuskan upaya pencegahan tindak pidana korupsi pada program PTSL melalui pendekatan *in abstracto*. Untuk itu penulis berminat dan tertarik memproposalkan tesis dengan judul “ Faktor Korelatif Kriminogen Tindak Pidana Korupsi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Kasus Berkas Perkara No B.10/44/IX/2020/Reskrim Tanggal 22 September 2020)”.

B. Rumusan Masalah

Sejalan dengan latar belakang masalah di atas, penulis merumuskan masalahnya sebagai berikut:

1. Faktor-faktor Korelatif Kriminogen apa sajakah yang mempengaruhi Tindak Pidana Korupsi pada program PTSL di Kabupaten Grobogan ?
2. Bagaimanakah konstruksi yuridis Tindak Pidana Korupsi pada program PTSL di Kabupaten Grobogan?
3. Bagaimanakah upaya pencegahan Tindak Pidana Korupsi pada program PTSL di Kabupaten Grobogan dimasa yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengkaji dan menganalisis faktor-faktor Korelatif Kriminogen yang mempengaruhi Tindak Pidana Korupsi pada program PTSL di Kabupaten Grobogan.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan konstruksi yuridis Tindak Pidana Korupsi pada program PTSL di Kabupaten Grobogan.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis pencegahan di masa yang akan datang Tindak Pidana Korupsi pada program PTSL di Kabupaten Grobogan.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penulisan ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi semua pihak baik secara teoretis maupun secara praktis, antara lain:

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 pada program PTSL.
 - b. Dapat memberikan informasi dan bahan/literatur bagi para pembaca tentang perbuatan melawan hukum Tindak Pidana Korupsi pada program PTSL.
2. Manfaat Praktis
 - a. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para praktisi hukum atau para aparat penegak hukum dalam rangka penanganan perkara Tindak Pidana Korupsi pada program PTSL.

- b. Dapat dijadikan bahan masukan bagi para Polisi, Jaksa Penuntut Umum, Hakim dalam memproses kasus perkara Tindak Pidana Korupsi pada program PTSL.

E. Kerangka Konseptual

1. Faktor Korelatif Kriminogen

Setiap peristiwa hukum terdapat faktor sebab dan akibat. Hubungan kausal dalam hukum pidana, tepatnya adalah hubungan sebab akibat dalam hukum tindak pidana korupsi. Pada lensa filsafat logika terdapat tiga hubungan kausal, yaitu¹⁰ :

- a. Dari Sebab ke Akibat
- b. Dari Akibat ke Sebab
- c. Dari akibat ke akibat

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dilihat pola-pola hubungan antara penyebab tindak pidana korupsi dan akibatnya. Misalnya akibat tindak pidana korupsi adalah kerugian keuangan dan/atau perekonomian Negara. Sedangkan pola hubungan antara akibat ke akibat, rusaknya perekonomian Negara dan timbulnya pelanggaran Hak Asasi Manusia. Bahkan mungkin terjadi *injustice* atau ketidakadilan.

¹⁰ Artidjo Alkostar, 2018, *Metode Penelitian Hukum Profetik*, FH UII Press, Yogyakarta, h.43

Faktor korelatif kriminogen mendeskripsikan faktor-faktor yang berhubungan dengan penyebab (berbagai peristiwa atau kondisi yang berpotensi menjadi benih kejahatan¹¹) tindak pidana korupsi. Sehingga dari pengertian ini mampu dianalisis dengan sistem hukum yang digunakan penulis dalam menerangkan peristiwa hukum tindak pidana korupsi PTSL.

2. Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi terdiri dari susunan sebagai berikut :

- a. Tindak pidana
- b. Korupsi

Tindak pidana pada hakekatnya adalah perbuatan yang dapat dipidana. Perbuatan yang dirumuskan dalam tindak pidana pada prinsipnya adalah perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat. Selain itu perbuatan tersebut oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat.

Kriteria umum untuk menetapkan suatu perbuatan itu sebagai tindak kriminal adalah¹² :

¹¹ Gunarta, 2011, *Indeks Kesengsaraan dan Kondisi Keamanan Indonesia Pada Periode Pemerintahan Reformasi 1998 – 2009*, Bapenas, h.6

¹² Barda Nawawi Arief, 2017, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Kencana, Jakarta, h.32

- a. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban.
- b. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasil yang dicapai.
- c. Apakah akan semakin menambah beban bagi aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diimbangi oleh kemampuan yang dimilikinya.
- d. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.

Tindak pidana merupakan perbuatan yang tercela di mata masyarakat yang memiliki kebenaran dan keadilan universal. Artinya perbuatan tercela itu dapat dirasakan oleh manusia sebagai perbuatan yang merugikan, mendatangkan korban dan menghambat manusia menuju kesejahteraannya.

Korupsi berasal dari bahasa latin *corruptio* atau *corruptus* yang bermakna kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian¹³. Sementara itu dalam batasan

¹³ Maidin Gultom, 2018, *Suatu Analisis Tentang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, h.1

pengertian di Indonesia dirumuskan sebagai penyelewengan atau penyalahgunaan uang Negara (perusahaan, organisasi, yayasan dan sebagainya) untuk keuntungan pribadi atau orang lain.

Dengan demikian tindak pidana korupsi merupakan perbuatan tercela di mata masyarakat, karena perbuatan itu merugikan ekonomi dan/atau keuangan Negara, sehingga masyarakat dan Negara menjadi korban dengan adanya tindak pidana korupsi tersebut.

3. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan amanah konstitusi melalui peraturan undang-undang di bidang pertanahan. Tujuan PTSL adalah menjamin kepastian hukum kepemilikan atas tanah. Dengan kata lainnya, PTSL adalah sarana bagi Negara mengakui kepemilikan hak atas tanah bagi warga Negara¹⁴.

Istilah PTSL pertama kali muncul menjadi diksi yuridis, dimulai sejak adanya Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Arah dari produk kebijakan pemerintah ini menjaga data dan kualitas data pertanahan, sehingga data dan informasi tanah di Indonesia tepat dan akurat memenuhi persyaratan fisik dan yuridis. Untuk itu program berkesinambungan yang dilakukan pemerintahan saat ini

¹⁴ Juknis PTSL, 2021, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, h.8

maupun masa lalu adalah penekanan pada pendaftaran tanah. PTSL dalam istilah atau bahasa penerapannya dikenal dengan sebutan sertipikat asal.

F. Kerangka Teoretis

Ilmu hukum pada hakikatnya merupakan "*normatieve maatschappij wetenschap*", yaitu "ilmu normatif tentang hubungan kemasyarakatan" atau "ilmu hubungan kemasyarakatan (kenyataan) yang normatif". Secara singkat dapat dikatakan, bahwa ilmu hukum merupakan "ilmu normatif (*das Sollen*) tentang kenyataan (*das Sein*), atau "ilmu kenyataan (*das Sein*) yang normatif". Dengan demikian, kalau "hukum" dipandang sebagai salah satu "institusi sosial/kemasyarakatan" (berupa "norma" maupun "keajegan-keajegan perilaku") dalam mengatur atau mempolakan dan memecahkan masalah atau kenyataan sosial, maka ilmu hukum pada hakikatnya merupakan ilmu yang berkaitan dengan konsep atau wawasan (pandangan/ide-ide dasar) dalam mengatur dan memecahkan masalah-masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan¹⁵. Norma mempunyai pengertian sebagai anggapan bagaimana seseorang harus berbuat atau tidak harus berbuat¹⁶. Sesuai dengan pengertian di atas maka hukum merupakan konsep atau wawasan tentang anggapan seseorang harus berbuat atau tidak berbuat dalam upaya mengatur atau memecahkan permasalahan manusia dan kemasyarakatan.

¹⁵ Barda Nawawi Arief, 2009, *Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia*, Kuliah Umum pada Program Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana UBH, Padang, 16 Mei 2009, h.7

¹⁶ Ira Alia Maerani, 2018, *Hukum Pidana & Pidana Mati*, Unissula Press, Semarang, h.xiv

Perspektif budaya (*culture*) yang melatarbelakangi teori Lawrence M.

Friedman membagi hukum menjadi tiga subsistem yaitu :

1. Subsistem *Legal Substance*
2. Subsistem *Legal Structure*
3. Subsistem *Legal Culture*

Friedman berpandangan bahwa¹⁷ :

a) Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu, dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

b) Komponen substantif yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.

c) Komponen kultur yaitu terdiri dari nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi, *custom, ways of doing, ways of thinking, opinion* yang mempengaruhi bekerjanya sistem. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat. Komponen kultur hukum ini hendaknya dibedakan antara *internal legal culture* yaitu kultur hukum para *lawyer and judges*, dan *external legal culture* yaitu kultur hukum masyarakat.

¹⁷ Esmi Warassih, 2015, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Pustaka Magister, Semarang, h. 24

Sementara itu, keterangan Prof Barda Nawawi Arief tentang sistem hukum yang dikembangkan oleh Lawrence M. Friedman ini menegaskan bahwa :

- *Legal substance* secara sempit diartikan sebagai undang-undang
- *Legal structure* sebagai aparat penegak hukum dan institusi penegak hukum
- *Legal culture* sebagai ilmu hukum

Metafora yang beliau kembangkan menganalogikan sistem hukum dengan *Legal Substance* sebagai mobil, *Legal Structure* sebagai sopir mobil dan *Legal Culture* sebagai ilmu menjalankan mobil (salah satunya adalah Surat Izin Mengemudi). Dengan pemisalan ini maka dapat diterangkan bahwa ketiga subsistem (baik Substansi, Struktur, maupun Kultur) harus bersinergi membentuk kesalingterhubungan agar diperoleh tujuan sistem tersebut yaitu selamat dan sampai pada tujuan berkendara mobil. Jika salah satu dari subsistem ini tidak terpenuhi maka dapat terjadi kecelakaan dan bahaya selama perjalanan mobil tersebut.

Kajian lebih spesifik terhadap teori sistem hukum Lawrence M. Friedman ini dikontekstualkan dengan kebutuhan pembaharuan sistem hukum nasional sekarang ini. Ahli hukum Prof Jimly Asshiddiqie menjabarkan lebih lanjut tentang *Legal Theory* nya Lawrence M. Friedman sebagai berikut¹⁸ :

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, h. 19

Keterbatasan dari teori ini adalah basis semua aspek dalam sistem hukum adalah berfokus terhadap budaya hukum (*Legal Culture*). Sehingga perlu adanya penemuan sistem hukum yang sesuai dengan kondisi dan keadaan masyarakat di Indonesia. Maka Prof Jimly Asshiddiqie menyusun tentang sistem hukum yang sesuai dengan konteks Indonesia yaitu :

a. Komponen Instrumental

Pertama, komponen instrumental sistem hukum mencakup bentuk-bentuk dokumen tertulis atau pun tidak tertulis yang bernilai hukum atau bersifat normatif. Bentuk instrumen hukum yang bersifat normatif dimaksud dapat dibedakan dalam empat kelompok, yaitu (i) bentuk dokumen pengaturan yang meliputi (a) undang-undang dasar, (b) undang-undang, (c) peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bersifat delegasian, (d) peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bersifat sub-delegasian, (e) peraturan daerah, (f) konvensi dan perjanjian internasional yang kemudian diratifikasi menjadi hukum nasional, (g) praktik-praktik hukum internasional yang mengikat, dan (h) hukum adat yang tidak tertulis atau pun yang dituangkan secara tertulis dalam peraturan desa.

Semua bentuk hukum tertulis maupun tidak tertulis tersebut berisi norma umum dan abstrak (*general and abstract norms*) dan bersifat mengatur (*regeling*) dan karena itu harus dilihat secara komprehensif

tercakup dalam pengertian materi hukum atau komponen substantif dari sistem hukum. Jika bentuk-bentuk dokumen hukum tersebut dianggap merugikan para subjek hukum yang terkait, maka upaya hukum yang tersedia untuk melawannya secara hukum adalah mekanisme pengujian (judicial review) ke Mahkamah Konstitusi untuk konstitusionalitas undang-undang atau ke Mahkamah Agung untuk legalitas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Kedua, bentuk dokumen hukum (legal documents) kelompok kedua yang sangat penting adalah bentuk dokumen berupa keputusan-keputusan peradilan, baik putusan pengadilan (vonis) atau pun putusan badan-badan semi-peradilan (quasi yudisial). Bahkan dalam tradisi 'common law', putusan-putusan pengadilan inilah yang dipandang sebagai hukum yang sebenarnya, sehingga sistem 'common law' biasa juga dinamakan sebagai 'judge-made law', yaitu hukum buatan hakim. Keputusan-keputusan peradilan itu sendiri dapat dibedakan antara:

- (a) putusan pengadilan (vonis),
- (b) putusan lembaga semi-peradilan atau quasi-peradilan,
- (c) putusan arbitrase, dan
- (d) putusan mediasi. Dewasa ini ada pula;
- (e) putusan – putusan institusi-institusi penegak kode etika, seperti Komisi Yudisial (KY), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Badan Kehormatan (BK) DPR-RI, Konsil Kedokteran Indonesia, dan lain sebagainya.

Semua keputusan-keputusannya yang bersifat mengadili dapat pula digolongkan dalam kelompok keputusan peradilan seperti dimaksud di atas, yang apabila ada pihak-pihak tidak puas dengan putusan-putusan itu, cara untuk melawannya secara hukum ialah melalui upaya hukum banding atau kasasi atau pun peninjauan kembali oleh Mahkamah Agung sebagai upaya hukum luar biasa. Upaya hukum lebih lanjut sebagaimana dimaksud tidak tersedia atau tidak tersedia lagi, hanya apabila undang-undang dengan tegas menentukan bahwa putusan peradilan sebagaimana dimaksud sudah bersifat final dan mengikat.

Ketiga, di samping itu, kita juga tidak boleh melupakan adanya bentuk-bentuk dokumen hukum yang resmi tertuang dalam bentuk keputusan-keputusan administratif (beschikkingen, administrative decisions). Bentuk-bentuk keputusan administrasi yang mengikat secara hukum tersebut dapat berupa (a) keputusan – keputusan tata usaha negara (KaTUN), (b) penetapan-penetapan yang bersifat administratif, seperti penetapan jadwal persidangan oleh pengadilan, (c) perizinan-perizinan, (d) konsesi-konsesi, dan (e) bentuk-bentuk keputusan lainnya yang mengandung implikasi hukum yang berlaku konkrit dan menunjuk kepada subjek hukum yang bersifat langsung kepada orang, jabatan, atau institusi tertentu. Semua bentuk dokumen administratif tersebut, menurut istilah yang dikembangkan oleh Hans Kelsen, mengandung norma hukum yang bersifat konkrit dan individual (individual and concrete norms). Karena itu, jika bentuk hukum dimaksud hendak digugat oleh pihak-pihak yang merasa

dirugikan olehnya, maka tempat menggugatnya adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Keempat, bentuk dokumen hukum lain yang tidak kalah pentingnya adalah aturan kebijakan atau 'policy rules' (beleids-regels). Yang dimaksud dengan aturan kebijakan tidak lain ialah suatu bentuk dokumen normatif yang bersifat mengatur, tetapi tidak tertuang atau dituangkan secara resmi dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang baku berdasarkan ketentuan yang berlaku. Aturan kebijakan itu tertuang dalam bentuk yang lebih sederhana yang tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Bentuk konkrit aturan semacam itu dapat bervariasi, tetapi (i) selalu bersifat tertulis, (ii) dimaksudkan oleh pembuatnya untuk dijadikan pegangan atau pedoman kerja, dan (iii) secara nyata memang dipakai oleh para pemegang tanggung jawab pelaksana di lapangan sebagai pegangan atau pedoman kerja. Misalnya, aturan kebijakan semacam itu dapat dituangkan dalam bentuk instruksi-instruksi tertulis, seperti Instruksi Presiden (Inpres).

Bentuk-bentuk lain adalah Surat Edaran (circular), radiogram, buku petunjuk, pedoman (manual), petunjuk pelaksanaan (juklak), petunjuk teknis (juknis), kerangka acuan (terms of reference), dan sebagainya. Secara umum, biasanya aturan kebijakan ini dipandang tidak dapat dijadikan objek perkara seperti halnya peraturan perundang-undangan ataupun keputusan administrasi, tetapi dapat saja dijadikan alat bukti dalam perkara lain, seperti

tindak pidana korupsi, dan sebagainya yang menyangkut pelanggaran pelanggaran oleh individu-individu.

Kelima, di samping itu, perlu dicatat pula adanya kontrak-kontrak karya dan kontrak-kontrak perdata yang dibuat oleh Negara dalam hubungannya dengan korporasi-korporasi yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Kontrak-kontrak itu mengikat secara hukum. Ia melahirkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban hukum yang mengikat bagi pihak-pihak yang bersepakat mengikatkan diri di dalamnya. Bahkan, meskipun misalnya undang-undang yang menjadi dasar hukum bagi penandatanganan kontrak-kontrak mengalami perubahan atau bahkan dibatalkan pada suatu hari kemudian, keabsahan kontrak-kontrak itu dijamin oleh prinsip-prinsip yang bersifat universal berdasarkan asas 'the sanctity of contract'.

b. Komponen Kelembagaan (Institutional)

Komponen kedua kita namakan komponen kelembagaan (institusional) yang mencakup semua fungsi dan semua kelembagaan yang berkaitan dengan fungsi hukum. Fungsi-fungsi hukum mencakup:

1. Fungsi pembuatan hukum (*law or rule making*),
2. Fungsi pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administration*), dan
3. Fungsi penegakan hukum (*law enforcement*).

Setiap fungsi dapat dirinci lagi ke dalam sub-fungsi yang masing-masing dilembagakan dalam bentuk institusi atau organ-organ negara yang menjalankan fungsi pembuatan, fungsi penerapan, dan fungsi penegakan hukum itu.

Sementara itu, di bidang penegakan hukum (*law enforcement*) terkait banyak fungsi yang dilembagakan dalam banyak organ atau institusinya secara berbeda-beda. Fungsi-fungsi kekuasaan yang terkait dengan penegakan hukum itu adalah:

1. Fungsi penyelidikan dan pemeriksaan (auditing);
2. Fungsi penyidikan yang dilembagakan dalam banyak instansi, yaitu kepolisian, kejaksaan, KPK, dan PPNS (Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil) yang terdapat di 52 instansi;
3. Fungsi penuntutan yang dilembagakan dalam organ kejaksaan dan KPK;
4. Fungsi peradilan yang dilakukan oleh badan peradilan dan badan semi peradilan (quasi peradilan) dan arbitrase;
5. Fungsi mediasi yang diselenggarakan oleh mediator;
6. Fungsi pembelaan yang diselenggarakan oleh advokat;
7. Fungsi koreksi dan pemasyarakatan yang diselenggarakan oleh Lembaga Pemasyarakatan (LP).

Peta kelembagaan fungsi-fungsi penegakan hukum itu penting dipahami agar upaya perbaikan dan pembangunan sistem penegakan hukum dapat dilakukan secara komprehensif, terpadu, harmonis, dan terkonsolidasi. Misalnya, tersebarnya fungsi penyidikan di 55 instansi, dimana 52 di antaranya diselenggarakan oleh instansi teknis pejabat penyidik pegawai negeri sipil (PPNS). Ketersebaran itu dapat dikatakan mencerminkan tidak terkonsolidasinya fungsi penyidikan itu. Hal ini dapat

mengakibatkan sistem penegakan hukum tidak berjalan dengan efektif dan efisien sebagaimana mestinya.

Untuk lebih mengefektifkan dan mengefisienkan penyelenggaraan penegakan hukum, diperlukan konsolidasi dan harmonisasi fungsional, baik secara internal di tiap-tiap kelembagaan fungsi-fungsi penegakan hukum tersebut di atas, maupun dalam hubungan antar fungsi dan antar kelembagaan fungsi-fungsi itu satu sama lain. Misalnya, antara fungsi penyidikan ke penuntutan diperlukan upaya penataan ke arah sistem yang lebih efisien dan berkeadilan.

Demikian pula antara fungsi semi atau quasi peradilan dengan fungsi peradilan, diperlukan sinergi dan harmoni yang bersifat saling mendukung dan saling melengkapi.

c. Komponen Sistem Informasi dan Komunikasi Hukum

Sistem informasi dan komunikasi ini harus dijadikan salah satu komponen utama dalam sistem hukum Indonesia yang hendak kita bangun. Kita harus memanfaatkan alat-alat elektronik (*e-law*) dan internet di dunia hukum (*i-law*). Pembangunan hukum harus dimulai dengan informasi yang benar, karena itu kita harus mulai dengan sistem *data base* atau data dasar tentang hukum Indonesia yang menyeluruh. Jangan sampai ada lagi penemuan seperti hasil survei NLRP 2009 yang menunjukkan adanya pengadilan yang kekurangan hakim karena kebanyakan perkara, sementara di daerah lain ada pengadilan yang kebanyakan hakim tetapi sedikit perkara.

d. Komponen Sumber Daya Manusia dan Kepemimpinan

Aspek sumber daya manusia dan kepemimpinan ini biasa disebut dengan istilah aparat dan aparatur hukum. Aparat menunjuk kepada pengertian orangnya atau 'officer'-nya, sedangkan aparatur menunjuk kepada pengertian institusi atau 'officer'-nya. Namun, penggunaan istilah aparat dan aparatur itu sering kali diberi makna yang sempit. Di dalamnya tidak termasuk pengertian administrasi kepegawaian yang bersifat mendukung.

Pendek kata semua personalia atau sumber daya manusia yang bekerja di lembaga-lembaga hukum dan menjalankan fungsi-fungsi hukum harus dilihat sebagai satu kesatuan komponen dalam sistem hukum. Di samping itu, dalam komponen sumber daya manusia itu, tidak boleh dilupakan pentingnya peran pemimpin dan kepemimpinan yang dapat dijadikan contoh standar perilaku dan sikap 'compliance' terhadap ketentuan hukum serta contoh dalam memastikan bekerjanya sistem hukum di bawah dan dalam lingkup tanggung jawab kepemimpinannya. Dalam membangun sistem hukum yang efektif, komponen sumber daya manusia dan kepemimpinan ini sangat menentukan, dan karena itu tidak dapat tidak harus dilihat sebagai satu komponen tersendiri dalam keseluruhan sistem hukum yang hendak dibangun.

e. Komponen Budaya Hukum, Pendidikan, dan Sosialisasi

Komponen kelima yang tidak boleh dilupakan dan harus dipahami dengan tepat adalah komponen budaya hukum (legal culture), yang di

dalamnya terkait pula fungsi-fungsi pendidikan hukum dan sosialisasi hukum yang dalam konteks Indonesia kini, harus dilihat sebagai satu kesatuan komponen yang tidak terpisahkan dari keseluruhan sistem hukum. Budaya hukum adalah cermin identitas dan sekaligus sumber refleksi, sumber abstraksi yang terwujud dalam nilai-nilai yang terkandung dalam setiap produk hukum, dan terlembagakan dalam setiap institusi hukum, dalam produk substansi hukum, dan juga terbentuk dalam sikap dan perilaku setiap pejabat atau aparat dan pegawai yang bekerja di bidang hukum serta para pencari keadilan (*justice seekers*) dan warga masyarakat pada umumnya. Bahkan budaya hukum itu juga mempengaruhi cara kerja para pemimpin dan mekanisme kepemimpinan hukum dalam praktik.

Untuk itu, fungsi pendidikan hukum menjadi sangat penting dan sosialisasi hukum mutlak mendapat perhatian penting. Fungsi sosialisasi hukum di masyarakat super-plural Indonesia tidak sama dengan masyarakat di negara maju dengan fungsi-fungsi kelas menengahnya yang sudah sangat mapan dengan standar profesionalisme yang sudah tinggi. Di negara-negara maju, apalagi negara kecil seperti di Belanda, doktrin teori fiksi hukum yang menyatakan bahwa semua orang dianggap tahu hukum, dan ketidaktahuan orang akan hukum tidak dapat membebaskannya dari tuntutan hukum, dapat dengan mudah dipraktikkan.

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 merumuskan bahwa “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara”,¹⁹ termasuk tindak pidana korupsi.

Sementara itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, menekankan yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme yang khusus ditujukan kepada para Penyelenggara Negara dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁰

Untuk lebih mendapatkan gambaran dan dapat menganalisis tentang masalah yang menjadi objek penelitian ini, maka perlu dikemukakan tentang beberapa teori yang dikemukakan oleh beberapa sarjana tentang pembagian/pengklasifikasian hukum pidana khusus dan pemahaman tentang *asas Lex Specialis Derogat Legi Generali* dalam rangka penegakan hukum pidana.²¹

¹⁹ Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

²⁰ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

²¹ PAF Lamintang, 1984, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, h. 685

a. Teori Sistem Hukum

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 Sosial 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.*²² Terjemahan bebasnya 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. Courts are simple and obvious example...”*²³ Artinya, salah satu bentuk

²² Lawrence M. Friedman, 1969, *The Legal System : A Sosial Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, h. 16.

²³ Lawrence M. Friedman, 1969, “On Legal Development” Dalam : Rutgers Law Rivies, Vol. 24, h. 27.

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*”.²⁴ 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*.”²⁵ Artinya, sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum atau sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberi

²⁴ *Ibid.*, h. 27.

²⁵ *Ibid.*, h. 28.

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

Penegakan hukum dalam Bahasa Belanda disebutkan sebagai *rechtshandhaving*, menurut terminologinya oleh *Notitie Handhaving Milieurecht*, 1981 menyatakan pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrumen administratif, kepidanaan atau keperdataan dicapailah penataan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku umum dan individual.²⁶ 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*).

‘Melawan hukum’ dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK memiliki makna melawan hukum yang luas (formil dan materiil), jadi bukan hanya meliputi perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan hukum tertulis, tetapi termasuk juga perbuatan tercela, karena bertentangan dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat. ‘Melawan hukum’

²⁶ Andi Hamzah, 2005, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 48.

dalam Pasal 2 ayat (1) ini juga merupakan salah satu unsur delik, karena dicantumkan secara eksplisit dalam pasal tersebut. Namun, eksistensi unsur melawan hukum dalam pasal ini bukanlah sebagai *kernbestanddeel* (unsur inti delik), melainkan hanya berfungsi sebagai sarana untuk menuju perbuatan yang dilarang, yaitu perbuatan memperkaya diri sendiri, atau orang lain, atau suatu korporasi. Oleh karena ‘melawan hukum’ dalam pasal ini merupakan sarana, maka dalam pembuktian pasal ini perlu dibuktikan hubungan antara sifat melawan hukum dengan perbuatan memperkaya diri sendiri, atau orang lain, atau suatu korporasi.

Berdasarkan kerangka teoritis di atas, penelitian ini menfokuskan kepada fungsional aparat penegak hukum (*law enforcement*) dengan melihat pelaksanaan *criminal justice system* di suatu wilayah hukum tertentu yaitu di Wilayah Hukum Polda Jateng 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 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 1945.²⁷

Dalam sistem penegakan hukum di bidang Tindak Pidana Korupsi secara normatif diberlakukan ketentuan Undang-Undang Republik

²⁷ Mokhtar Kusuma Admaja, 2002, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Ed. H.R. Otje Salman dan Edy Damain, Alumni, Bandung, h. 112.

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 aparatur penegakan hukum 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, keadilan, kepatuhan dan kejujuran sehingga penegakan hukum dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya.²⁸

b. Teori Tindak Pidana Korupsi (CDMA Theory)

Teori yang dikembangkan oleh Robert Klitgaard dikenal dengan rumusan CDMA²⁹. $C = (D + M) - A$, dengan keterangan : *Corruption* (C) atau Korupsi sama dengan *monopoly power* (M, kekuasaan monopoli) plus *discretion by officials* (D, wewenang pejabat) minus *accountability* (A, akuntabilitas).

Rumus ini adalah kiasan dengan berbagai arti, salah satunya unsur tambah dan kurang. Korupsi adalah fungsi dari berbagai faktor, dengan *derivative parsial* positif dalam hal tingkat monopoli dan luas wewenang

²⁸ Asri Muhamad Saleh, 2003, *Menegakkan Hukum dan Mendirikan Hukum*, Bina Mandiri Press, Pekanbaru, h. 33

²⁹ Robert Klitgaard, Op Cit

pejabat, dan *derivative negative* dalam hal akuntabilitas. Karena masing-masing variabel ini bersifat multi dimensi dan arena tidak ada ukuran yang dapat dipercaya seratus persen, rumus matematis ini tidak lebih dari sekadar alat bantu belajar. Robert Klitgaard dalam mendalilkan pendekatan CDMA ini memberikan ukuran atau batasan sebagai berikut :

- Jika seseorang *memegang monopoli* atas barang atau jasa dan *memiliki wewenang* untuk *memutuskan* siapa yang berhak mendapatkan barang atau jasa itu dan seberapa banyak.
- Sementara itu *tidak ada akuntabilitas*, artinya orang lain dapat menyaksikan apa yang diputuskan oleh orang yang memegang wewenang itu.

Jika seseorang memegang monopoli atas barang atau jasa dan memiliki wewenang untuk memutuskan siapa yang berhak mendapatkan barang atau jasa itu dan berapa banyak, dan tidak ada akuntabilitas (dalam arti orang lain dapat menyaksikan apa yang diputuskan oleh orang yang memegang wewenang itu) maka kemungkinan besar akan kita temukan korupsi di situ.³⁰

Dari keterangan di atas terbukti bahwa lingkungan koruptif tercipta manakala kondisi-kondisi sebagai berikut terpenuhi. Yaitu adanya kekuasaan Monopoli, adanya Diskresi pejabat penentu keputusan dan minimnya akuntabilitas. Tiadanya pihak luar atau publik mengetahui secara transparan proses keluarnya barang dan jasa, kemungkinan besar terjadi *over* kekuasaan baik monopoli maupun diskresi yang tanpa adanya pengawasan pihak luar maka korupsi menjadi berpeluang besar terjadi.

³⁰ Robert Klitgaard dkk, 2005, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, h. 29.

Dalil Teori CDMA ini bekerja pada konteks sebagai berikut³¹ :

- “Kiasan dengan berbagai arti, salah satunya unsur tambah dan kurang. Korupsi adalah fungsi dari berbagai faktor, dengan derivative parsial positif dalam hal tingkat monopoli dan luas wewenang pejabat, dan derivative negative dalam hal akuntabilitas. Karena masing-masing variabel ini bersifat multi dimensi dan karena tidak ada ukuran yang dapat dipercaya seratus persen, rumus matematis ini tidak lebih dari sekadar alat bantu belajar.”

c. Teori Penegakan Hukum Islam

Kemaslahatan dan keadilan menjadi inti dari Hukum Islam³². Sehingga menegakan keadilan dan kemaslahatan sama halnya menegakan spirit hukum Islam. Secara harfiah, kata ‘*adl* adalah *abstract noun* (kata benda abstrak), berasal dari kata kerja ‘*adala*, yang berarti: *Pertama*, meluruskan atau jujur; *Kedua*, menjauh, meninggalkan dari satu jalan (salah) menuju jalan yang benar; *Ketiga*, menjadi sama (*to be equal or equivalent*), menjadi sama atau sesuai (*to be equal or match*) atau menyamakan; *Keempat*, membuat seimbang atau menyeimbangkan (*to balance or counter balance*). Akhirnya, ‘*adl* mungkin pula berarti contoh atau sama (serupa), suatu ekspresi yang secara langsung berkaitan dengan keadilan³³.

³¹ Ibid, h.176-177

³² Ira Alia Maerani, 2018, *Hukum Pidana dan Pidana Mati*, Unissula Press, Semarang, h.136

³³ Ibid., h.135

Guru besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Eko Sopyono, dalam pidato pengukuhan guru besar mengemukakan Konsep Adil dalam Hikmah Al-Qur'an dalam keterangan di bawah ini³⁴:

Islam mewajibkan ummatnya berlaku adil dalam semua urusan. Al-Qur'an mendistribusikan kewajiban sikap adil dalam beberapa hal seperti Menetapkan Hukum,

“Sesungguhnya ALLAH menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil.” (QS. An-Nisa': 58)³⁵

Amanat dalam firman di atas dapat dipahami dari tiga hal: **Pertama:** amanat hamba dengan Rabb-nya, yaitu apa yang telah dijanjikan ALLAH kepadanya untuk dipelihara berupa melaksanakan segala perintah-Nya, menjauhi segala larangan-Nya dan menggunakan segala perasaan dan anggota badannya untuk hal-hal yang bermanfaat dan mendekatkannya kepada Rabb. **Kedua:** amanat hamba dengan sesama manusia, contoh mengembalikan titipan kepada pemiliknya, tidak menipu, menjaga rahasia dan lain sebagainya yang wajib dilakukan terhadap keluarga, kaum kerabat, manusia pada umumnya dan pemerintah. **Ketiga:** amanat manusia terhadap diriya sendiri, seperti memilih yang paling pantas dan bermanfaat baginya dalam masalah agama dan dunia.

Adil dalam firman di atas bermakna memberikan sanksi-sanksi dan pidana sesuai dengan yang telah disyariatkan oleh ALLAH melalui Rosul-Nya. Asy-Syahadah

³⁴ Eko Sopyono, 2017, *Hikmah Al-Qur'an dalam Pembaharuan Hukum Pidana Demi Mewujudkan Keadilan Religius*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 9 September 2017, hlm. 30-34

³⁵ Q.S. An-Nisa': 58, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, PT. Karya Toha Putra, Semarang

(kesaksian) di sini, yang dimaksud menyatakan kebenaran kepada hakim, supaya diputuskan hukum berdasarkan kebenaran itu. Atau, hakim itulah yang menyatakan kebenaran dengan memutuskan atau mengakuinya bagi yang melakukan kebenaran. Jadi pada dasarnya ialah berlaku adil tanpa berat sebelah, baik terhadap orang yang disaksikan maupun peristiwa yang disaksikan, tak boleh berat sebelah, baik karena kerabat, harta ataupun pangkat, dan tak boleh meninggalkan keadilan, baik karena kerabat, harta ataupun pangkat, dan tak boleh meninggalkan keadilan, baik karena kefakiran atau kemiskinan. Janganlah permusuhan dan kebencian terhadap suatu kaum mendorong untuk bersikap tidak adil terhadap mereka, misalkan seorang terdakwa yang berbeda agamanya dengan saksi, maka terhadap mereka pun harus tetap memberi kesaksian sesuatu dengan hak yang patut mereka terima apabila mereka memang patut menerimanya. Bahwa keadilan itu adalah suatu kewajiban yang harus ditunaikan tanpa memandang siapapun. Karena keadilan itulah yang lebih dekat dari paa taqwa kepada ALLAH dan terhindar dari murka-Nya.³⁶

G. Metode Penelitian

Metode adalah 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.³⁷

³⁶ Ira Alia Maerani, Op.Cit, h.139 - 140

³⁷ Soerjono Soekanto, 1985, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, h. 6.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris. Penelitian hukum empiris memusatkan pada kajian hukum yang dikonsepsikan sebagai perilaku nyata (*actual behavior*) sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis, yang dialami setiap orang dalam hubungan hidup bermasyarakat³⁸. Sementara itu jika penulis membahas mengenai formulasi yuridis dalam ketentuan tentang program PTSL maka pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif. Sehingga keseluruhan dari tulisan ini terkait dengan metode yuridis normatif dan empiris karena meletakkan perkara tindak pidana korupsi sebagai permasalahan nyata dalam program PTSL.

2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini diklasifikasikan dalam penelitian deskriptif analisis korelatif dimana penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan, meringkas berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai variable yang timbul di masyarakat yang menjadi objek penelitian itu berdasarkan apa yang terjadi dan mencari hubungan antar variabel yang diteliti.³⁹

³⁸ Abdul Kadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 40

³⁹ Burhan Bungin, 2006, *Metodologi Penelitian Sosial: Format Kuantitatif dan Kualitatif*, Universitas Airlangga Press, Surabaya, h. 36.

Dikatakan deskriptif, maksudnya dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai segala hal yang berhubungan dengan aspek-aspek tindak pidana korupsi.

3. Jenis dan Sumber Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan data primer. Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama yaitu individu atau perseorangan yang membutuhkan pengelolaan lebih lanjut seperti hasil wawancara atau hasil pengisian kuesioner.⁴⁰ Berdasarkan pengertian tersebut maka pengumpulan data primer dilakukan dengan metode wawancara. Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dengan dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.⁴¹

Jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan wawancara bebas terpimpin, yang merupakan kombinasi antara wawancara bebas dan terpimpin.⁴² Peneliti membuat pokok-pokok masalah yang akan diteliti, selanjutnya dalam proses wawancara berlangsung mengikuti situasi

⁴⁰ Nini Dewi Wandansari, *Perlakuan Akuntansi atas PPH Pasal 21 pada PT. Artha Prima Finance Kotamobagu*, Jurnal EMBA, Vol.1 No.3 Juni 2013, h. 561.

⁴¹ Ronny Hanitijo, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 83

⁴² *Ibid.*, Ronny Hanitijo, h. 84.

pewawancara harus pandai mengarahkan jalannya wawancara jika ternyata yang menjadi responden dan narasumber menyimpang dari permasalahan. Narasumber Penyidik Kepolisian Aipda Agung Sulistiyono , S.H. Bintara Unit 3 Sat Reskrim Polres Grobogan, AKP Aji Darmawan, S.H., Kasat Reskrim Polres Grobogan, dan Jaksa Penuntut Umum : Septian Tri Yuwono, S.H.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan melalui studi dokumen yang mengumpulkan bahan hukum. Bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah:⁴³

1) Bahan Hukum Primer

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- c) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi
- e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- f) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

⁴³ Burhan Ashosofa, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 104.

g) Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

2) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang menerangkan bahan hukum primer berupa buku teks, jurnal-jurnal, pendapat para sarjana, artikel dari koran, majalah, internet, maupun makalah-makalah yang berhubungan dengan penelitian.

Peraturan Undang-Undang yang terkait dengan penelitian ini diantaranya : Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU), Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi UNCAC 2003, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Korupsi.

3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang melengkapi data dan informasi yang didapat dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus Bahasa Inggris, Bahasa Indonesia, kamus hukum ensiklopedia, dan lain-lain.

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. Lexy J. Moleong mendefinisikan dokumen sebagai setiap bahan tertulis ataupun film, yang tidak dipersiapkan karena adanya permintaan seorang penyidik.⁴⁴

Penggunaan metode dokumen dalam penelitian ini karena alasan sebagai berikut:⁴⁵

- 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

Dalam menggunakan metode observasi cara yang paling efektif adalah melengkapinya dengan format atau blangko pengamatan sebagai instrument. Format yang 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

⁴⁴ Lexy J. Moleong, 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.

⁴⁵ Ibid., Lexy J. Moleong

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 perijinan, Berita Acara Pemeriksaan Kasus dsb.

c. Wawancara

Wawancara digunakan untuk mengumpulkan data serta informasi dari pihak yang mengetahui tentang penegakan hukum tindak pidana korupsi dalam hal pungutan liar. Teknik ini mengacu kepada pertimbangan kemampuan sampel (Informan) untuk memasok informasi selengkap mungkin kepada peneliti.⁴⁶ Teknik penelitian ini bersifat kualitatif maka sampel didapatkan secara *Purposive* (bebas terpimpin).

Teknik wawancara menggunakan *Purposive Sampling*, mengacu kepada kelompok yang dipertimbangkan secara cermat (Intuisi) dan yang dinilai akan memberikan informasi cukup (terbaik), yang dipilih menjadi responden penelitian.⁴⁷

Langkah kerja wawancara dilaksanakan melalui sejumlah pertanyaan peneliti yang diajukan kepada responden. Materi pertanyaan disesuaikan dengan target responden. Adapun pertanyaan yang diajukan oleh peneliti adalah pertanyaan yang berkaitan tentang:

⁴⁶ Dessy Alfinda Sari, *Teknik Sampling Pada Penelitian Kualitatif*, diakses dari: <http://www.eurekapedidikan.com/2014/11/teknik-sampling-pada-penelitian.html>, pada tanggal 02 Juni 2018 pukul 13:25 WIB.

⁴⁷ *Ibid*, Dessy Alfinda Sari.

1. Faktor Korelatif Kriminogen tindak pidana korupsi program PTSL di Kabupaten Grobogan.
2. Konstruksi Yuridis tindak pidana korupsi program PTSL di Kabupaten Grobogan.
3. Upaya-upaya pencegahan ke depan tindak pidana korupsi program PTSL di Kabupaten Grobogan.

5. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah Desa Kalisasi , wilayah hukum Kabupaten Grobogan.

6. 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).

Adapun orientasi analisis menggunakan pendekatan konsep dan pendekatan peraturan perundang-undangan.

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 Pengertian Faktor Korelatif Kriminogen , Tindak Pidana Korupsi, Tinjauan Umum Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, serta Tinjauan Tindak Pidana Korupsi menurut Pandangan Islam.
- Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi kajian yang mendalam tentang apa saja faktor krelatif kriminogen tindak pidana korupsi