

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum, demikian amanat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Penegasan ketentuan Konstitusi Negara Republik Indonesia ini bermakna bahwa segala aspek kehidupan dalam kemasyarakatan, kenegaraan dan pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Dalam rangka mewujudkan negara hukum, salah satunya diperlukan perangkat hukum yang digunakan untuk mengatur keseimbangan dan keadilan di segala bidang kehidupan dan penghidupan rakyat melalui hukum atau peraturan perundang-undangan. Hal ini memperlihatkan bahwa hukum atau peraturan perundang-undangan mempunyai peranan yang penting dalam negara hukum Indonesia. Oleh karena itu, dalam negara hukum perbuatan atau tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun warga masyarakatnya tanpa terkecuali harus berdasarkan atas hukum, jadi, mentaati hukum merupakan kewajiban demi terciptanya keamanan dan ketertiban.<sup>1</sup>

Pelaksanaan dan penegakan norma-norma hukum saat ini dihadapkan pada perkembangan zaman, sebagaimana munculnya kejahatan atau tindak

---

<sup>1</sup> Jawade Hafidz Arsyad dan Dian Karisma, *Sentralisasi Birokrasi Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 23.

pidana yang bercirikan transnasional, *extraordinarycrime*, hingga *trans-bordeless*, salah satunya adalah tindak pidana korupsi yang termasuk dalam *white collar crime*.

Para pelaku dari perbuatan *white collar crime* biasanya terdiri dari orang-orang terhormat atau orang-orang yang mempunyai kekuasaan/uang, yang biasanya menampakkkan dirinya sebagai orang yang baik-baik, bahkan banyak di antara mereka yang dikenal sebagai dermawan, yang terdiri dari para politikus, birokrat pemerintah, penegak hukum, serta masih banyak lagi.<sup>2</sup>

Hubungan korupsi dengan kekuasaan sangat erat, sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh H.A. Brasz, yang menyatakan bahwa korupsi memang dapat dikategorikan sebagai kekuasaan tanpa aturan hukum. Oleh karena itu, selalu ada praduga pemakaian kekuasaan untuk mencapai suatu tujuan selain daripada tujuan yang tercantum dalam pelimpahan kekuasaan tersebut. Banyak pegawai negeri yang mementingkan kekuasaan, sebagaimana ia mementingkan uang.<sup>3</sup>

Berdasarkan pandangan tersebut telah memberikan gambaran bahwa ruang lingkup terjadinya korupsi adalah berada dalam lingkungan kekuasaan atau wewenang atau kedudukan. Pemegang kekuasaan merupakan orang yang memiliki pribadi dan intelektualitas yang tinggi, sehingga mempunyai banyak akal untuk mempermudah perbuatannya yang koruptif, padahal kewenangan yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, untuk melakukan tindakan-tindakan hukum dalam rangka melayani atau mengatur warga negara, dan wewenang tersebut

---

<sup>2</sup> Munir Fuady, *Bisnis Kotor, Anatomi Kejahatan Kerah Putih*, Cetakan Kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 22

<sup>3</sup> Kimberly Ann Elliot, *Korupsi dan Ekonomi Dunia*, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 182.

tidak boleh dipergunakan untuk tujuan lain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang tersebut melampaui batas.<sup>4</sup>

Pada perkembangan selanjutnya, korupsi tidak hanya makin meluas, tetapi dilakukan secara sistematis, sehingga tidak saja semata-mata merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat,<sup>5</sup> sehingga korupsi dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hak asasi manusia generasi ketiga, sehingga wajar kalau korupsi digolongkan sebagai *extraordinary crime*.<sup>6</sup>

Korupsi merupakan perbuatan yang sangat merugikan bagi negara, terutama keuangan negara yang dijadikan lahan untuk memperkaya diri para pejabat, keluarga, dan kroni-kroninya. Tidak sedikit jumlah uang rakyat yang mereka ambil dan hak-hak orang yang seharusnya dapat duduk di kursi pemerintahan, diambil oleh orang yang tidak pantas dan tidak mempunyai kemampuan, sehingga negara yang menjadi hancur.<sup>7</sup>

Korupsi di Indonesia sudah merupakan virus flu yang menyebar ke seluruh tubuh pemerintahan, sehingga sejak tahun 1960-an, langkah-langkah pemberantasannya pun masih tersendat-sendat sampai masa kini. Korupsi berkaitan pula dengan kekuasaan karena dengan kekuasaan itu penguasa dapat menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi, keluarga, atau kroninya. Ditegaskanlah kemudian bahwa korupsi selalu bermula dan berkembang di sektor publik dengan bukti-bukti yang nyata bahwa dengan kekuasaan itulah pejabat publik

---

<sup>4</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 80.

<sup>5</sup> Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, Pena Multi Media, Depok, 2008, hlm. 7.

<sup>6</sup> M. Akil Mochtar, *Memberantas Korupsi, Efektivitas Sistem Pembalikan Beban Pembuktian Dalam Gratifikasi*, Q-Communication, Jakarta, 2006, hlm. 70.

<sup>7</sup> Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi)*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 7.

dapat menekan atau memeras para pencari keadilan atau mereka yang memerlukan jasa pelayanan dari pemerintah.<sup>8</sup>

Fenomena korupsi di sektor publik, pertama-tama dapat disebutkan korupsi yang berskala kecil, tetapi sering terjadi di dalam manajemen publik tingkat operasional, yaitu berkaitan dengan pungli (pungutan liar). Ungkapan-ungkapan yang sudah menjadi rahasia umum, dalam hal ini antara lain salam tempel, tahu sama tahu (TST), uang semir, uang pelicin, atau pelancar. Pada dasarnya fenomena korupsi prosedural ini terjadi karena adanya kesepakatan timbal balik antara oknum petugas dengan pengguna jasa publik untuk saling membebaskan diri dari perbuatan yang melanggar hukum dan tidak etis.<sup>9</sup>

Cara-cara korupsi yang sudah menerobos ke mana-mana telah menciptakan pelayanan-pelayanan “yang disukai”. Pelayanan pemerintah secara langsung membuka peluang untuk sogok/suap dan seterusnya, hal ini sangat disukai oleh orang-orang yang baru masuk pada dinas sipil.<sup>10</sup>

Korupsi kini sudah terjadi pada semua bidang tata pemerintahan, baik itu eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, yang dikenal dengan korupsi birokratis secara luas, yakni korupsi yang dilakukan orang-orang yang sedang memegang kekuasaan kelembagaan negara, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif.<sup>11</sup> Meluasnya praktek korupsi dalam berbagai sendi pemerintahan

---

<sup>8</sup> Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Inter-nasional*, Cetakan I, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 1.

<sup>9</sup> Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Edisi Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 215 dan 216.

<sup>10</sup> Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Edisi Kedua, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 278.

<sup>11</sup> Amir Syamsuddin, *Integritas Penegak Hukum, Hakim, Jaksa, Polisi, dan Pengacara*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 135.

telah mengganggu roda pemerintahan dan melahirkan kerugian yang sangat besar terhadap keuangan dan perekonomian negara. Melihat kerugian yang ditimbulkan, maka korupsi dapat dikategorikan sebagai *regulatory offences* atau delik yang menghalangi bahkan merampas hasil upaya pemerintah dalam mensejahterakan rakyatnya.<sup>12</sup>

Perkembangan korupsi sampai saat inipun sudah merupakan akibat dari sistem penyelenggaraan pemerintahan yang tidak tertata secara tertib dan tidak terawasi secara baik, karena landasan hukum yang dipergunakan juga mengandung banyak kelemahan-kelemahan di dalam implementasinya. Didukung oleh sistem “*check and balances*” yang lemah di antara ketiga kekuasaan itulah, maka korupsi sudah melembaga dan mendekati suatu budaya yang hampir sulit dihapuskan. Hampir seluruh anggota masyarakat tidak dapat menghindari diri dari “kewajiban” memberikan upeti manakala berhadapan dengan pejabat pemerintahan terutama di bidang pelayanan publik. Tampaknya tidak memberikan sesuatu hadiah (*graft*) adalah merupakan dosa bagi mereka yang berkepentingan dengan urusan pemerintahan.<sup>13</sup>

Korupsi dalam hukum Islam adalah merupakan tindakan kriminal yang dalam istilah Islam disebut dengan *jinayah* dan/atau *jarimah*. Asas legalitas hukum Islam tentang korupsi sangatlah jelas dan tegas. Korupsi merupakan suatu tindakan pencurian dan karenanya pelaku korupsi haruslah dihukum. Di dalam al-Qur’an Q.S. al-Baqarah ayat 188, Allah S.W.T berfirman :

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَآ إِلَى الْحُكَّامِ  
لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِإِثْمٍ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿١٨٨﴾

Artinya : “Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta se-bahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat me-makan

<sup>12</sup> M. Akil Mochtar, *op.cit.*, hlm. 10.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui”.

Seperti penyakit, korupsi akan senantiasa ada di antara masyarakat, tetapi penyakit yang menyedihkan ini tidak membuat masyarakat untuk berhenti berusaha mengurangi penyakit. Demikian jugalah seharusnya fakta itu tidak boleh melumpuhkan usaha-usaha untuk membasmi<sup>14</sup> dan memberantas korupsi.

Pemberantasan korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan menanggulangi korupsi (melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan) dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>15</sup>

Penanggulangan dan pemberantasan korupsi merupakan upaya pemerintahan dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Akan tetapi, etos penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi sejak zaman Hindia Belanda di negara Indonesia belum pernah ada perubahan mendasar hingga saat ini. Kendatipun undang-undang korupsi ada perubahan, namun etos penegakan hukumnya tidak berubah, budaya penegakan hukum di negara Indonesia masih feodalistik, diskriminatif, dan berbingkai asas oportunitas.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Robert Klitgaard, *op.cit.*, hlm. 10.

<sup>15</sup> Arya Maheka, *Mengenal & Memberantas Korupsi*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, Tanpa Tahun, hlm. 26.

<sup>16</sup> Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik Di Negara Modern*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 32.

Penegakan hukum merupakan syarat dari negara hukum, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara. Tindakan-tindakan yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan seperti tindak pidana korupsi merupakan perbuatan yang tidak sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagai negara hukum, yakni dalam memajukan kesejahteraan umum. Korupsi telah mempersulit negara untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya, karena uang negara yang seharusnya dinikmati oleh rakyat dicuri oleh para koruptor.

Adanya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 diharapkan dapat memenuhi harapan masyarakat untuk menghilangkan semua tindakan korup di negara ini, memberikan efek jera bagi para koruptor, serta menjadi upaya pencegahan agar calon-calon koruptor akan berpikir kembali untuk melakukan korupsi mengingat pidana yang dijatuhkan sangat berat. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 juga diharapkan dapat memenuhi rasa keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Pemerintah terus berupaya untuk menanggulangi dan memberantas tindak pidana korupsi yang telah banyak merugikan keuangan negara. Strategi atau upaya-upaya mengatasi persoalan korupsi dapat ditinjau dari struktur atau sistem sosial, dari segi juridis, maupun segi etika atau akhlak manusia. Satu hal yang telah jelas ialah bahwa korupsi adalah tingkah laku pejabat yang menyimpang dari norma-norma yang sudah diterima oleh masyarakat dan yang digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan pribadi. Sementara itu, korupsi juga

menjadi fenomena yang tak terelakkan dalam setiap sistem pemerintahan. Tidak ada satu pun sistem sosial yang benar-benar steril dari korupsi karena akan selalu ada individu-individu yang senang memilih jalan pintas untuk kepentingan diri sendiri meskipun mereka mengetahui dengan kesadaran penuh bahwa tindakannya tidak dapat dibenarkan secara moral. Oleh sebab itu, yang diperlukan adalah kewaspadaan yang terus-menerus akan bahaya korupsi serta sikap-sikap tanpa kompromi terhadap bibit-bibit korupsi.

Sebagaimana diketahui bahwa upaya memberantas tindak pidana korupsi melalui kodifikasi hukum telah dilakukan oleh pemerintah. Pertama-tama terlihat dari keluarnya Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM/03/1957, No. : Prt/PM/06/1957 dan No. : Prt/PM/011/1957, hingga kemudian terbit Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, terlebih dengan adanya sistem pembuktian terbalik, yang akan memudahkan proses pembuktian perkara korupsi di pengadilan.

Mengingat kerugian yang ditimbulkan dari tindak pidana korupsi itu tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga merupakan pelanggaran hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga korupsi dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hak asasi manusia generasi ketiga, selain itu juga tidak sesuai dengan cita-cita gerakan reformasi yang didengungkan selama ini.

Cita-cita gerakan reformasi akan adanya suatu pemerintah yang bersih (*clean government*) dari korupsi untuk mewujudkan pemerintahan yang

efisien, terbuka, dan bertanggungjawab kepada rakyat (*good government*), didorong oleh semakin menguatnya tuntutan demokrasi dan penghormatan hak asasi manusia. Kenyataan dalam kehidupan sehari-hari, keperluan ini ber-sentuhan dengan rasa keadilan sosial, ekonomi, hukum, dan politik. Korupsi hanya menguntungkan se-gelintir orang kaya. Karena korupsi, rakyat harus membayar mahal untuk pelayanan publik yang buruk. Karena korupsi, terjadi ketidakadilan pengelolaan sumber daya alam dan pemerataan hasil-hasil pembangunan ekonomi, diskriminasi hukum, demokratisasi yang tertunda, serta kehancuran moral yang tak ternilai harganya.<sup>17</sup>

Reformasi birokrasi merupakan salah satu langkah awal mendukung program pemerintah untuk melakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan organisasi yang lebih baik, efektif dan efisien, sehingga dapat melayani masyarakat secara cepat, tepat, dan profesional dalam mewujudkan *good governance* dan *clean government* menuju aparatur negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), meningkatkan pelayanan prima, serta meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja aparatur negara.

Reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, dan komprehensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good Governance* (tata pemerintahan yang baik) adalah sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif dan efisien dengan menjaga sinergi yang konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.<sup>18</sup> Reformasi birokrasi pada hakikatnya bertujuan untuk terselenggaranya sistem birokrasi yang efektif, bersih, kompetitif, dan responsif terhadap perubahan serta berpihak kepada

---

<sup>17</sup> Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 78.

<sup>18</sup> Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 67.

rakyat. Reformasi birokrasi diperlukan karena penghematan anggaran negara, optimalisasi alokasi sumber daya, optimalisasi kinerja, peningkatan mutu pelayanan, pencegahan korupsi, dan perbaikan sistem.<sup>19</sup>

Upaya reformasi birokrasi dilaksanakan oleh setiap instansi pemerintahan, begitu pula Kantor Wilayah (Kanwil) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah. Kendala yang dihadapi, berupa penyalahgunaan wewenang, praktek KKN, diskriminasi dan lemahnya pengawasan segera diatasi dengan langkah-langkah strategis guna menghilangkan perilaku penyimpangan melalui pembangunan zona integritas menuju Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) serta Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM).<sup>20</sup>

Beberapa permasalahan yang terjadi di Kanwil Kemenkumham Jateng adalah keluhan masyarakat terkait pemberian pelayanan publik, di antaranya adalah kurang profesionalitas dan integritas dari beberapa pegawai, serta ada beberapa permasalahan lamanya waktu proses pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas dari korupsi serta wilayah birokrasi bersih dan melayani di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jateng, maka aparatur harus meningkatkan dan menjaga integritasnya, sehingga terbebas dari praktek perbuatan tercela yang dapat mencederai amanah rakyat. Hal ini sebagaimana amanah, terutama dalam

---

<sup>19</sup> Jawade Hafidz dan Dian Karisma, *op.cit.*, hlm. 22.

<sup>20</sup> Kementerian Hukum dan HAM RI, *Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani Kementerian Hukum dan HAM RI*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2018, hlm. 2.

ketentuan Pasal 5 angka 6 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang menyatakan bahwa : “Setiap Penyelenggara Negara berkewajiban untuk melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme tersebut akan dapat mewujudkan pembangunan nasional untuk dapat berjalan efektif dan efisien sesuai dengan tujuan bangsa Indonesia, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menyatakan bahwa : “Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional”.

Pencapaian menuju wilayah bebas dari korupsi serta wilayah birokrasi bersih dan melayani merupakan salah satu implementasi dalam peningkatan pelayanan prima kepada masyarakat dan birokrasi yang bebas dari tindak Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Akan tetapi, dalam implementasi pembangunan zona integrasi tersebut tidak semudah yang dibayangkan karena adanya kendala-kendala yang menghambat Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jateng mendapatkan pencapaian tersebut.

Pada dasarnya, penelitian ini meneliti mengenai implementasi dari pembangunan zona integritas di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah. Dapat diperbandingkan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yang sejenis, dan perbedaan signifikan terletak pada objek penelitiannya. Penelitian terdahulu sebagai perbandingan adalah pada penelitian Deviyanti dengan judul : “Analisis Penerapan Good Corporate Governance (GCG) Melalui Reformasi Birokrasi Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (Study Empiris Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual)”, objek penelitiannya adalah Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual, yang memfokuskan pada faktor kepemimpinan dan budaya organisasi faktor pendukung untuk meraih Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBK/WBBM). Penelitian yang lain dilakukan oleh Imtitsal Caesaringi, dengan judul : “Reformasi Birokrasi Kota Tegal (Studi Kasus Zona Integritas Bebas Korupsi dan Birokrasi Bersih BP2T dan RSUD Kardinah)”, yang lebih memfokuskan pada peran seorang pemimpin untuk menyatukan visi dan mensukseskan instansi melaksanakan reformasi birokrasi. Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Deva Sasti Wilujeng dan Octavia Lhaksmi Pramudyastuti, dengan judul : “Evaluasi Penerapan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (Studi Pembangunan Zona Integritas Rumah Sakit Jiwa Prof. Dr. Soerojo Magelang)”, yang mengevaluasi penerapan zona integritas di Integritas Rumah Sakit Jiwa Prof. Dr. Soerojo Magelang, dan difokuskan pada budaya kerja dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan perbedaan dari beberapa hasil penelitian yang dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang mengenai implementasi dari pembangunan zona integritas, namun dalam penelitian ini peneliti objeknya adalah di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah. Dengan demikian, penulis melakukan penelitian untuk mengetahui lebih dalam mengenai : **Implementasi Pembangunan Zona Integritas Dalam Rangka Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Di Lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.**

#### **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dalam penelitian ini, penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah?
2. Apa saja kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dan bagaimana solusi dalam menangani kendala tersebut?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah beserta solusi dalam menangani kendala tersebut.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang hasilnya dituangkan dalam bentuk tesis ini, diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi teoritis maupun praktis, yaitu :

1. Teoretis;

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pidana pada khususnya.

2. Praktis.

Diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat umum, khususnya mahasiswa, dosen, instansi pemerintah, dan para penegak hukum mengenai implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi.

#### **E. Kerangka Konseptual**

1. Implementasi

Pengertian implementasi atau pelaksanaan menurut Abdullah (adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau

kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.<sup>21</sup>

Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.<sup>22</sup>

Pelaksanaan merupakan kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan. Pengertian implementasi atau pelaksanaan menurut Westa adalah aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, di mana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan.<sup>23</sup>

## 2. Pembangunan

Pembangunan diartikan sebuah usaha dalam meningkatkan segala kemampuan baik dari segi sumber daya manusia (SDM) atau sumber daya alam (SDA), hal ini dilakukan dalam rangka mensejahterakan dan memanusiakan masyarakat yang seringkali hanya dijadikan batu loncatan

---

<sup>21</sup> Muhammad Uwais Al Qarni, *Pelaksanaan*, diakses dalam <http://ekhardhi.blogspot.co.id/2010/12/pelaksanaan.html>, pada 25 November 2020, jam : 14.28 WIB.

<sup>22</sup> Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 70.

<sup>23</sup> Muhammad Uwais Al Qarni, *loc.cit.*

untuk meraih sebuah kesuksesan baik oleh masyarakat, kelompok maupun individu.<sup>24</sup>

Menurut Siagian pembangunan merupakan usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang merencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Ide pokok pembangunan menurut Siagian mengandung makna, yakni :<sup>25</sup>

- a. Pembangunan merupakan suatu proses yang tanpa akhir;
- b. Pembangunan merupakan suatu usaha yang secara sadar dilaksanakan secara terus menerus;
- c. Pembangunan dilakukan secara berencana dan perencanaannya berorientasi pada pertumbuhan dan perubahan;
- d. Pembangunan mengarah kepada modernitas. Modernitas yang dicapai melalui pembangunan bersifat multi dimensional. Proses dan kegiatan pembangunan ditujukan kepada usaha membina bangsa dalam rangka pencapaian tujuan bangsa dan negara yang telah ditentukan.

### 3. Zona Integritas

Pengertian zona integritas menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2019 adalah : “Predikat yang diberikan kepada instansi pemerintah yang pimpinan dan jajarannya mempunyai komitmen untuk mewujudkan WBK/WBBM melalui reformasi birokrasi, khususnya dalam hal pencegahan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik”.

---

<sup>24</sup> Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 5.

<sup>25</sup> Agus Suryono, *Dimensi-dimensi Prima Teori Pembangunan*, UB Press, Malang, 2010, hlm. 46.

Pengertian WBK/WBBM disebutkan di dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 dan angka 3 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2019, sebagai berikut :

Pasal 1 angka 2

Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi yang selanjutnya disingkat Menuju WBK adalah predikat yang diberikan kepada suatu unit kerja/kawasan yang memenuhi sebagian besar manajemen perubahan, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan pengawasan, dan penguatan akuntabilitas kinerja.

Pasal 1 angka 3

Menuju Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani yang selanjutnya disingkat Menuju WBBM adalah predikat yang diberikan kepada suatu unit kerja/kawasan yang memenuhi sebagian besar manajemen perubahan, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, dan penguatan kualitas pelayanan publik.

4. Pencegahan

Pencegahan adalah proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar suatu tidak terjadi. Dapat dikatakan suatu upaya yang dilakukan sebelum terjadinya pelanggaran. Upaya pencegahan kejahatan merupakan upaya awal dalam menanggulangi kejahatan. Upaya dalam menanggulangi kejahatan dapat diambil beberapa langkah meliputi langkah penindakan (represif) di samping langkah pencegahan (preventif).<sup>26</sup>

5. Tindak Pidana

Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dibedakan antara kejahatan (tindak pidana) dan pelanggaran. Istilah tindak pidana

---

<sup>26</sup> Sudut Hukum, *Pengertian Pencegahan*, diakses dalam <https://suduthukum.com/2017/04/pengertian-pencegahan.html>, pada 25 November 2020, jam : 18.21 WIB.

merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, yaitu dari perkataan “*Strafbaar Feit*” yang diterjemahkan sebagai suatu perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) berupa pidana tertentu.<sup>27</sup>

Pengertian perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan yang mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut.<sup>28</sup>

Ada lain istilah yang dipakai dalam hukum pidana, yaitu “tindak pidana”. Istilah ini, karena timbulnya dari pihak kementerian kehakiman, sering dipakai dalam perundang-undangan. Meskipun kata “tindak” lebih pendek dari “perbuatan”, tapi “tindak” tidak menunjukkan pada suatu yang abstrak seperti perbuatan, tapi hanya menyatakan perbuatan konkrit, sebagaimana halnya dengan peristiwa dengan perbedaan bahwa tindak adalah kelakuan, tingkah laku, gerak-gerik atau sikap jasmani seseorang. Oleh karena tindak sebagai kata tidak begitu dikenal, maka dalam perundang-undang an yang menggunakan istilah tindak pidana baik dalam pasal-pasal sendiri, maupun dalam penjelasannya hampir selalu dipakai pula kata perbuatan. Contohnya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Umum (Pasal 127, Pasal 129, dan lain-lain).<sup>29</sup>

Wirjono Prodjodikoro memberikan definisi “tindak pidana” atau dalam bahasa Belanda *strafbaar feit*, yang sebenarnya merupakan istilah resmi dalam *Strafwetboek* atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang sekarang berlaku di Indonesia. Ada istilah dalam bahasa asing, yaitu *delict*.

---

<sup>27</sup> Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hlm. 38.

<sup>28</sup> Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 54.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 55.

Tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenai hukum pidana, dan pelaku ini dapat dikatakan merupakan “subjek” tindak pidana.<sup>30</sup>

Tindak pidana adalah kelakuan manusia yang dirumuskan dalam undang-undang, melawan hukum, yang patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan. Orang yang melakukan perbuatan pidana akan mempertanggungjawabkan perbuatan dengan pidana apabila ia mempunyai kesalahan, seseorang mempunyai kesalahan apabila pada waktu melakukan perbuatan dilihat dari segi masyarakat menunjukkan pandangan normatif mengenai kesalahan yang dilakukan.<sup>31</sup>

Tindak pidana adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang memiliki unsur kesalahan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, di mana penjatuhan pidana terhadap pelaku adalah demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum.<sup>32</sup>

#### 6. Korupsi

Istilah “korupsi” berasal dari bahasa Latin, yakni *corruptio* atau *corruptus* yang disalin ke berbagai bahasa. Dalam bahasa Inggris, *corruption* atau *corrupt*, bahasa Belanda *coruptie*. Secara harfiah istilah

---

<sup>30</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 58.

<sup>31</sup> Andi Hamzah, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 22.

<sup>32</sup> P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 16.

tersebut diartikan sebagai keburukan, kebusukan, atau ketidakjujuran.<sup>33</sup>

Istilah *corruption* dalam *Black's Law Disctionary* didefinisikan :<sup>34</sup>

*... an act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of other. The act an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others.*

Arti harafiah dari korupsi dapat berupa :<sup>35</sup>

- a. Kejahatan, kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kejahatan dan ketidakjujuran;
- b. Perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya.

Menurut Subekti dan Tjitrosoedibio yang dimaksud *corruptie* adalah korupsi, perbuatan curang, tindak pidana yang merugikan keuangan negara.<sup>36</sup>

## 7. Lingkungan

Lingkungan merupakan tempat manusia, hewan dan tumbuhan tinggal dan berkembang biak. Tanpa lingkungan, ekosistem dan perubahan cuaca tidak bisa berjalan dengan baik. Berbagai unsur membentuk ling-

---

<sup>33</sup> Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Ditinjau Dari Hukum Pidana*, Pusat Studi Hukum Pidana Universitas Trisakti, Jakarta, 2002, hlm. 7.

<sup>34</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Disctionary*, Fifth Edition, Minn West Publishing, St. Paul, 1979, hlm. 311.

<sup>35</sup> W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hlm. 12.

<sup>36</sup> Subekti dan Tjitrosodibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1973, hlm. 10.

kungan, membuatnya menjadi sebuah tempat yang kompleks. Berikut beberapa pengertian lingkungan menurut para ahli, antara lain :<sup>37</sup>

a. Bintaro

Lingkungan adalah segala hal yang ada di sekitar makhluk hidup, baik merupakan benda mati ataupun hidup, serta terpengaruh dan memberikan pengaruh terhadap aktivitas manusia.

b. Emil Salim

Lingkungan merupakan semua benda, kondisi serta keadaanya, yang mana memberikan pengaruh pada tempat di mana manusia tinggal. Begitu pula sebaliknya, lingkungan juga mempengaruhi ber-bagai aspek kehidupan makhluk hidup, seperti manusia, hewan mau-pun tumbuhan.

c. Soemarwoto

Lingkungan adalah sebagai perwujudan benda serta kondisi di mana manusia serta makhluk hidup lainnya tinggal. Berbagai benda tersebut juga mempengaruhi kehidupan mereka.

8. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Kemenkumham RI) adalah kementerian dalam pemerintah Indonesia yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia. Kementerian Hukum

---

<sup>37</sup> Jensen Topata, *Pengertian Lingkungan*, diakses dalam <https://www.mypurohith.com/pengertian-lingkungan/>, pada 25 November 2020, jam : 19.02 WIB.

dan Hak Asasi Manusia berada di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden.<sup>38</sup>

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dipimpin oleh seorang menteri. Kemenkumham beberapa kali mengalami pergantian nama, yakni .<sup>39</sup>

Departemen Kehakiman (1945-1999);

Departemen Hukum dan Perundang-undangan (1999-2001);

Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (2001-2004);

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (2004-2009); dan

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (2009-sekarang).

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pertama kali di-bentuk pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan nama Departemen Kehakim-an. Menteri Kehakiman yang pertama menjabat adalah Soepomo. Ke-menterian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada zaman pemerintahan Belanda disebut *Departemen Van Justitie*, yaitu berdasarkan peraturan *Herdeland Yudie Staatblad* No. 576.<sup>40</sup>

## F. Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori yang digunakan untuk melakukan analisa, yakni :

---

<sup>38</sup> Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Sejarah Ke-menterian Hukum dan HAM*, diakses dalam <https://www.kemenkumham.go.id/profil/sejarah>, pada 25 November 2020, jam : 19.02 WIB.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

## Teori Penegakan Hukum

Teori penegakan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah teori penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto.

Menurut Soerjono Soekanto, secara konseptual inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan memper-tahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>41</sup>

Lebih lanjut disebutkan bahwa penegakan hukum merupakan suatu rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata. Eksistensi hukum diakui apabila nilai-nilai moral yang terkandung dalam hukum tersebut mampu diimplementasikan atau tidak.<sup>42</sup>

Penegakan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan hukum, maka sudah semestinya seluruh energi dikerahkan agar hukum mampu bekerja untuk mewujudkan nilai-nilai moral dalam hukum. Kegagalan hukum untuk mewujudkan nilai hukum tersebut merupakan ancaman bahaya akan bangkrutnya hukum yang ada. Hukum yang miskin implementasi terhadap nilai-nilai moral akan berjarak serta terisolasi dari masyarakatnya. Keberhasilan penegakan hukum akan menentukan serta menjadi barometer legitimasi hukum di tengah-tengah realitas sosialnya.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Keempatbelas, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 5.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. vii.

Hukum dibuat untuk dilaksanakan, oleh sebab itu, hukum tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum, maka hukum berada di antara dunia nilai-nilai atau ide-ide dengan dunia kenyataan sehari. Oleh karena hukum bergerak di antara dua dunia yang berbeda, akibatnya sering terjadi ketegangan pada saat hukum diterapkan.<sup>44</sup>

Saat hukum yang sarat akan nilai-nilai hendak diwujudkan, maka hukum sangat terkait erat dengan berbagai macam faktor yang mempengaruhi dari lingkungan maupun struktur sosial masyarakat di mana hukum tersebut diberlakukan.

Masalah penegakkan hukum merupakan masalah yang tidak sederhana, bukan saja karena kompleksitas sistem hukum itu sendiri, tetapi juga rumitnya jalinan hubungan antara sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya, yaitu :<sup>45</sup>

- a. Faktor hukum (undang-undang);
- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku dan diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. viii.

<sup>45</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm. 5.

Polisi, jaksa, atau hakim memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum berdasar undang-undang, tetapi mereka juga di-bebani tanggung jawab untuk menjalankan kewenangannya secara benar dan bertanggungjawab. Para korban atau masyarakat lain secara hukum dapat meminta pertanggungjawaban aparat penegakan hukum sebagai pribadi pejabat bila melakukan penyimpangan dalam proses penegakan hukum dan bertindak sewenang-wenang (*willkeur*) yang melanggar hak-hak asasi warga negara.<sup>46</sup>

Pertanggungjawaban atas penegakan hukum tingkat pidana dapat dimintakan kepada polisi/jaksa sebagai pribadi pejabat sampai dengan jajaran di bawahnya yang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebuah kasus secara ceroboh dan tidak profesional.<sup>47</sup>

#### Teori Efektivitas Hukum

Pengertian hukum menurut E. Utrecht adalah himpunan peraturan (perintah dan larangan) yang mengurus tata-tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.<sup>48</sup>

Agar hukum dapat menjadi valid, maka hukum harus dapat di-terima oleh masyarakat. Demikian pula sebaliknya, bahwa agar dapat diberlakukan terhadap masyarakat, maka suatu kaidah hukum haruslah merupakan hukum valid atau *legitimate*. Dari kaidah hukum yang valid tersebutlah baru kemudian timbul konsep-konsep tentang perintah (*command*), larangan (*forbidden*), kewenangan (*authorized*), paksaan (*force*), hak (*right*), dan ke-wajiban (*obligation*).<sup>49</sup>

Suatu kaidah hukum yang valid belum tentu merupakan suatu kaidah hukum yang “efektif”. Dalam hal ini, validitas suatu norma

---

<sup>46</sup> Amir Syamsuddin, *op.cit.*, hlm. 11.

<sup>47</sup> Anis Mashdurohatun, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi Pada Karya Cipta Buku)*, Cetakan Pertama, Edisi Kesatu, UNS Press, Surakarta, 2016, hlm. 109.

<sup>48</sup> Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm. 169.

<sup>49</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013, hlm. 116.

merupakan hal yang tergolong ke dalam “yang seharusnya” (*das Sollen*), sedangkan “efektivitas” suatu norma merupakan sesuatu dalam kenyataannya (*das Sein*).<sup>50</sup>

Hans Kelsen mempersyaratkan hubungan timbal-balik antara unsur validitas dan keefektifan dari suatu kaidah hukum. Menurutnya, sebelum berlaku secara efektif, suatu norma hukum harus terlebih dahulu valid, karena jika suatu kaidah hukum tidak valid, maka hakim misalnya tidak akan menerapkan hukum tersebut, sehingga kaidah hukum tersebut tidak pernah efektif berlaku. Tetapi sebaliknya adalah benar juga bahwa keefektifan merupakan syarat mutlak bagi sebuah kaidah hukum yang valid. Karenanya, jika suatu masa karena perubahan masyarakat, suatu kaidah hukum yang semulanya valid dan efektif berlaku, kemudian menjadi tidak efektif lagi, maka kaidah hukum tersebut juga kemudian menjadi tidak lagi valid. Adapun agar suatu kaidah hukum dapat efektif, haruslah memenuhi dua syarat utama, yaitu kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan dan kaidah hukum tersebut harus dapat diterima oleh masyarakat.<sup>51</sup>

Dalam hal ini, dalam bukunya *Reine Rechtslehre* (edisi pertama terbit dalam tahun 1934), yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *Pure Theory of Law* (Teori Hukum Murni), Hans Kelsen menjelaskan sebagai berikut :<sup>52</sup>

*A legal norm becomes valid before becomes effective, that is, before it is applied and obeyed; a law court that applies a statute immediately after promulgation - therefore before the statute had a chance to become “effective” - applies a valid legal norm. But a legal norm is no longer considered to be valid, if it remains permanently ineffective. Effectiveness is a condition of validity in the sense that effectiveness has to join the positing of a legal norm if the norm is not to lose its validity.*

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 116 dan 117.

<sup>52</sup> *Ibid.*

Jadi, menurut Hans Kelsen, suatu aturan hukum harus dalam keadaan valid terlebih dahulu baru diketahui apakah aturan tersebut dapat menjadi efektif. Jika setelah diterapkan ternyata peraturan yang sebenarnya sudah valid tersebut ternyata tidak dapat diterapkan atau tidak dapat diterima oleh masyarakat secara meluas dan/atau secara terus-menerus, maka ketentuan hukum tersebut menjadi hilang unsur validitasnya, sehingga berubah sifat dari aturan yang valid menjadi aturan yang tidak valid.<sup>53</sup>

Tentang keefektifan berlakunya suatu norma hukum, maka terdapat berbagai variasi pandangan sesuai aliran dan paham yang dianutnya. Bagi kaum positivisme atau penganut teori hukum dasar (*grundnorm*), tidak banyak menjadi soal karena suatu norma hukum yang valid dapat dipaksakan berlakunya karena diikuti dengan sanksi-sanksi hukum bagi yang melanggarnya, atau bagi kaum realisme hukum versi Amerika, seperti yang dianut oleh Karl Llewellyn, Oliver Wendell Holmes, dan Benjamin Cardozo, efektifnya suatu aturan hukum tergantung pada apakah dapat diterapkan oleh hakim-hakim ke dalam kasus-kasus konkret, di mana para hakim baru menerapkan hukum manakala kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita hukum, seperti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip keadilan, kepastian hukum, ketertiban masyarakat, dan lain-lain atau bahkan bagi kaum utilitarian, seperti Jeremy Bentham, Otto von Jhering, atau David Hume, suatu norma hukum baru dianggap efektif dan akan diterima oleh masyarakat manakala norma hukum tersebut membawa manfaat bagi umat manusia.<sup>54</sup>

Ketika dikatakan bahwa hukum tersebut harus efektif sehingga dapat dianggap hukum yang valid, efektif dalam hal ini berarti salah satu atau kedua dari arti sebagai berikut :<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 118.

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 120.

Efektif bagi pelaku hukum. Misalnya hukuman pidana bagi penjahat, sehingga setelah dihukum dia sudah jera (memenuhi unsur efek jera), sehingga kemudian dia tidak lagi melakukan tindakan kejahatan tersebut;

Efektif bagi masyarakat, terutama terhadap hukum-hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum. Misalnya, jika hakim menjatuhkan hukuman bagi seorang penjahat dalam proses perkara “inabsensia”, maka mungkin saja hukuman seperti itu tidak efektif bagi pelaku kejahatan karena penjahatnya tidak diketemukan, tetapi hukuman seperti itu dapat membuat “efek pencegah” melakukan kejahatan bagi para penjahat lain, di samping menimbulkan “efek keamanan” bagi masyarakat secara keseluruhan.

Hans Kelsen mengemukakan bahwa efektivitas berlakunya suatu aturan hukum adalah jika umumnya aturan tersebut diterima berlakunya oleh masyarakat pada umumnya. Jika ada satu bagian dari aturan hukum tersebut tidak dapat diberlakukan hanya terhadap satu kasus tertentu saja, jadi merupakan suatu kekecualian, tidak berarti bahwa aturan hukum yang demikian menjadi aturan hukum tidak efektif.<sup>56</sup>

## **G. Metode Penelitian**

Dalam melakukan suatu penelitian untuk mencapai tujuan, umumnya diperlukan suatu metode yang akurat dan terarah, sehingga tujuan dapat dicapai secara utuh dan menyeluruh, demikian juga untuk memperoleh dan mengumpulkan data di dalam penelitian tersebut, diperlukan suatu metodologi yang tepat, sehingga apa yang ingin dijangkau di dalam suatu penelitian dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 126.

<sup>57</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982, hlm. 137.

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari langkah-langkah berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *juridis sosiologis*, yaitu selain menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah, penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya dalam praktek,<sup>58</sup> yang dalam hal ini berkaitan dengan implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitis, karena peneliti berkeinginan untuk menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian, yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut.<sup>59</sup> Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diper-oleh dari penelitian kepustakaan maupun data kasus yang akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

---

<sup>58</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 33.

<sup>59</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 183.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder .

#### a. Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian sosiologis/empiris, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, teknik yang digunakan adalah wawancara dengan pihak Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.<sup>60</sup> Data sekunder ini mencakup :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
  - a) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;
  - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

---

<sup>60</sup> Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

- d) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
  - e) Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
  - f) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi;
  - g) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah;
  - h) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2019 tentang Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani Di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :
- a) Jurnal hukum;
  - b) Pendapat ahli/doktrin;
  - c) Makalah/karya tulis; serta
  - d) Majalah/tabloid.

3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :

- a) Kamus hukum;
- b) Kamus Bahasa Indonesia;
- c) Ensiklopedia;
- d) Internet.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.<sup>61</sup> Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui studi lapangan dan studi kepustakaan.

Data primer merupakan data yang diperoleh dari hasil wawancara secara langsung yang dilakukan oleh peneliti terhadap responden. Responden adalah seseorang atau individu yang akan memberikan respon terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peneliti. Responden merupakan orang atau individu yang terkait secara langsung dengan data yang dibutuhkan,<sup>62</sup> sedangkan data sekunder menurut Ronny Hanitijo Soemitro adalah data yang terdiri dari bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan

---

<sup>61</sup> W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

<sup>62</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *op.cit.*, hlm. 174.

perundang-undangan dan yurisprudensi dan bahan hukum sekunder, yaitu berupa dokumen atau risalah perundang-undangan, hasil penelitian dan kegiatan ilmiah serta pendapat para ahli hukum dan ensiklopedia.<sup>63</sup>

a. Studi Lapangan

Dalam penelitian lapangan, teknik pengumpul data yang digunakan adalah wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Pengajuan pertanyaan secara terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan diperdalam untuk memperoleh keterangan dan penjelasan lebih lanjut. Wawancara dilakukan dengan subjek penelitian, yaitu pihak Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan. Dalam hal ini, peneliti menggunakan wawancara terstruktur, di mana seorang pewawancara menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan untuk mencari jawaban atas hipotesis yang disusun dengan ketat.<sup>64</sup>

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan

---

<sup>63</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, op.cit., hlm. 11.

<sup>64</sup> Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 135 dan 138.

dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

#### 5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, dengan alamat Jalan Dokter Cipto Nomor 64, Kebonagung, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang, Jawa Tengah 50232

#### 6. Teknik Analisis Data

Sesuai data yang telah diperoleh selama melakukan penelitian dengan jalan membaca buku-buku perpustakaan, kemudian dilakukan di-analisis. Analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *analisis kualitatif*, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis*, yaitu apa yang diperoleh dari penelitian kepustakaan atau dinyatakan oleh narasumber secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.<sup>65</sup>

Data yang telah terkumpul dan lengkap, dipilih dan disusun secara sistematis, dan kemudian dianalisa dengan menggunakan landasan teori yang ada, sehingga dapat mencapai suatu kesimpulan. Dari data yang telah disusun dan dianalisis akan diperoleh kebenaran-kebenaran yang dapat dipakai untuk menjawab persoalan-persoalan yang diajukan dalam penelitian. Hal ini untuk menjamin apakah sudah dapat dipertanggungjawabkan

---

<sup>65</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 250.

sesuai dengan kenyataan, selanjutnya data diolah dan disajikan dalam bentuk tesis.

## **H. Sistematika Penulisan**

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana ada keterkaitan antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistem penulisan tesis ini akan dijabarkan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang berisi uraian tentang Latar Belakang, Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Ke-rangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisi tinjauan umum tentang tindak pidana, tinjauan umum tentang korupsi, tinjauan umum tentang reformasi birokrasi, tinjauan umum tentang pelayanan publik, serta tindak pidana korupsi menurut Hukum Islam.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi tentang uraian mengenai : Implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, serta Kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dan solusi dalam menangani kendala tersebut.

Bab IV Penutup, yang berisi kesimpulan dan saran.