

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat

---

<sup>1</sup> Penjelasan Umum atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.<sup>2</sup>

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan

---

<sup>2</sup>*Ibid*

terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>3</sup>

Desa mempunyai sumber pendapatan Desa yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa mempunyai sumber pendapatan berupa pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, alokasi anggaran dari APBN, bantuan keuangan dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga. Sumber pendapatan Desa tersebut secara keseluruhan digunakan untuk mendanai seluruh kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa. Dana tersebut digunakan untuk mendanai penyelenggaraan kewenangan Desa yang mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dengan demikian, pendapatan Desa yang bersumber dari APBN juga digunakan untuk mendanai kewenangan tersebut.

---

<sup>3</sup>S.D.S. Wiyanto, *Agar Dana Desa Terkawal*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan RI, 2014, hlm. 11

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Desa. Hal itu berarti Dana Desa akan digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan Desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Dana Desa tersebut. Namun, mengingat Dana Desa bersumber dari Belanja Pusat, untuk mengoptimalkan penggunaan Dana Desa, Pemerintah diberikan kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa untuk mendukung program pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penetapan prioritas penggunaan dana tersebut tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa.<sup>4</sup>

Alokasi anggaran untuk Dana Desa ditetapkan sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah dan akan dipenuhi secara bertahap sesuai dengan kemampuan APBN. Dalam masa transisi, sebelum Dana Desa mencapai 10% (sepuluh per seratus), anggaran Dana Desa dipenuhi melalui relokasi dari Belanja Pusat dari program yang berbasis Desa. Kementerian/lembaga mengajukan anggaran untuk program yang berbasis Desa kepada Menteri untuk ditetapkan sebagai sumber Dana Desa. Dalam hal Dana Desa telah dipenuhi sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah, penganggaran sepenuhnya mengikuti mekanisme penganggaran dana Bendahara Umum Negara yang sudah diatur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

---

<sup>4</sup>*Ibid*

Sumber Dana Desa yang diusulkan oleh kementerian/lembaga dan yang ditetapkan oleh Menteri akan ditempatkan sebagai Belanja Pusat nonkementerian/lembaga sebagai cadangan Dana Desa. Cadangan Dana Desa tersebut diusulkan oleh Pemerintah dalam rangka pembahasan Rancangan APBN dan Rancangan Undang-Undang APBN. Cadangan Dana Desa yang telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat akan ditetapkan sebagai Dana Desa yang merupakan bagian dari Anggaran Transfer ke Daerah dan Desa. Mekanisme tersebut ditempuh agar pemenuhan Dana Desa tetap terlihat adanya pengalihan Belanja Pusat ke Dana Desa berupa Dana Transfer ke Daerah. Selain itu, mekanisme tersebut juga memberikan komitmen kuat kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk lebih memberdayakan Desa.<sup>5</sup>

Besaran Dana Desa yang telah ditetapkan dalam APBN dialokasikan ke Desa dalam 2 (dua) tahap. Pada tahap pertama, Menteri mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah Desa berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya dikalikan dengan indeks kemahalan konstruksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan geografis. Pada tahap kedua, berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan Dana Desa kepada setiap Desa. Bupati/walikota diberikan kewenangan untuk menentukan bobot variabel tingkat kesulitan geografis Desa sebagai salah satu variabel

---

<sup>5</sup> C. Basri, *Desa Belum Siap Kelola Dana Desa Yang Besar*, Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014, hlm. 27

perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Tingkat kesulitan geografis antara lain ditunjukkan oleh faktor ketersediaan pelayanan dasar serta kondisi infrastruktur dan transportasi.<sup>6</sup>

Secara filosofis, pemanfaatan dana desa adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, yang mana hal ini sesuai dengan tujuan pembangunan Desa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, pengalokasian Dana Desa lebih banyak mempertimbangkan tingkat kemiskinan.

Secara yuridis, pemanfaatan dana desa adalah untuk pembangunan desa. Kementerian Desa PDTT juga telah mengatur secara jelas tentang prioritas penggunaan dana desa melalui Permendesa Nomor 21 Tahun 2016. Tujuan dari dibuatnya Permendesa No 21/2016 ini antara lain yaitu:

1. Sebagai acuan bagi Desa dalam menentukan program dan kegiatan bagi penyelenggaraan Kewenangan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa yang dibiayai oleh Dana Desa;
2. Sebagai acuan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun Pedoman Teknis Penggunaan Dana Desa;
3. Sebagai acuan bagi Pemerintah dalam pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penggunaan Dana Desa

Sedangkan bidang kegiatan untuk prioritas penggunaan dana desa tahun 2016 berdasarkan Permendesa Nomor 21 Tahun 2016 hanya ada 2 (dua)

---

<sup>6</sup>*Ibid*

bidang kegiatan yaitu bidang Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Dalam rangka mewujudkan pengelolaan Dana Desa yang tertib, transparan, akuntabel, dan berkualitas, Pemerintah dan kabupaten/kota diberi kewenangan untuk dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran Dana Desa dalam hal laporan penggunaan Dana Desa tidak/terlambat disampaikan. Di samping itu, Pemerintah dan kabupaten/kota juga dapat memberikan sanksi berupa pengurangan Dana Desa apabila penggunaan dana tersebut tidak sesuai dengan prioritas penggunaan Dana Desa, pedoman umum, pedoman teknis kegiatan, atau terjadi penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan.

Pasal 80 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan desa dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat desa. Ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut di dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yaitu bahwa partisipasi masyarakat di dalam proses perencanaan pembangunan desa dilakukan melalui pelaksanaan Musyawarah Desa (Musdes) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbang Desa).

Di dalam Pasal 81 ayat (4) ditegaskan bahwa pembangunan lokal berskala desa dilaksanakan sendiri oleh desa. Sedangkan pelaksanaan program sektoral yang masuk ke desa diinformasikan kepada pemerintah desa untuk diintegrasikan dengan pembangunan desa. Di sisi lain, UU ini menghadirkan

risiko yang cukup besar karena banyak desa yang belum memiliki pengalaman dalam mengelola dana yang cukup besar.

Potensi risiko yang cukup nampak adalah adanya penyalahgunaan atau penyimpangan penggunaan dana (*fraud*) oleh pihak tertentu dan juga adanya konflik vertikal dan horizontal di tingkat desa. Penyalahgunaan/penyimpangan terjadi karena 3 kondisi yang biasa disebut dengan istilah “*Fraud Triangle*”<sup>7</sup> yaitu: adanya kesempatan (*opportunity*), adanya tekanan (*pressure*) serta karena sikap atau karakter (*rationalization*), dan dalam pengelolaan Dana Desa ke tiga kondisi tersebut amat sangat memungkinkan terjadi, untuk itu, baik pemerintah maupun masyarakat desa perlu secara aktif melakukan pencegahan terjadinya penyalahgunaan dana dan terjadinya konflik dengan bersama-sama melakukan pengawalan dalam proses pembangunan desa.

UU Desa menjamin partisipasi warga untuk terlibat aktif dalam proses pengawasan dan pemantauan pembangunan desa. Pasal 82 UU Desa menyatakan secara tegas hak masyarakat untuk mendapatkan informasi dan terlibat aktif mengawasi pelaksanaan pembangunan. Berbagai temuan hasil pengawasan dan pemantauan, termasuk berbagai keluhan atas pelaksanaan pembangunan desa, dapat disampaikan masyarakat kepada pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Keterlibatan masyarakat desa dalam mengawasi dan memantau pembangunan desa, dapat juga dilakukan dengan memberikan tanggapan atas laporan tahunan pelaksanaan pembangunan desa dalam Musyawarah Desa.

---

<sup>7</sup>J.T. Wells, *Corporate Fraud Handbook: Prevention and Detection*, 3rd edition. New Jersey: Hoboken, John Wiley & Sons, Inc., 2011, hlm. 112



Upaya mengawasi dan memantau pembangunan desa dan pengelolaan keuangan desa diharapkan mendorong adanya akuntabilitas pemerintah desa, sehingga akan memberikan dampak positif kepada kepala desa dan aparatnya dalam menjalankan pemerintahan. Jadi, pengawasan dilakukan bukan berarti masyarakat desa tidak percaya dengan proses pembangunan dan pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah desa. Masyarakat desa dapat melakukan pengawasan dan pemantauan pembangunan desa dan pengelolaan APBDesa di tiga tahapan, yaitu tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap pelaporan dan pertanggungjawaban.

Secara sosiologis, banyak desa yang dalam pemanfaatan dana desa digunakan untuk membayar gaji kepala desa dan perangkat desa. Untuk meminimalisir risiko yang mungkin terjadi, selain adanya pengawasan masyarakat juga ada pendamping desa yang ditunjuk oleh kementerian desa, mempunyai tugas mendampingi desa mulai perencanaan, pelaksanaan hingga pertanggungjawaban Dana Desa. Proses pengawasan secara langsung dalam setiap kegiatan tentunya telah dilakukan untuk mengarahkan desa agar pemanfaatan Dana Desa dan prosesnya sesuai dengan aturan dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan mengurangi kemiskinan.

Pertanggungjawaban pidana dalam pengelolaan Dana Desa berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2016 tidak diatur. Sanksi yang diatur dalam PP RI Nomor 8 Tahun 2016 hanyalah sanksi administratif yang disebutkan dalam Pasal 17 angka (3) dan (4), yaitu : Pasal 17 angka (3) : Dalam hal Menteri belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) atau bupati/walikota belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri atau bupati/walikota mengenakan sanksi administratif berupa penundaan penyaluran Dana Desa sampai dengan diterimanya dokumen tersebut. Dan Pasal 17 angka (4) : Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.

Pertanggungjawaban sanksi pidana pada pengelolaan Dana Desa dapat dilakukan jika terjadi tindak pidana korupsi. Dalam hal tindak pidana korupsi, jenis-jenisnya dapat dikelompokkan dalam tujuh jenis korupsi yaitu : (1) jenis korupsi yang merugikan keuangan negara; (2) suap menyuap; (3) penggelapan dalam jabatan; (4) pemerasan; (5) perbuatan curang; (6) benturan kepentingan dalam pengadaan, dan (7) gratifikasi. Jenis-jenis korupsi di atas merupakan bagian dari cara bagaimana memahami pengertian korupsi. Pengertian korupsi sebenarnya telah dimuat secara tegas dan jelas dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam Undang-Undang tersebut, pengertian korupsi sebagian besar merujuk dari Undang-Undang Hukum Pidana (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) yang lahir sebelum negara ini merdeka. Namun sampai saat ini pemahaman masyarakat terhadap korupsi masih sangat kurang.<sup>8</sup>

Dalam rangka memahami pengertian korupsi secara mendalam dan komprehensif bukan hal yang mudah. Oleh karena itu, dibentuklah KPK agar memfokuskan diri dalam mencermati berbagai perilaku sebagai indikasi

---

<sup>8</sup>KPK Republik Indonesia, *Memahami untuk Membasmi Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: KPK, 2015, hlm. 1

perbuatan korupsi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menunjukkan bahwa kebiasaan berperilaku korupsi yang selama ini oleh masyarakat dianggap sebagai hal yang wajar dan lumrah padahal hal tersebut termasuk ke dalam bentuk tindak pidana korupsi.

Terkait urusan dana desa yang masih terus menjadi topik hangat berbagai kalangan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menemukan sejumlah persoalan dalam pengelolaan dana desa. Persoalan-persoalan itu harus dipahami sebaik-baiknya karena menyimpan potensi penyimpangan. Temuan itu diperoleh setelah KPK melakukan kajian UU Desa dan disetujuinya anggaran sejumlah Rp. 20,7 triliun dalam APBN-Perubahan tahun 2015. KPK menemukan 14 temuan dalam empat hal, yaitu regulasi-kelembagaan, tata laksana, pengawasan, dan sumber daya manusia.<sup>9</sup>

Peneliti ICW, menerangkan dalam periode 2010-2015, tercatat 133 kasus korupsi terjadi di desa; 186 orang dinyatakan tersangka dan diperkirakan merugikan negara 205 miliar rupiah. Menurut ICW, dari jumlah tersangka itu, kepala desa paling banyak. “Kepala Desa pelaku terbanyak tersangka korupsi. Ada 122 kepala desa dan disusul oleh aparat desa sebanyak 26 orang, 14 orang dari pelaksanaan kegiatan ekonomi desa, 11 orang dari orang lain, 7 orang dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), 4 orang dari kelompok tani dan 2 dari rekanan. Setelah menganalisis kasus-kasus tersebut, ICW menemukan tiga bentuk terbanyak korupsi di desa:

---

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm. 32

penggelapan dana, penyalahgunaan anggaran, dan penyalahgunaan wewenang. Paling sering adalah penggelapan dana karena para aparat desa melihat dana sebesar itu tergiur dan tak tahu apa yang akan mereka perbuat.<sup>10</sup>

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi belum berbasis nilai keadilan?
2. Apa kelemahan-kelemahan regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi yang berbasis keadilan?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis regulasi pemanfaatan dana desa yang belum berbasis nilai keadilan;
2. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi saat ini;
3. Untuk menganalisis rekonstruksi regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi yang berbasis keadilan.

---

<sup>10</sup>*Ibid*

## **D. Manfaat Penelitian**

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, maka penulis mengharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai rekonstruksi regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi demi terciptanya kepastian hukum yang berkeadilan secara berkelanjutan.

### **2. Manfaat Praktis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan akan berguna bagi pemerintah baik pusat maupun daerah dalam melakukan rekonstruksi regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi yang berbasis nilai keadilan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi, kepada peneliti lain yang meneliti masalah sejenis serta menambah literatur/referensi ilmu pengetahuan dan khususnya dalam rekonstruksi regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi yang berbasis nilai keadilan.

## **E. Kerangka Konseptual**

### **1. Pengelolaan Dana Desa**

Pengelolaan dana desa didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 memiliki semangat kejiwaan sebagaimana tercantum

dalam *consideran* sebagai berikut: “Bahwa dalam rangka pelaksanaan penyaluran, pelaporan, serta pemantauan dan evaluasi Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, perlu menyesuaikan dan menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara agar pengelolaan Dana Desa lebih efektif dan efisien.

Dalam *consideran* tersebut kondisi ideal yang ingin diwujudkan dalam pengelolaan dana desa adalah efektif dan efisien. Kondisi efektif dan efisien dalam pengelolaan dana desa menjadi dasar yang mendorong perlunya ada perubahan guna penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Data hasil penelitian dari Laporan Pertanggungjawaban Tahap I (70%) penggunaan dana bantuan keuangan untuk pembangunan sarana prasarana pedesaan tahun 2017 dapat terlaksana sesuai dengan target yang ditentukan, yang berarti efektif. Sementara aspek efisiensi juga terpenuhi dalam bentuk penghematan anggaran. Data di atas dapat dimaknai bahwa semangat perubahan PP Nomor 43 Tahun 2014 untuk pengelolaan dana desa secara efektif dan efisien dapat dipenuhi.

Selain efektif dan efisien, pengelolaan dana desa juga harus memperhatikan aspek akuntabilitas. Aspek ini menekankan kepada kinerja pendayagunaan anggaran. Jika kinerja pendayagunaan anggaran itu tepat sasaran, efektif dan efisien sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka dapat dinyatakan akuntabel. Hal ini berarti jika kinerja pendayagunaan anggaran tidak baik berarti dapat dinyatakan tidak akuntabel dan tentu ada sanksinya. Selain akuntabilitas, secara lebih rinci PP RI Nomor 8 Tahun 2016 sebagai perubahan kedua atas PP RI Nomor 60 Tahun 2014, adalah sebagai berikut:

Pasal 16 diubah sehingga Pasal 16 berbunyi seperti di bawah ini.

- (1) Penyaluran Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dilakukan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan.
- (2) Penyaluran Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah diterima di RKUD.
- (3) Dalam hal bupati/walikota tidak menyalurkan Dana Desa sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat mengenakan sanksi administratif berupa penundaan penyaluran dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil yang menjadi hak kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.”

Perubahan tersebut menunjukkan bahwa perlunya pentahapan dalam penyaluran dana desa pada tahun anggaran berjalan agar dapat menunjukkan akuntabilitas pengelolaannya. Jika ternyata tidak dapat mengelola secara akuntabel maka tahap berikutnya akan dapat dikenakan sanksi guna perbaikan dan peningkatan. Sanksi tersebut juga bisa dikenakan pada pemerintah daerah dalam hal ini, bupati atau walikota jika

ternyata melakukan penundaan atas tahapan yang telah ditetapkan, yaitu paling lambat 7 hari kerja setelah diterima di RKUD (Rekening Khas Untuk Daerah).

Untuk itu dibutuhkan aspek kehati-hatian dan kedisiplinan dalam pengelolaan dana desa. Sifat kehati-hatian ditunjukkan adanya pentahapan dalam penyaluran dana desa, karena untuk meringankan dalam mempertanggungjawabkan dan mengevaluasi. Sementara untuk aspek kedisiplinan diberikan tenggang waktu paling lambat 7 hari kerja setelah diterima di RKUD, harus sudah disalurkan sampai kepada desa.

Selanjutnya adalah perubahan pada ketentuan Pasal 17 diubah sehingga Pasal 17 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Penyaluran Dana Desa dari RKUN ke RKUD dilakukan setelah Menteri menerima dari bupati/walikota:
  - a. peraturan daerah mengenai APBD kabupaten/kota tahun berjalan;
  - b. peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincian Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (6); dan
  - c. Laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa tahap sebelumnya.
- (2) Penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD dilakukan setelah bupati/walikota menerima dari kepala Desa:
  - a. Peraturan Desa mengenai APBDesa tahun anggaran berjalan; dan
  - b. laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahap sebelumnya.
- (3) Dalam hal Menteri belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau bupati/walikota belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri atau bupati/walikota mengenakan sanksi administratif berupa penundaan penyaluran Dana Desa sampai dengan diterimanya dokumen tersebut.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.”



Dalam Pasal 17 angka (1) huruf (a), (b) dan (c) menunjukkan semangat kehati-hatian dan akuntabilitas agar dana yang disalurkan benar-benar tepat sasaran. Oleh karena itu diperlukan landasan yang dapat dipertanggungjawabkan seperti Peraturan Daerah APBD, Perbup Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa serta memperhatikan laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan dana desa pada tahap sebelumnya. Landasan ini juga memberikan makna agar kinerja dana desa benar-benar menjadi dasar pertimbangan dalam penyaluran dana berikutnya. Artinya jika kinerja dana sebelumnya dinilai tidak baik, maka akan berdampak negatif pada penyaluran dana berikutnya dan sebaliknya.

Selanjutnya, pada Pasal 17 angka (2) huruf (a) dan (b) mengikuti alur pikir di atasnya. Pada Pasal 17 angka (2) huruf (a) dan (b) ini mempertegas Pasal 17 angka (1) bahwa untuk penyaluran dana desa dari RKUD ke RKD diperlukan persyaratan-persyaratan yang bisa memberikan landasan akuntabilitas pengelolaan dana desa. Hal ini diwujudkan dalam bentuk Perdes APBDes tahun anggaran berjalan dan laporan pertanggungjawaban sebelumnya. Hal ini untuk memberikan komparasi antara perencanaan yang akan datang dan pelaksanaan tahun sebelumnya. Jika dalam laporan penggunaan dana desa pada tahun yang lalu kurang efektif dan efisien tentu akan berdampak dalam perencanaan tahun berikutnya yang ditunjukkan dengan Perdes APBDes.

Dalam Pasal 17 angka (3) dan (4) menegaskan adanya sanksi-sanksi bila ketentuan-ketentuan pada Pasal 17 angka (1) dan (2) tidak terpenuhi. Adapun sanksi yang dimaksud adalah sanksi administratif yang diatur dengan peraturan menteri. Sanksi administratif tentunya diharapkan dapat memperbaiki berbagai kekurangan dan sekaligus peningkatan efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan Dana Desa.

Ketentuan Pasal 24 diubah sehingga Pasal 24 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Kepala Desa menyampaikan laporan realisasi penggunaan Dana Desa kepada bupati/walikota.
- (2) Bupati/walikota menyampaikan laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa kepada Menteri dengan tembusan kepada gubernur, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan sebelum penyaluran Dana Desa tahap berikutnya.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.”

Ketentuan Pasal 25 dihapus.

Ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d diubah sehingga Pasal 26 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemerintah melakukan pemantauan dan evaluasi atas pengalokasian, penyaluran, penggunaan, dan pelaporan Dana Desa.
- (2) Pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap:
  - a. penerbitan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa;
  - b. penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD;
  - c. penyampaian laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa; dan

- d. Sisa Dana Desa.
- (3) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap:
  - a. penghitungan pembagian besaran Dana Desa setiap Desa oleh kabupaten/kota; dan
  - b. realisasi penggunaan Dana Desa.
- (4) Hasil pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyempurnaan kebijakan dan perbaikan pengelolaan Dana Desa.”

Diantara Pasal 26 dan Pasal 27 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni

Pasal 26A sehingga berbunyi sebagai berikut:

- (1) Sisa Dana Desa di RKUD dianggarkan kembali oleh bupati/walikota dalam rancangan APBD tahun anggaran berikutnya.
- (2) Dalam hal rancangan APBD tahun anggaran berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah ditetapkan, Sisa Dana Desa tersebut dapat disalurkan mendahului penetapan peraturan daerah tentang Perubahan APBD dengan cara menetapkan peraturan bupati/walikota tentang perubahan penjabaran APBD dan memberitahukan kepada Pimpinan DPRD untuk selanjutnya ditampung dalam peraturan daerah tentang perubahan APBD atau dicantumkan dalam Laporan Realisasi Anggaran bagi pemerintah daerah yang tidak melakukan Perubahan APBD.”

Ketentuan Pasal 27 diubah sehingga Pasal 27 berbunyi sebagai

berikut:

- (1) Dalam hal terdapat Sisa Dana Desa di RKD lebih dari 30% (tiga puluh persen) pada akhir tahun anggaran sebelumnya, bupati/walikota memberikan sanksi administratif kepada Desa yang bersangkutan.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa penundaan penyaluran Dana Desa tahun anggaran berjalan sebesar Sisa Dana Desa.
- (3) Dalam hal pada tahun anggaran berjalan masih terdapat Sisa Dana Desa lebih dari 30% (tiga puluh persen), bupati/walikota

memberikan sanksi administratif kepada Desa yang bersangkutan.

- (4) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berupa pemotongan penyaluran Dana Desa tahun anggaran berikutnya sebesar Sisa Dana Desa tahun berjalan
- (5) Pemotongan penyaluran Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi dasar Menteri melakukan pemotongan penyaluran Dana Desa untuk kabupaten/kota tahun anggaran berikutnya.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.”

Adapun penggunaan dana desa setelah disalurkan sebagaimana Pasal 17 di atas, diatur dalam PP Nomor 60 Tahun 2014 bahwa perlu memperhatikan skala prioritas dalam penggunaan dana desa. Hal ini ditegaskan pada Bab V Pasal 19 bahwa dana desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Hal ini tidak menutup kemungkinan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan sepanjang prioritas telah terpenuhi. Anggaran untuk biaya penyelenggaraan pemerintahan desa dan untuk kegiatan kemasyarakatan bisa didanai dari dana desa berdasarkan Pasal 19 angka (1) yang menyatakan bahwa dana desa digunakan untuk membiayai pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan.

Mencermati Pasal 19 di atas bahwa orientasi dana desa adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, prioritas pada pembangunan yang hakekatnya adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pembangunan harus mendapat prioritas pembiayaan karena jika kebutuhan masyarakat tidak terpenuhi, dapat menimbulkan penurunan

kesejahteraan masyarakat atau bahkan masyarakat menjadi sangat tidak sejahtera. Kebutuhan masyarakat dapat berupa sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, keamanan dan kebersihan.

Sementara prioritas pemberdayaan masyarakat juga menjadi dasar kesejahteraan masyarakat. Masyarakat yang tidak berdaya berarti tidak sejahtera. Oleh karena itu, penempatan prioritas pembangunan dan pemberdayaan harus secara proporsional artinya jika kondisi ketidakberdayaan masyarakat jauh lebih mendesak, maka alokasi pemberdayaan dana desa harus lebih besar dari alokasi pembangunan.

## 2. Tindak Pidana

Perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut<sup>11</sup>. Dapat juga dikatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh suatu aturan hukum dilarang dan diancam pidana, asal saja dalam pada itu diingat bahwa larangan ditujukan kepada perbuatan (yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan orang), sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkannya kejadian itu.

Tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenai hukuman pidana. Pelaku dapat dikatakan sebagai “subjek” tindak

---

<sup>11</sup> Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 1993, hlm. 54

pidana. Beberapa pakar hukum pidana memberikan definisi mengenai *strafbaar feit* antara lain:

- a. Simons (1950), mengatakan bahwa *strafbaar feit* adalah kelakuan yang diancam pidana yang bersifat melawan hukum, yang berhubungan dengan kesalahan dan dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab
- b. Hamel dan Noyon-Langemeyer (1927), mengatakan bahwa *strafbaar fait* itu sebagai kelakuan orang yang dirumuskan dalam undang-undang, yang bersifat melawan hukum, yang patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan.
- c. Vos (1950), *strafbaar feit* adalah suatu kelakuan manusia yang diancam pidana oleh peraturan undang-undang. Kemudian Vos mengartikan delik sebagai *tatbestandmassigheit* dan *wesenschau*. *Tatbestandmassigheit*, merupakan kelakuan yang mencocoki rumusan ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan, maka di situ telah ada delik, sedang arti *wesenschau*, merupakan kelakuan yang mencocoki rumusan ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan, apabila kelakuan itu *dem wesen nach*, yaitu menurut sifatnya cocok dengan makna dari ketentuan yang dirumuskan dalam undang-undang yang bersangkutan. Misalnya dalam penadahan di situ tidak mungkin dimaksudkan seorang yang telah membeli barangnya sendiri dari orang lain yang mencuri barang tersebut, karena hakikatnya penadahan mempunyai makna yang tidak mengancam

pidana seseorang yang membeli barangnya sendiri, meskipun nampaknya kelakuan itu mencocoki rumusan undang-undang.

- d. Hattum, mengatakan bahwa perbuatan oleh karena mana seseorang dapat dipidana.
- e. Pompe (1959) membedakan pengertian *strafbaar feit* antara:
  - 1) *Strafbaar feit* yaitu suatu pelanggaran terhadap norma, yang dilakukan karena kesalahan si pelaku dan diancam dengan pidana untuk mempertahankan tata hukum dan menyelamatkan kesejahteraan umum (definisi menurut teori)
  - 2) *Strafbaar feit* adalah suatu *feit* (kejadian) yang oleh peraturan undang-undang dirumuskan sebagai perbuatan yang dihukum (definisi menurut hukum positif).
- f. Jonkers (1946), memberikan definisi *strafbaar feit* dalam dua pengertian, yakni:
  - 1) Definisi pendek memberikan definisi *strafbaar feit* adalah suatu kejadian yang dapat diancam pidana oleh undang-undang
  - 2) Definisi panjang, maka *strafbaar feit* adalah suatu kelakuan yang melawan hukum berhubung dilakukan dengan sengaja atau alpa oleh orang yang dapat dipertanggungjawabkan.
- g. Moeljatno (1969), mengatakan perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh aturan hukum pidana dilarang dan diancam dengan pidana barangsiapa yang melanggar larangan tersebut. Dan lebih lanjut menjelaskan mengenai perbuatan pidana ini menurut wujudnya atau

sifatnya, perbuatan pidana ini adalah perbuatan yang melawan hukum. Perbuatan yang merugikan masyarakat, dalam arti bertentangan dengan atau menghambat akan terlaksananya tatanan dalam pergaulan masyarakat yang dianggap baik dan adil.

- h. Roeslan Saleh (1968), mengatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh masyarakat dirasakan sebagai perbuatan yang tidak boleh atau tidak dapat dilakukan.
- i. Schravendijk, mengatakan bahwa perbuatan pidana yang boleh dihukum asal dilakukan oleh seorang yang karena itu dapat dipersalahkan.
- j. Hermann Kantorowicz (Jerman), orang pertama yang menganut aliran dualisme tentang delik, memperkenalkan ajaran tentang *Subjective Schuld* sebagai pengganti paham *Objective Schuld* yang banyak dianut. Untuk adanya *Strafvoraussetzungen* (syarat-syarat penjatuhan pidana terhadap pembuat) diperlukan lebih dulu adanya *Strafbare Handlung* (perbuatan pidana), lalu sesudahnya itu dibuktikan *Schuld* atau kesalahan subjektif pembuat. Ajaran Hermann Kantorowicz diperkenalkan dan dianut oleh Moeljatno dalam kesempatan *Dies Rede* pada Dies Natalis ke IV Universitas Gadjah Mada pada tanggal 19 Desember 1995.<sup>12</sup>

Dalam pandangan KUHP yang dapat menjadi subjek tindak pidana adalah seorang manusia sebagai oknum. Ini mudah terlihat pada

---

<sup>12</sup> Martiman Prodjoamidjojo, *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia 2*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1997, hlm. 15-17



perumusan-perumusan dari tindak pidana dalam KUHP, yang menampakkan data berpikir sebagai syarat bagi subjek tindak pidana itu, juga terlihat pada wujud hukuman/pidana yang termuat dalam pasal-pasal KUHP, yaitu hukuman penjara, kurungan dan denda.

Dengan adanya perkumpulan-perkumpulan dari orang-orang yang sebagai badan hukum turut serta dalam pergaulan hidup kemasyarakatan, timbul gejala-gejala dari perkumpulan itu, yang apabila dilakukan oleh oknum, jelas masuk perumusan pelbagai tindak pidana.

Dalam hal ini, sebagai perwakilan, yang terkena hukuman pidana adalah oknum lagi, yaitu orang-orang yang berfungsi sebagai pengurus dari badan hukum, seperti misalnya seorang direktur dari suatu perseroan terbatas yang dipertanggungjawabkan. Sedangkan mungkin sekali seorang direktur itu hanya melakukan saja putusan dari dewan direksi. Maka, timbul dan kemudian merasa gagasan bahwa juga suatu perkumpulan sebagai badan tersendiri dapat dikenakan hukuman pidana sebagai subjek suatu tindak pidana. Hukuman pidana ini tentunya hanya yang berupa denda, yang dapat dibayar dari kekayaan perkumpulan.

Semacam hukuman pidana sudah lama dapat dikenakan kepada perkumpulan badan hukum yang dalam tindakannya menyimpang dari anggaran dasar yang telah disahkan oleh Departemen Kehakiman, yaitu secara pencabutan kedudukan perkumpulan sebagai badan hukum oleh pemerintah setelah ada tuntutan dari kejaksaan dan pernyataan dari Mahkamah Agung. Akan tetapi, sifat hukuman ini sangat berlainan dengan

hukum pidana yang dijatuhkan oleh pengadilan dengan prosedur atau acara yang biasa.<sup>13</sup>

Berbicara tentang subjek tindak pidana, pikiran selanjutnya diarahkan kepada wujud perbuatan sebagai unsur dari tindak pidana. Wujud dari perbuatan ini pertama-tama harus dilihat para perumusan tindak pidana dalam pasal-pasal tertentu dari peraturan pidana. Perumusan ini dalam bahasa Belanda dinamakan *delicts-omschrijving*. Misalnya dalam tindak pidana mencuri, perbuatannya dirumuskan sebagai mengambil barang. Ini merupakan perumusan secara formal, yaitu benar-benar disebutkan wujud suatu gerakan tertentu dari badan seorang manusia.

Sebaliknya, perumusan secara material memuat penyebutan suatu akibat yang disebabkan oleh perbuatannya, seperti misalnya tindak pidana membunuh, yang dalam Pasal 338 KUHP dirumuskan sebagai “mengakibatkan matinya orang lain”.

Perbedaan perumusan formal dan material ini tidak berarti bahwa dalam perumusan formal tidak ada suatu akibat sebagai unsur tindak pidana. Juga dalam tindak pidana dengan perumusan formal selalu ada akibat yang merupakan alasan diancamkannya hukuman pidana. Akibat ini adalah selalu suatu kegiatan pada kepentingan orang lain atau kepentingan negara.

---

<sup>13</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2003, hlm. 60

Dalam pencurian – misalnya – orang yang kecurianlah yang kepentingan harta bendanya dirugikan. Dalam bahasa Belanda, terdapat istilah “*constitutief gevold*” untuk akibat tertentu yang menjadi pokok unsur dari suatu tindak pidana.

Perbuatan biasanya bersifat positif, tetapi juga dapat bersifat negatif, yaitu terjadi apabila orang tidak melakukan suatu perbuatan tertentu yang ia wajib melakukan sehingga suatu peristiwa terjadi yang tidak akan terjadi apabila perbuatan tertentu itu dilakukan. “Sebagai contoh dapat dikemukakan seorang ibu yang tidak memberi makan kepada anaknya yang masih bayi sehingga anak itu meninggal dunia. Kini, ibu itu dapat dipersalahkan melakukan pembunuhan dari Pasal 338 KUHP”.<sup>14</sup>

### 3. Tindak Pidana Korupsi

#### a. Pengertian dari Perspektif Sosiologi atau Budaya

Secara umum korupsi adalah tindakan melanggar norma-norma hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang berakibat rusaknya tatanan yang sudah disepakati, baik tatanan hukum, politik, administrasi, manajemen, sosial dan budaya serta berakibat pula pada terampasnya hak-hak rakyat yang semestinya didapat.

Adapun ciri-ciri korupsi dijelaskan oleh Shed Husein Alatas dalam bukunya “Sosiologi Korupsi” sebagaimana dikutip oleh Evi Hartanti, adalah sebagai berikut:

---

<sup>14</sup>*Ibid*, hlm. 61

- 1) Korupsi senantiasa melibatkan lebih dari satu orang. Hal ini tidak sama dengan kasus pencurian atau penipuan. Seorang pejabat yang korup sesungguhnya tidak ada dan kasus itu biasanya termasuk dalam pengertian penggelapan (*fraud*). Contohnya adalah pernyataan tentang belanja perjalanan atau rekening hotel. Namun, di sini seringkali ada pengertian diam-diam di antara pejabat yang mempraktekkan berbagai penipuan agar situasi ini terjadi. Salah satu cara penipuan dilakukan dengan meningkatkan frekuensi perjalanan dalam pelaksanaan tugas. Kasus seperti inilah yang dilakukan oleh para elit politik sekarang yang kemudian mengakibatkan polemik di masyarakat.
- 2) Korupsi pada umumnya dilakukan secara rahasia, kecuali korupsi itu telah merajalela dan begitu dalam sehingga individu yang berkuasa dan mereka yang berada di dalam lingkungannya tidak tergodanya untuk menyembunyikan perbuatannya. Namun, walaupun demikian motif korupsi tetap dijaga kerahasiaannya.
- 3) Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik. Kewajiban dan keuntungan itu tidak selalu berupa uang.
- 4) Mereka yang mempraktekkan cara-cara korupsi biasanya berusaha untuk menyelubungi perbuatannya dengan berlindung di balik pembenaran hukum.
- 5) Mereka yang terlibat korupsi menginginkan keputusan yang tegas dan mampu untuk mempengaruhi keputusan-keputusan itu.

- 6) Setiap perbuatan korupsi mengandung penipuan, biasanya dilakukan oleh badan publik atau umum (masyarakat)
- 7) Setiap bentuk korupsi adalah suatu pengkhianatan kepercayaan.<sup>15</sup>

#### **b. Pengertian dari Perspektif Politik**

Menurut Sejarawan Onghokham sebagaimana dikutip oleh Ikhwan Fahrojih, dkk dari Malang Corruption Watch (MCW) menjelaskan bahwa "korupsi mulai ada ketika orang melakukan pemisahan antara keuangan pribadi dan keuangan umum, artinya korupsi mulai dikenal saat orang mengenal sistem politik modern".<sup>16</sup>

Sistem politik tradisional tidak mengenal pemisahan antara uang negara dengan uang penguasa/raja. Prinsip pemisahan antara uang negara dengan uang pribadi muncul di barat sejak permulaan abad ke-19 setelah adanya revolusi Prancis, Inggris dan Amerika. Sejak saat itu penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi khususnya dalam soal keuangan dianggap sebagai tindak korupsi. Namun demikian konsep pemisahan antara uang negara dengan uang pribadi kehadirannya tidak melulu dimonopoli oleh Barat, dalam sejarah Islam kerangka konsep pemisahan antara uang negara dan uang pribadi sudah mulai dipraktekkan oleh nabi dan para sahabat. Di zaman Khalifah Umar bin Khathab sudah ada pemisahan antara uang umat dengan uang pribadi, bahkan Kholifah Umar tidak pernah mau

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>16</sup> Ikhwan Fahrojih, dkk, *Mengerti dan Melawan Korupsi*, Jakarta: Yappika dan Malang Corruption Watch (MCW), 2005, hlm. 7.

menggunakan uang umat kecuali apa yang menjadi bagiannya sebagai khalifah, bahkan pada suatu ketika datang tamu pribadi Khalifah Umar bin Khathab, beliau memadamkan lampu yang dibiayai oleh negara, karena tamu itu tidak untuk keperluan umat.<sup>17</sup>

Korupsi dapat didefinisikan sebagai tindakan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh pejabat negara yang mendapatkan amanah dari rakyat untuk mengelola kekuasaan demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Ensiklopedia Indonesia, sebagaimana dikutip oleh Evi Hartanti, “pengertian korupsi (dari bahasa latin : *corruptio* = penyuapan; *corruptor* = merusak) adalah gejala dimana para pejabat, badan-badan negara menyalahgunaan wewenang dengan terjadinya penyuapan, pemalsuan serta ketidakberesan lainnya”.<sup>18</sup> Adapun secara harfiah korupsi dapat diartikan sebagai berikut:

- 1) Kejahatan, kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kejahatan, dan ketidakjujuran;
- 2) Perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan sebagainya.
- 3) Korup = busuk; suka menerima uang suap; memakai kekuasaan untuk kepentingan sendiri.

Berdasarkan arti secara harfiah tersebut, maka dapat dimengerti bahwa sebenarnya korupsi adalah penyelewengan atau penggelapan,

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

<sup>18</sup> Evi Hartanti, *Op. Cit.*, hlm. 8.

dalam hal ini uang negara atau uang perusahaan, untuk kepentingan pribadi atau orang lain. Jadi apabila membicarakan korupsi maka perbuatan tersebut akan menyangkut segi-segi moral, sifat dan keadaan yang busuk, penyelewengan kekuasaan dalam suatu jabatan karena adanya pemberian dan bentuk-bentuk penyimpangan lainnya yang berhubungan dengan urusan kedinasan atau suatu jabatan.

### c. Pengertian dari Perspektif Yuridis

Terkait dengan tindak pidana korupsi, Pasal 2 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut Undang-Undang Korupsi) menentukan:

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri dan orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Kemudian lebih lanjut dalam Pasal 3 diterangkan bahwa:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat satu (1) tahun dan paling lama 20 (dua puluh tahun) dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Berdasarkan pengertian tersebut dapat diuraikan unsur-unsur tindak pidana korupsi adalah:

- 1) Tindakan melawan hukum

- 2) Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi
- 3) Merugikan keuangan negara atau perekonomian negara
- 4) Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan.<sup>19</sup>

Dalam penjelasannya yang dimaksud dengan unsur “secara melawan hukum” mencakup perbuatan melawan hukum secara formil dan secara materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun kalau perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dan norma-norma masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Selain itu tindak pidana korupsi adalah tindak pidana formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi, yang dapat diklasifikasikan menjadi faktor internal dan faktor eksternal, yaitu:

- 1) Faktor Internal

Adapun yang dimaksud dengan faktor internal adalah faktor yang ada dalam diri seorang pemegang kekuasaan yang mendorong untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan demi keuntungan pribadi dan atau kelompok, baik keuntungan secara ekonomi maupun keuntungan secara politik. Faktor internal ini

---

<sup>19</sup> Ikhwani Fahrojih, *Op. Cit.*, hlm. 10.



bisa terjadi karena orang dalam keadaan terpaksa, karena gaji tidak mencukupi untuk pola hidup yang mewah, dan dapat juga terjadi karena kerakusan untuk menumpuk-numpuk materi/harta kekayaan.

Dorongan untuk penyalahgunaan kekuasaan/korupsi karena kerakusan tersebut dapat disebabkan karena renggangnya nilai-nilai sosial keagamaan dan budaya masyarakat, yang tergantikan dengan nilai-nilai hedonisme, materialisme, pragmatisme dan konsumerisme. Ukuran kehormatan bagi masyarakat dengan nilai-nilai seperti ini adalah sesuatu yang dapat menyenangkan secara lahiriah, misalnya kekayaan, jabatan, dan lain-lain. Orang juga tidak banyak memperhatikan asal muasal kekayaan yang diperoleh oleh orang lain dalam hal ini adalah pejabat, semakin kaya seorang pejabat semakin ia dianggap berhasil oleh masyarakat, terlepas dari apakah kekayaan tersebut diperoleh dengan cara wajar atau tidak. Pejabat dengan karakter seperti ini sangat berpotensi untuk menggunakan kekuasaan yang dipegangnya untuk memperkaya diri sendiri. Pejabat dengan karakter seperti ini juga tidak akan pernah puas dengan gaji yang diterima, walaupun sudah ada kenaikan gaji yang sangat tinggi.

Pejabat dengan karakter seperti ini bahkan sangat berpotensi pula untuk mempertahankan dan memperkuat kekuasaannya dengan cara menggunakan kekuasaan yang

dimilikinya untuk mengumpulkan uang demi membiayai praktek-praktek politiknya. Ketika orang melakukan investasi politik maka ada motivasi untuk melipatgandakan keuntungan atas investasi tersebut. baik keuntungan secara politik maupun ekonomi yaitu terpeliharanya kekuasaan dengan praktek-praktek korupsinya dan keuntungan secara ekonomi yaitu bertambahnya kekayaan pribadi karena praktek-praktek korupsi.

## 2) Faktor Eksternal

Adapun yang dimaksud dengan faktor eksternal ini adalah adanya sistem pemerintahan yang memang memang memberikan kesempatan kepada pemegang kekuasaan untuk melakukan korupsi.<sup>20</sup>

Unsur-unsur tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 adalah:

- 1) melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
- 2) perbuatan melawan hukum;
- 3) merugikan keuangan negara atau perekonomian;
- 4) menyalahgunakan kekuasaan, kesempatan atas sarana yang ada padanya karena jabatan dan kedudukannya dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>21</sup> Evi Hartanti, *Op. Cit.*, hlm. 16.

## F. Kerangka Teori

### 1. *Grand Theory* : Teori Keadilan

Teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan “*the search for justice*”.<sup>22</sup> Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran.

Teori-teori itu dapat disebut: teori keadilan Aristoteles dalam buku *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawls dalam buku *a theory of justice*. Konsep keadilan ini tidak langsung dipakai dasar teori disertasi, karena jauh dari tugas profesi dokter.

#### a. Teori Keadilan Aristoteles

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karya *nicomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Lebih khusus, dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang, berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukum, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”.<sup>23</sup>

Pendapat bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan, namun Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik

<sup>22</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cet VIII, Yogyakarta: Kanisius, 1995, hlm. 196.

<sup>23</sup> Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004, hlm. 24

mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit, yang sekarang biasa dipahami tentang kesamaan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan, prestasi, dan sebagainya.

Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Lebih lanjut, dia membedakan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangka konsepsi di wilayah keadilan distributif, bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada keadilan yang kedua, bahwa yang menjadi persoalan bahwa ketidaksetaraan disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelas bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles bahwa distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebaikan, yakni nilai bagi masyarakat.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 25

Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang pantas perlu diberikan kepada si pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggu tentang “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Uraian tersebut nampak bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.<sup>25</sup>

Dalam membangun argumentasi, Aristoteles menekankan perlu dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Pembedaan ini jangan dicampuradukkan dengan pembedaan antara hukum positif yang ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat. Berdasarkan pembedaan Aristoteles, dua penilaian yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan serupa yang lain, kendati diwujudkan dalam bentuk perundang-

---

<sup>25</sup> *Ibid*

undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia.<sup>26</sup>

#### **b. Keadilan Sosial John Rawls**

John Rawls dalam buku *a theory of justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

Istilah perbedaan sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus.<sup>27</sup>

Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 26-27

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 27

masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

Menurut Rawls, situasi ketidaksetaraan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa, sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksetaraan menjamin *maximum minimorum* bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa, sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksetaraan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang, supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi, sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*)

bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.<sup>28</sup>

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan berbagai kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah.

John Rawls menyatakan dua prinsip keadilan yang dipercaya akan dipilih dalam posisi awal. Di bagian ini John Rawls hanya akan membuat komentar paling umum, dan karena itu formula pertama dari prinsip-prinsip ini bersifat tentatif. Kemudian John Rawls mengulas sejumlah rumusan dan merancang langkah demi langkah pernyataan final yang akan diberikan nanti. John Rawls yakin bahwa tindakan ini membuat penjelasan berlangsung dengan alamiah.

Pernyataan pertama dari dua prinsip tersebut berbunyi sebagai berikut:<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University Press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 38

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 72



*Pertama*, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang.

*Kedua*, ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa, sehingga (a) dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang, dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang. Ada dua frasa ambigu pada prinsip kedua, yakni “keuntungan semua orang” dan “sama-sama terbuka bagi semua orang”. Pengertian frasa-frasa itu secara lebih tepat yang akan mengarah pada rumusan kedua. Versi akhir dari dua prinsip tersebut diungkapkan dalam mempertimbangkan prinsip pertama.

Melalui jalan komentar umum, prinsip-prinsip tersebut menerapkan struktur dasar masyarakat, mereka akan mengatur penerapan hak dan kewajiban dan mengatur distribusi keuntungan sosial dan ekonomi. Sebagaimana diungkapkan rumusan mereka, prinsip-prinsip tersebut menganggap bahwa struktur sosial dapat dibagi menjadi dua bagian utama, prinsip pertama diterapkan yang satu, yang kedua pada yang lain. Mereka membagi antara aspek-aspek sistem sosial yang mendefinisikan dan menjamin kebebasan warganegara dan aspek-aspek yang menunjukkan dan mengukuhkan ketimpangan sosial ekonomi. Kebebasan dasar warga Negara adalah kebebasan politik (hak untuk memilih dan dipilih menduduki jabatan publik) bersama dengan kebebasan berbicara dan berserikat, kebebasan

berkeyakinan dan kebebasan berpikir, kebebasan seseorang seiring dengan kebebasan untuk mempertahankan hak milik (personal), dan kebebasan dari penangkapan sewenang-wenang sebagaimana didefinisikan oleh konsep *rule of law*. Kebebasan-kebebasan ini oleh prinsip pertama diharuskan setara, karena warga suatu masyarakat yang adil mempunyai hak-hak dasar yang sama.

Prinsip kedua berkenaan dengan distribusi pendapatan dan kekayaan serta dengan desain organisasi yang menggunakan perbedaan dalam otoritas dan tanggung jawab, atau rantai komando. Sementara distribusi kekayaan dan pendapatan tidak perlu sama, harus demi keuntungan semua orang, dan pada saat yang sama, posisi-posisi otoritas dan jabatan komando harus bisa diakses oleh semua orang. Masyarakat yang menerapkan prinsip kedua dengan membuat posisi-posisinya terbuka bagi semua orang, sehingga tunduk dengan batasan ini, akan mengatur ketimpangan sosial ekonomi sedemikian hingga semua orang diuntungkan.

Prinsip-prinsip ini ditata dalam tata urutan dengan prinsip pertama mendahului prinsip kedua. Urutan ini mengandung arti bahwa pemisahan dari lembaga-lembaga kebebasan setara yang diperlukan prinsip pertama tidak bisa dijustifikasi, atau digantikan dengan, keuntungan sosial dan ekonomi yang lebih besar. Distribusi kekayaan dan pendapatan, serta hierarki otoritas, harus sejalan dengan kebebasan warga Negara dan kesamaan kesempatan.

Jelas bahwa prinsip-prinsip tersebut agak spesifik isinya, dan penerimaan mereka terletak pada asumsi-asumsi tertentu yang pada akhirnya harus dijelaskan. Teori keadilan tergantung pada teori masyarakat dalam hal-hal yang akan tampak nyata nanti. Sekarang, harus dicermati bahwa dua prinsip tersebut (dan hal ini berlaku pada semua rumusan) adalah kasus khusus tentang konsepsi keadilan yang lebih umum yang bisa dijelaskan sebagai berikut:<sup>30</sup>

Semua nilai sosial – kebebasan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan dan basis-basis harga diri – didistribusikan secara sama kecuali jika distribusi yang tidak sama dari sebagian, atau semua, nilai tersebut demi keuntungan semua orang.

Ketidakadilan adalah ketimpangan yang tidak menguntungkan semua orang. Tentu, konsepsi ini sangat kabur dan membutuhkan penafsiran.

Sebagai langkah pertama, anggaplah bahwa struktur dasar masyarakat mendistribusikan sejumlah nilai-nilai primer, yakni segala sesuatu yang diinginkan semua orang yang berakal. Nilai-nilai ini biasanya punya kegunaan apa pun rencana hidup seseorang. Sederhananya, anggaplah bahwa nilai-nilai primer utama pada disposisi masyarakat adalah hak dan kebebasan, kekuasaan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan. Hal-hal tersebut merupakan nilai-nilai sosial primer. Nilai-nilai primer lain seperti kesehatan dan kekuatan, kecerdasan dan imajinasi, hal-hal natural, kendati kepemilikannya dipengaruhi oleh struktur dasar, namun tidak langsung

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 74

berada di bawah kontrolnya. Bayangkan tatanan hipotesis awal di mana semua nilai primer di distribusikan secara sama, semua orang punya hak dan kewajiban yang sama, pendapatan dan kekayaan dibagi sama rata. Kondisi ini memberikan standar untuk menilai perbaikan. Jika ketimpangan kekayaan dan kekuasaan organisasional akan membuat semua orang menjadi lebih baik daripada situasi asal hipotesis ini, maka mereka sejalan dengan konsepsi umum.

Mustahil secara teoritis, bahwa dengan memberikan sejumlah kebebasan fundamental, mereka secara memadai dikompensasi capaian-capaian ekonomi dan sosialnya. Konsepsi keadilan umum tidak menerapkan batasan pada jenis ketimpangan apa yang diperbolehkan, hanya mengharuskan agar posisi semua orang bisa diperbaiki. Tidak perlu mengandaikan sesuatu yang amat drastis seperti persetujuan pada perbudakan. Bayangkan bahwa orang-orang justru menanggalkan hak-hak politik tertentu manakala keuntungan ekonomi signifikan dan kemampuan mereka untuk memengaruhi arus kebijaksanaan melalui penerapan hak-hak tersebut pada semua kasus akan terpinggir. Pertukaran jenis ini yang akan diungkapkan dua prinsip tersebut, setelah diurutkan secara serial mereka tidak mengijinkan pertukaran antara kebebasan dasar dengan capaian-capaian sosial dan ekonomi. Urutan secara serial atas prinsip-prinsip tersebut mengekspresikan pilihan dasar di antara nilai-nilai sosial primer.

Dalam mengembangkan keadilan sebagai *fairness*, dalam banyak hal akan mengabaikan konsepsi umum tentang keadilan dan justru mengulas kasus khusus dua prinsip dalam urutan. Keuntungan dari prosedur ini, bahwa sejak awal persoalan prioritas diakui, kemudian diciptakan upaya untuk menemukan prinsip-prinsip untuk mengatasinya. Orang digiring untuk memperhatikan seluruh kondisi di mana pengetahuan tentang yang absolut memberi penekanan pada kebebasan dengan menghargai keuntungan sosial dan ekonomi, sebagaimana didefinisikan oleh *leksikal order* dua prinsip tadi, akan jadi masuk akal. Urutan ini tampak ekstrim dan terlampau spesial untuk menjadi hal yang sangat menarik, namun ada lebih banyak justifikasi daripada yang akan terlihat pada pandangan pertama. Atau setidaknya seperti yang akan disebutkan. Selain itu, perbedaan antara hak-hak dan kebebasan fundamental dengan keuntungan sosial dan ekonomi menandai perbedaan di antara nilai sosial primer yang seharusnya dimanfaatkan. Perbedaan yang ada dan urutan yang diajukan hanya bersandar pada perkiraan. Namun penting untuk menunjukkan kalimat utama dari konsepsi keadilan yang masuk akal, dan dalam kondisi, dua prinsip dalam tata urutan serial tersebut bisa cukup berguna.

Kenyataan bahwa dua prinsip tersebut bisa diterapkan pada berbagai lembaga namun punya konsekuensi tertentu. Berbagai hal menggambarkan hal ini. Pertama, hak-hak dan kebebasan yang diacu

oleh prinsip-prinsip ini adalah hak-hak dan kebebasan yang didefinisikan oleh aturan publik dari struktur dasar. Kebebasan orang ditentukan oleh hak dan kewajiban yang dibentuk lembaga-lembaga utama masyarakat. Kebebasan orang ditentukan oleh hak dan kewajiban yang dibentuk lembaga-lembaga utama masyarakat. Kebebasan merupakan pola yang pasti dari bentuk-bentuk sosial. Prinsip pertama menyatakan bahwa seperangkat aturan tertentu, aturan-aturan yang mendefinisikan kebebasan dasar, diterapkan pada semua orang secara sama dan membiarkan kebebasan ekstensif yang sesuai dengan kebebasan bagi semua. Satu alasan untuk membatasi hak-hak yang menentukan kebebasan dan mengurangi kebebasan bahwa hak-hak setara sebagaimana didefinisikan secara institusional tersebut saling mencampuri.

Hal lain yang harus diingat bahwa ketika prinsip-prinsip menyebutkan *person*, atau menyatakan bahwa semua orang memperoleh sesuatu dari ketidaksetaraan, acuannya *person* yang memegang berbagai posisi sosial, atau jabatan atau apapun yang dikukuhkan oleh struktur dasar. Dalam menerapkan prinsip kedua diasumsikan bahwa dimungkinkan untuk memberi harapan akan kesejahteraan pada individu-individu yang memegang posisi-posisi tersebut. Harapan ini menunjukkan masa depan hidup mereka sebagaimana dilihat dari status sosial mereka. Secara umum, harapan orang-orang bergantung pada distribusi hak dan kewajiban di seluruh

struktur dasar. Ketika hal ini berubah, harapan berubah. Dapat diasumsikan bahwa harapan-harapan tersebut terhubung dengan upaya menaikkan masa depan orang yang representatif pada satu posisi, berarti kita meningkatkan atau menurunkan masa depan orang-orang representatif di posisi-posisi lain.

Prinsip kedua menuntut agar setiap orang mendapat keuntungan dari ketimpangan dalam struktur dasar. Berarti masuk akal bagi setiap orang representatif yang didefinisikan oleh struktur ini, ketika ia memandangnya sebagai sebuah titik perhatian, untuk memilih masa depannya dengan ketimpangan daripada masa depannya tanpa ketimpangan. Orang tidak boleh menjustifikasi perbedaan pendapatan atau kekuatan organisasional karena orang-orang lemah lebih diuntungkan oleh lebih banyaknya keuntungan orang lain. Lebih sedikit penghapusan kebebasan yang dapat diseimbangkan dengan cara ini. Dengan diterapkan pada struktur dasar, prinsip utilitas akan memaksimalkan jumlah harapan orang-orang representatif (ditekankan oleh sejumlah orang yang mereka wakili, dalam pandangan klasik), dan hal ini akan membuat kita mengganti sejumlah kerugian dengan pencapaian hal lain. Dua prinsip tersebut menyatakan bahwa semua orang mendapat keuntungan dari ketimpangan sosial dan ekonomi. Namun jelas bahwa ada banyak cara yang membuat semua orang bisa diuntungkan ketika penataan awal atas kesetaraan dianggap sebagai standar. Bagaimana memilih di antara berbagai kemungkinan ini? Pada

prinsipnya harus jelas, sehingga dapat memberikan kesimpulan yang pasti.

### c. Teori Keadilan Pancasila

Negara Pancasila adalah negara kebangsaan yang berkeadilan sosial, yang berarti bahwa negara sebagai penjelmaan manusia sebagai Makhluk Tuhan yang Maha Esa, sifat kodrat individu dan makhluk sosial bertujuan untuk mewujudkan suatu keadilan dalam hidup bersama (Keadilan Sosial). Keadilan sosial tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan manusia sebagai makhluk yang beradab (sila kedua). Manusia pada hakikatnya adalah adil dan beradab, yang berarti manusia harus adil terhadap diri sendiri, adil terhadap Tuhannya, adil terhadap orang lain dan masyarakat serta adil terhadap lingkungan alamnya.<sup>31</sup>

Berkaitan dengan Keadilan Sosial dimaksud, pandangan keadilan dalam hukum secara harfiahnya mempunyai makna yang sempit yakni apa yang sesuai dengan hukum dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil. Jika terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan pengadilan untuk memulihkan keadilan. Dalam hal terjadinya pelanggaran pidana atau yang dalam bahasa sehari-hari disebut “*kejahatan*” maka harus dilakukan pengadilan yang akan melakukan pemulihan keadilan dengan menjatuhkan hukuman

---

<sup>31</sup> <http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>.



kepada orang yang melakukan pelanggaran pidana atau kejahatan tersebut.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*fiilosofische grondslag*) sampai sekarang tetap dipertahankan dan masih tetap dianggap penting bagi negara Indonesia. Secara aksiologis, bangsa Indonesia merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila (*subscriber of values Pancasila*). Bangsa Indonesia yang berketuhanan, yang berkemanusiaan, yang bersatu, yang berkerakyatan, dan yang berkeadilan sosial.

Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesia adalah yang menghargai, mengakui, serta menerima Pancasila sebagai suatu bernilai. Pengakuan, penghargaan, dan penerimaan Pancasila sebagai sesuatu yang bernilai itu akan tampak merefleksikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan bangsa Indonesia. Kalau pengakuan, penerimaan, atau penghargaan itu direfleksikan dalam sikap, tingkah laku, serta perbuatan manusia dan bangsa Indonesia dalam hal ini sekaligus adalah pengembannya dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan manusia Indonesia. Oleh karenanya Pancasila sebagai suatu sumber hukum tertinggi secara irasional dan sebagai rasionalitasnya adalah sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelima

sebagai berikut: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Yang menjadi persoalan sekarang adalah apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Untuk lebih lanjut menguraikan tentang keadilan dalam perspektif hukum nasional, terdapat diskursus penting tentang adil dan keadilan sosial. Adil dan keadilan adalah pengakuan dan perlakuan seimbang antara hak dan kewajiban.

Konsepsi demikian apabila dihubungkan dengan sila kedua dari Pancasila sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia, pada hakikatnya menginstruksikan agar senantiasa melakukan perhubungan yang serasi antar manusia secara individu dengan kelompok individu yang lainnya sehingga tercipta hubungan yang adil dan beradab.

Lebih lanjut apabila dihubungkan dengan “Keadilan Sosial”, maka keadilan itu harus dikaitkan dengan hubungan-hubungan kemasyarakatan. Keadilan sosial dapat diartikan sebagai:<sup>32</sup>

- 1) mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak.
- 2) menumpas keaniayaan, ketakutan dan perkosaan dan pengusaha-pengusaha.
- 3) merealisasikan persamaan terhadap hukum antara setiap individu, pengusaha-pengusaha dan orang-orang mewah yang didapatnya dengan tidak wajar”.

Keadilan sosial menyangkut kepentingan masyarakat dengan sendirinya individu yang berkeadilan sosial itu harus menyisihkan kebebasan individunya untuk kepentingan individu yang lainnya.

---

<sup>32</sup> <http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>

Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan di dalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang mensesikan atau menseslaraskan keadilan-keadilan yang bersifat umum di antara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Dalam keadilan ini lebih menitikberatkan pada keseimbangan antara hak-hak individu masyarakat dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada di dalam kelompok masyarakat hukum.<sup>33</sup>

Prinsip keadilan bagi bangsa Indonesia dapat dilihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dalam alinea 1 menyatakan bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Selanjutnya pada alinea 2 dinyatakan bahwa dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Sedangkan pada alinea 4 dinyatakan bahwa kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

---

<sup>33</sup><http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum.html>

kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Adapun isi pokok yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat adalah meliputi empat hal yang merupakan prinsip-prinsip pokok kenegaraan, yaitu:

1) Tentang Tujuan Negara

a) Tujuan Khusus

Terkandung dalam anak kalimat "...untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa...". Tujuan khusus dalam kalimat tersebut sebagai realisasinya adalah dalam hubungannya dengan politik dalam negeri Indonesia, yaitu:

(1) Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini dalam hubungannya dengan tujuan negara hukum adalah mengandung pengertian negara hukum formal.

(2) Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini dalam hubungannya dengan pengertian tujuan negara hukum adalah mengandung pengertian negara hukum material.

b) Tujuan Umum

Tujuan negara yang bersifat umum ini dalam arti lingkup kehidupan sesama bangsa di dunia. Hal ini terkandung dalam kalimat "...dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...". Tujuan negara dalam anak kalimat ini realisasinya dalam hubungannya dengan politik luar negeri Indonesia, yaitu diantara bangsa-bangsa di dunia ikut melaksanakan suatu ketertiban dunia yang berdasarkan pada prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial. Hal inilah yang merupakan dasar politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif.

2) Tentang Ketentuan Diadakannya UUD Negara

Ketentuan ini terkandung dalam anak kalimat "...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu

Undang-Undang Dasar Negara Indonesia...”. Dalam kalimat ini menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Negara yang bersifat konstitusional, di mana mengharuskan bagi negara Indonesia untuk diadakannya UUD Negara dan ketentuan inilah yang merupakan sumber hukum bagi adanya Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan yang terdapat dalam alinea keempat inilah yang merupakan dasar yuridis bahwa Pembukaan UUD 1945 merupakan sumber bagi adanya UUD 1945, sehingga dengan demikian Pembukaan UUD 1945 memiliki kedudukan lebih tinggi daripada pasal-pasal UUD 1945.

### 3) Tentang Bentuk Negara

Ketentuan ini terdapat dalam anak kalimat sebagai berikut, “...yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”. Dalam anak kalimat ini dinyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Republik yang berkedaulatan rakyat. Negara dari, oleh dan untuk rakyat. Dengan demikian hal ini merupakan suatu norma dasar negara bahwa kekuasaan adalah di tangan rakyat.

### 4) Tentang Dasar Filsafat Negara

Ketentuan ini terdapat dalam anak kalimat sebagai berikut, “...dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

permusyawaratan/perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia...”.

## 2. *Middle Range Theory*: Teori Sistem Hukum Friedmann

Pada hakikatnya, sebuah sistem adalah sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu. Sistem bisa bersifat mekanis, organis, atau sosial. Tubuh manusia, sebuah mesin *pinball*, dan gereja Katolik Roma semuanya adalah sistem. David Easton telah mendefinisikan sistem politik sebagai kumpulan interaksi dengan mempertahankan batas-batas tertentu yang bersifat bawaan dan dikelilingi oleh sistem-sistem sosial lainnya yang terus menerus menimpakan pengaruh padanya.<sup>34</sup>

Definisi yang agak mendalam ini berpijak pada konsep fundamental tertentu. Sistem politik adalah “sekumpulan interaksi”, sebuah sistem sosial dengan kata lain bukan sebuah struktur atau mesin, melainkan perilaku dan perilaku yang saling berelasi dengan perilaku lainnya. Sistem memiliki batas-batas, artinya seorang pengamat yang teliti bisa melihat dari mana awal dan ujungnya. Ia bisa menandai perbedaannya dari sistem-sistem lainnya. Kumpulan interaksi apapun bisa disebut sebagai sistem, jika seorang pengamat bisa menjelaskannya, dengan menemukan batas-batas riilnya atau mendefinisikan sebagiannya.

Namun apa yang menjadi batas-batas sistem hukum (*legal system*)?

Bisakah kita membedakan sistem hukum dari sistem-sistem sosial lainnya?

---

<sup>34</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, diterjemahkan oleh M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 6.

Bisakah kita mengatakan, dengan kata lain, dari mana awal dan akhirnya? Istilah *legal* berarti terkait dengan hukum, karena itu, untuk mendefinisikan suatu sistem hukum kita memerlukan semacam definisi-definisi kerja mengenainya.

Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Yang pertama, hal itu bergantung pada ketentuan hukum yang berlaku.

Teori sistem hukum, yang dikembangkan oleh Friedmann, menguraikan bahwa hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum.<sup>35</sup>

Selanjutnya, substansi hukum terdiri atas peraturan hukum substantif dan peraturan hukum tentang bagaimanakah seharusnya lembaga-lembaga yang diciptakan oleh peraturan hukum substantif berperilaku, yang berdasarkan pendapat HLA Hart, suatu substansi sistem hukum adalah kesatuan dari peraturan hukum primer (*primary rules*), yaitu norma-norma tentang perilaku dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*), yaitu norma-norma tentang norma-norma perilaku, misalnya bagaimana menentukan validitas norma-norma tentang perilaku,

---

<sup>35</sup>*Ibid*, hlm. 14



bagaimana menegakkan (*enforce*) norma-norma tentang perilaku, dan sebagainya.<sup>36</sup>

Menurut Hart, ada dua kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensi sistem hukum, yaitu *pertama*, adanya dasar pengakuan yang didukung oleh peraturan hukum sekunder yang diterima sebagai mengikat oleh aparatur hukum yang bertugas menciptakan, mengubah, menerapkan, menegakkan, atau mengevaluasi peraturan hukum primer; *kedua*, tiap-tiap warga negara mematuhi peraturan hukum primer, paling tidak dikarenakan ketakutan akan hukuman.<sup>37</sup>

Syarat kedua bagi eksistensi sistem hukum menurut Hart tersebut memiliki relevansi teoritis dengan komponen ketiga dari sistem hukum menurut Friedman, yaitu kultur hukum, yang dipahaminya sebagai dukungan sosial atas hukum, seperti kebiasaan, pandangan, cara berperilaku dan berpikir, yang menggerakkan dukungan masyarakat untuk mematuhi atau tidak mematuhi aturan.<sup>38</sup>

Menurut Friedman, sistem hukum mempunyai fungsi merespons harapan masyarakat terhadap sistem hukum, dengan cara antara lain mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang dipandang benar oleh masyarakat, dengan merujuk kepada keadilan. Jadi keadilan menurut Friedman, adalah tujuan akhir dari sistem hukum.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup>*Ibid*

<sup>37</sup> HLA Hart, *The Concept of Law*, London: the English Language Book Society and Oxford University Press, 1972, hlm. 49-60

<sup>38</sup> Lawrence M. Friedman, 1975, *Op. Cit*, hlm. 14

<sup>39</sup>*Ibid*, hlm. 17-18

### 3. *Applied Theory* :

#### a. Teori Bekerjanya Hukum

Menurut Chambliss & Seidman,<sup>40</sup> bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu: Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi, Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal (*Societal Personal Force*), Budaya Hukum serta unsur-unsur Umpan Balik (*feed back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.

Konsepsi operasional tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat dengan didasarkan pada dua konsep yang berbeda, yaitu konsep tentang ramalan-ramalan mengenai akibat-akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing tahun 1973 dan konsep Hans Kelsen tentang aspek rangkap dari suatu peraturan hukum. Berdasarkan konsep Lundberg dan Lansing, serta konsep Hans Kelsen tersebut Robert B. Seidman dan William J. Chambliss menyusun suatu Konsep Bekerjanya Hukum di dalam Masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sangat tergantung banyak faktor. Secara garis besar bekerjanya hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa

---

<sup>40</sup> MI Dani Putra, Teori Chambliss & Seidman, <http://daniputralaw.blogspot.com/2012/10/teori-chambliss-seidman.html?m=1>, diposkan 4th October 2012, diakses pada 12 Januari 2021, Pukul 16.59 WIB.

faktor utama. Faktor tersebut meliputi keseluruhan komponen sistem hukum, yaitu faktor substansial, faktor struktural dan faktor kultural.

Sistem hukum yang ada dan dijalankan seperti sekarang ini tidak jatuh dari langit, melainkan dibangun oleh masyarakat seiring dengan tingkat peradaban sosialnya. Tiap-tiap negara memiliki karakteristik ideologis yang berbeda dan karakteristik inilah yang kemudian akan mewarnai corak hukum yang akan dibangun. Pernyataan ini sekaligus mengisyaratkan bahwa hukum tidak dapat dilepaskan dari struktur sosialnya. Dengan perkataan lain hukum yang baik adalah hukum yang tumbuh sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Hukum modern yang digunakan di Indonesia sebenarnya tidak berasal dari bumi Indonesia sendiri melainkan diimpor dari negara lain (Barat, Eropa). Pertumbuhan hukum di Eropa berjalan seiring dengan perkembangan masyarakatnya sedangkan pertumbuhan hukum di Indonesia tidak demikian, karena Indonesia mengalami terlebih dahulu bentuk penjajahan dari negara-negara Barat. Indonesia mengalami proses pertumbuhan hukum yang bersifat *a-histori*. Intrusi hukum modern ke dalam struktur sosial masyarakat Indonesia yang belum siap mengakibatkan munculnya berbagai konflik kepentingan yang melatarbelakangi pembuatan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya.

Peraturan perundang-undangan (*legislation*) merupakan bagian dari hukum yang dibuat secara sengaja oleh institusi negara. Dalam

konteks demikian peraturan perundang-undangan tidak mungkin muncul secara tiba-tiba pula. Peraturan perundang-undangan dibuat dengan tujuan dan alasan tertentu. Dalam perpektif sosiologis, pembuatan peraturan perundang-undangan (*law making*) sebagai bagian dari politik hukum (tahap formulasi) pada hakikatnya merupakan “keputusan politik” atau kebijakan publik yang mengalokasikan kekuasaan, menentukan peruntukan berbagai sumber daya, hubungan antarmanusia, prosedur yang harus ditempuh, pengenaan sanksi, dan sebagainya. Oleh karena itu selalu ada risiko bahwa hal-hal yang dicantumkan dalam peraturan tidak didukung oleh basis alami yang memadai, melainkan hanya ungkapan keinginan pembuatnya semata. Dalam perspektif hukum dan kebijakan publik, fenomena di atas merupakan suatu keadaan yang timbul sebagai akibat dominasi model pendekatan institusional dalam pembuatan kebijakan atau keputusan.

Pembuatan kebijakan yang terjadi dalam organisasi dipengaruhi oleh dependensinya dan lingkungan tempat ia berada, bukan oleh pertimbangan yang murni rasional dan formal semata. Kebijakan bisa menyimpang di dalam organisasi. Dalam rangka mempertahankan kelangsungan hidupnya, anggota organisasi dapat membuat keputusan atau kebijakan yang bertentangan dengan cara dan tujuan yang telah mereka tetapkan sebelumnya.

Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu: Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi (*Sanction Activity Institutions*), Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal (*Societal Personal Force*), Budaya Hukum (*Legal Culture*) serta unsur-unsur Umpan Balik (*Feed Back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan. Menurut Chambliss dan Seidman terdapat hubungan antara hukum dan kekuasaan, di mana kekuatan social dan pribadi yang terdapat di masyarakat keberadaannya menekan lembaga pembuat hukum secara langsung sebagai lembaga yang membuat hukum dan secara tidak langsung menekan lembaga penegak hukum, sedangkan lembaga penegak hukum juga mengalami tekanan secara langsung dari kekuatan sosial dan pribadi. Lembaga pembuat hukum bekerja dengan membuat peraturan yang ditujukan untuk mengatur masyarakat, demikian pula dengan lembaga penegak hukum yang bekerja untuk melakukan *law enforcement* untuk ditegakkan di masyarakat. Masyarakat adalah tujuan akhir dari bekerjanya hukum. Jadi dapat dikatakan bahwa hukum yang dibuat oleh pembuat hukum yang sudah mengalami tekanan dari kekuatan sosial dan pribadi di tegakkan oleh penegak hukum yang juga mengalami tekanan dari kekuatan sosial dan pribadi ke masyarakat, sehingga hukum yang sampai ke masyarakat adalah hukum yang

bercorak kekuasaan. Realitas ini semakin nyata ketika hukum positif menjadi satu-satunya sandaran dalam hukum modern. Dapat dikemukakan beberapa faktor tersebut yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat. Faktor-faktor tersebut yaitu: (a) Bersifat yuridis normatif (menyangkut pembuatan peraturan perundangundangannya); (b) Penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah); (c) faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis sosiologis serta kultur hukum dari *role occupant*); (d) Konsistensi dan harmonisasi antara politik hukum dalam konstitusi dengan produk hukum di bawahnya. Hal ini dapat dilakukan dengan pemagaran secara preventif melalui prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam "*law making*" dan represif melalui *Judicial Review* (MA) dan *Constitutional Review* (MK) apabila suatu peraturan telah diundangkan.

Bekerjanya hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal, oleh karena itu keberhasilan bekerjanya hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu :

- 1) Faktor hukumnya sendiri;
- 2) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>41</sup>

#### **b. Teori Hukum Progresif**

Teori Hukum Progresif dicetuskan oleh Satjipto Rahardjo dimana dinyatakan bahwa pemikiran hukum perlu kembali pada filosofis dasarnya yaitu hukum untuk manusia, bukan sebaliknya sehingga manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hal ini mengingat di samping kepastian dan keadilan hukum juga berfungsi untuk kesejahteraan hidup manusia atau memberikan kemanfaatan kepada masyarakat. Sehingga boleh dikatakan bahwa berhukum adalah sebagai medan dan perjuangan manusia dalam konteks mencari kebahagiaan hidup.<sup>42</sup> Satjipto Rahardjo menyatakan “...., baik faktor; peranan manusia, maupun masyarakat, ditampilkan ke depan, sehingga hukum lebih tampil sebagai medan pergulatan dan perjuangan manusia. Hukum dan bekerjanya hukum seyogianya dilihat dalam konteks hukum itu sendiri. Hukum tidak ada untuk diri dan

---

<sup>41</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, 2002, hlm. 4-5

<sup>42</sup> Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009, hlm.1

keperluannya sendiri, melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia.<sup>43</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.<sup>44</sup>

Bagi hukum progresif proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*). Peraturan buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan, pada titik inilah menurut Satjipto

---

<sup>43</sup> Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007, hlm. ix

<sup>44</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. xiii



Rahardjo hukum harus dibiarkan mengalir begitu saja menggeser paradigma hukum positivisme untuk menemukan tujuannya sendiri. Agar hukum dirasakan manfaatnya, maka dibutuhkan jasa pelaku hukum yang kreatif menterjemahkan hukum itu dalam kepentingan-kepentingan sosial yang memang harus dilayaninya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dipahami bahwa secara substantif gagasan pemikiran hukum progresif tidak semata-mata memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatik melainkan juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik di mana hukum dipandang sebagai suatu:

#### 1) Institusi Yang Dinamis

Pemikiran hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*). Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan di sini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan,

kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).<sup>45</sup>

Dalam konteks yang demikian itu, hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara berhukum kita, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, status quo dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan undang-undang maupun pada kultur hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah skema yang final, maka hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, melainkan manusialah yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan kepastian hukum.

## 2) Ajaran Kemanusiaan dan Keadilan

Dasar filosofi dari pemikiran hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.<sup>46</sup> Hukum adalah untuk manusia, dalam artian hukum hanyalah sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu menurut pemikiran hukum progresif,

<sup>45</sup> Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Yogyakarta: Rangkap Education, 2010, hlm. 72

<sup>46</sup> Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif, Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Antony Lib bekerjasama LSHP, 2009, hlm. 31

hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan.

### 3) Aspek Peraturan dan Perilaku

Orientasi pemikiran hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun di sini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku berada di atas aspek peraturan, faktor manusia dan kemanusiaan mempunyai unsur *compassion* (perasaan baru), *sincerely* (ketulusan), *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian), dan *determination* (kebulatan tekad).

Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan di atas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap dan perilaku dari aras legalistik-positivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (holistik), yaitu manusia sebagai pribadi (individu) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung

jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada siapapun. Mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak paradigma penegakan hukum, akan memberikan pemahaman hukum sebagai proses kemanusiaan.<sup>47</sup>

#### 4) Ajaran Pembebasan

Pemikiran hukum progresif menempatkan diri sebagai kekuatan “pembebasan” yaitu membebaskan diri dari tipe, cara berpikir, asas dan teori hukum yang legalistik-positivistik. Dengan ciri ini “pembebasan” itu, hukum progresif lebih mengutamakan “tujuan” daripada “prosedur”. Dalam konteks ini, untuk melakukan penegakan hukum, maka diperlukan langkah-langkah kreatif, inovatif dan bila perlu melakukan “mobilisasi hukum” maupun “*rule breaking*”.

Paradigma “pembebasan” yang dimaksud di sini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkisme, sebab apapun yang dilakukan harus tetap didasarkan pada logika kepatutan sosial dan logika keadilan serta tidak semata-mata berdasarkan logika peraturan semata. Disinilah pemikiran hukum progresif itu menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan sebagai penggerak, pendorong sekaligus pengendali “paradigma pembebasan” itu.

---

<sup>47</sup> *Ibid*

Dengan demikian paradigma pemikiran hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat konsep pemikiran hukum progresif merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.

### c. Teori Tujuan Hukum

Berbicara mengenai cita-cita hukum, tidak dapat dipungkiri bahwa pemikiran dari seorang ahli hukum, filsuf hukum dan sekaligus juga seorang birokrat dan politisi Jerman dari mazhab Relativisme yaitu Gustav Radbruch (1878-1949) sangat berpengaruh di dunia hukum. Menurut Radbruch, hukum sebagai gagasan kultural tidak bisa formal, tetapi harus diarahkan kepada cita-cita hukum yaitu keadilan, untuk mengisi cita keadilan itu, kita harus menoleh kepada kegunaannya sebagai unsur kedua dari cita hukum. Pengertian kegunaan hanya dapat dijawab dengan menunjukkan pada konsepsi-konsepsi yang berbeda tentang negara dan hukum. Untuk melengkapi formalitas keadilan dan relativitas kegunaan, keamanan dimasukkan sebagai unsur ketiga dari cita hukum. Kegunaan menuntut kepastian hukum. Hukum harus pasti. Tuntutan akan keadilan dan kepastian merupakan bagian-bagian yang tetap dari cita hukum, dan ada di luar pertentangan-pertentangan bagi pendapat politik. Kegunaan memberi unsur relativitas. Tetapi tidak hanya kegunaan sendiri yang relatif,

hubungan antara tiga unsur dari cita hukum itu juga relatif. Seberapa jauh kegunaan lebih kuat dari keadilan atau keamanan lebih penting dari kegunaan, merupakan masalah yang harus diputuskan oleh sistem politik.<sup>48</sup>

Menurut Gustav Radbruch keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan (Gustav Radbruch: *Gerechtigkeit, Rechtssicherheit, Zweckmäßigkeit*) adalah tiga terminologi yang sering dilantunkan di ruang-ruang kuliah dan kamar-kamar peradilan, namun belum tentu dipahami hakikatnya atau disepakati maknanya. Keadilan dan kepastian hukum, misalnya. Sekilas kedua terma itu berseberangan, tetapi boleh jadi juga tidak demikian. Kata keadilan dapat menjadi terma analog, sehingga tersaji istilah keadilan prosedural, keadilan legalis, keadilan komutatif, keadilan distributif, keadilan vindikatif, keadilan kreatif, keadilan substantif, dan sebagainya. Keadilan prosedural, sebagaimana diistilahkan oleh Nonet dan Selznick untuk menyebut salah satu indikator dari tipe hukum otonom, misalnya, ternyata setelah dicermati bermuara pada kepastian hukum demi tegaknya *the rule of law*. Jadi, pada konteks ini keadilan dan kepastian hukum tidak berseberangan, melainkan justru bersandingan.<sup>49</sup>

Keadilan dan Kepastian adalah dua nilai aksiologis di dalam hukum.

---

<sup>48</sup> W. Friedman, *Legal Theory*. Diterjemahkan oleh Muhammad Arifin, *Teori dan Filsafat Hukum-Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan Kedua, 1994, hlm. 42-45

<sup>49</sup> Sidharta, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2010, hlm. 3

Wacana filsafat hukum sering mempersoalkan kedua nilai ini seolah-olah keduanya merupakan antinomi, sehingga filsafat hukum dimaknai sebagai pencarian atas keadilan yang berkepastian atau kepastian yang berkeadilan.<sup>50</sup>

Pandangan Gustav Radbruch secara umum diartikan bahwa kepastian hukum tidak selalu harus diberi prioritas pemenuhannya pada tiap sistem hukum positif, seolah-olah kepastian hukum itu harus ada lebih dulu, baru kemudian keadilan dan kemanfaatan. Gustav Radbruch kemudian meralat teorinya bahwa ketiga tujuan hukum sederajat.<sup>51</sup> Gustav Radbruch, pencetus tiga nilai dasar hukum dari Jerman pernah mengatakan bahwa hukum yang baik adalah ketika hukum tersebut memuat nilai keadilan, kepastian hukum dan kegunaan. Artinya, meski ketiganya merupakan nilai dasar hukum, namun masing-masing nilai mempunyai tuntutan yang berbeda satu dengan yang lainnya, sehingga ketiganya mempunyai potensi untuk saling bertentangan dan menyebabkan adanya ketegangan antara ketiga nilai tersebut (*Spannungsverhältnis*).

Oleh karena itu, hukum sebagai pengemban nilai keadilan, tegas Radbruch dapat menjadi ukuran bagi adil tidaknya tata hukum. Karenanya, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Dalam hal ini, keadilan menjadi landasan

---

<sup>50</sup> *Ibid.* hlm 3

<sup>51</sup> Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif. Karenanya, kepada keadilanlah, hukum positif berpangkal. Sedangkan konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum. Artinya, hukum tanpa keadilan adalah sebuah aturan yang tidak pantas menjadi hukum.<sup>52</sup>

Dalam mewujudkan tujuan hukum Gustav Radbruch menyatakan perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya. Diantara tiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, pada saat terjadi benturan, maka mesti ada yang dikorbankan. Untuk itu, asas prioritas yang digunakan oleh Gustav Radbruch harus dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut:

- 1) Keadilan Hukum;
- 2) Kemanfaatan Hukum;
- 3) Kepastian Hukum.

Urutan prioritas sebagaimana dikemukakan tersebut diatas, maka sistem hukum dapat terhindar dari konflik internal.<sup>53</sup> Secara historis, pada awalnya menurut Gustav Radbruch tujuan kepastian menempati peringkat yang paling atas di antara tujuan yang lain. Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut

---

<sup>52</sup> Kasus Bethany, *Perkara Menarik Perhatian Publik Kok Dihentikan*, <http://www.surabayapagi.com/index.php?5ab4b8c384a5a7fc023444849ae9746c4fd50a1c85485ea76ed077341cd654fb>, diakses pada hari Selasa, 12 Januari 2021, Jam 14.00 WIB

<sup>53</sup> Tujuan Hukum, <http://statushukum.com/tujuan-hukum.html>, diakses pada hari Selasa, 12 Januari, Jam 14.00 WIB



Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktek-praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktek-praktek kekejaman perang pada masa itu, Radbruch pun akhirnya meralat teorinya tersebut di atas dengan menempatkan tujuan keadilan di atas tujuan hukum yang lain.<sup>54</sup> Memanglah demikian bahwa keadilan adalah tujuan hukum yang pertama dan utama, karena hal ini sesuai dengan hakekat atau ontologi hukum itu sendiri. Bahwa hukum dibuat untuk menciptakan ketertiban melalui peraturan yang adil, yakni pengaturan Kepentingan kepentingan yang saling bertentangan dengan seimbang sehingga setiap orang memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi bagiannya. Bahkan dapat dikatakan dalam seluruh sejarah filsafat hukum selalu memberikan tempat yang istimewa kepada keadilan sebagai suatu tujuan hukum.<sup>55</sup>

Bagi Radbruch ketiga aspek ini sifatnya relatif, bisa berubah-ubah. Satu waktu bisa menonjolkan keadilan dan mendesak kegunaan dan kepastian hukum ke wilayah tepi. Diwaktu lain bisa ditonjolkan kepastian atau kemanfaatan. Hubungan yang sifatnya relatif dan berubah-ubah ini tidak memuaskan. *Meuwissen* memilih kebebasan sebagai landasan dan cita hukum. Kebebasan yang dimaksud bukan kesewenangan, karena kebebasan tidak berkaitan dengan apa yang kita inginkan. Tetapi berkenaan dengan hal menginginkan apa yang kita

---

<sup>54</sup> Ahmad Zaenal Fanani, *Berpikir Falsafati Dalam Putusan Hakim*, Artikel ini pernah dimuat di *Varia Peradilan* No. 304 Maret 2011, hlm 3.

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 4

ingini. Dengan kebebasan kita dapat menghubungkan kepastian, keadilan, persamaan dan sebagainya ketimbang mengikuti Radbruch.<sup>56</sup>

Seandainya kita lebih cenderung berpegang pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, maka sebagai nilai ia segera menggeser nilai-nilai keadilan dan kegunaan. Karena yang penting pada nilai kepastian itu adalah peraturan itu sendiri. Tentang apakah peraturan itu telah memenuhi rasa keadilan dan berguna bagi masyarakat adalah diluar pengutamaan nilai kepastian hukum. Begitu juga jika kita lebih cenderung berpegang kepada nilai kegunaan saja, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan, karena yang penting bagi nilai kegunaan adalah kenyataan apakah hukum tersebut bermanfaat atau berguna bagi masyarakat. Demikian juga halnya jika kita hanya berpegang pada nilai keadilan saja, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian dan kegunaan, karena nilai keadilan tersebut tidak terikat kepada kepastian hukum ataupun nilai kegunaan, disebabkan oleh karena sesuatu yang dirasakan adil belum tentu sesuai dengan nilai kegunaan dan kepastian hukum. Dengan demikian kita harus dapat membuat kesebandingan di antara ketiga nilai itu atau dapat mengusahakan adanya kompromi secara proporsional serasi, seimbang dan selaras antara ketiga nilai tersebut.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama, 2007, hlm. 20

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 21

Tujuan hukum atau dalam bentuk lain adalah putusan yang baik dan bijaksana dapat dipastikan akan mengandung tiga tujuan hukum di atas. Sebaliknya, putusan yang kurang baik hanya akan memuat satu tujuan hukum mengesampingkan tujuan hukum yang lain.

### **G. Kerangka Pemikiran**

Pengelolaan dana desa diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat yang sejahtera akan menjadikan negara kuat dan mampu bersaing dengan negara-negara yang lain. Kesejahteraan merupakan kondisi terpenuhinya kebutuhan hidup yang semakin berkualitas, oleh karena itu kesejahteraan merupakan nilai utama yang selalu diupayakan untuk dapat diwujudkan oleh setiap manusia. Dana desa merupakan salah satu faktor penting dalam mewujudkan kesejahteraan. Oleh karena itu harus dikelola dengan baik agar efektif dan efisien.

Kelonggaran yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah desa untuk mengelola Dana Desa membawa banyak manfaat, terutama dalam pembangunan di desa. Namun demikian, wewenang tersebut jika tak diimbangi dengan sadar hukum justru akan membawa kesulitan bagi aparat desa, juga menimbulkan kerugian bagi warga desa. Padahal desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum bangsa-negara modern terbentuk, kelompok sosial sejenis desa atau

masyarakat adat dan lain sebagainya, telah menjadi bagian yang penting dalam suatu tatanan negara.<sup>58</sup>

Dengan adanya pemberian kewenangan atas pengelolaan keuangan desa berdasarkan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 dan adanya Dana Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, perlu adanya kesiapan Pemerintah Desa dalam implementasi peraturan baru yang berlaku agar semua berjalan sesuai aturan yang berlaku dan membawa manfaat sebesar-besarnya bagi kemajuan pembangunan di desa.

Karena itu, pengelolaan dana desa, haruslah sesuai dengan regulasi yang ada agar tujuan dari Dana Desa tersebut dapat tepat sasaran dan tidak menimbulkan perkara hukum. Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran pendapatan dan belanja negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan, kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

Minimnya pendapatan desa menjadi kendala Pemerintah Desa untuk menyelenggarakan pemerintahan desa dengan baik. Meskipun Dana Desa merupakan dana perimbangan yang diterima oleh Kabupaten/Kota, namun dana tersebut sangat dinantikan oleh Pemerintah Desa, karena itu Dana Desa sangat membantu keuangan desa. Mengelola keuangan desa adalah kewenangan Kepala Desa yang dapat dikuasakan sebagian kepada perangkat desa.

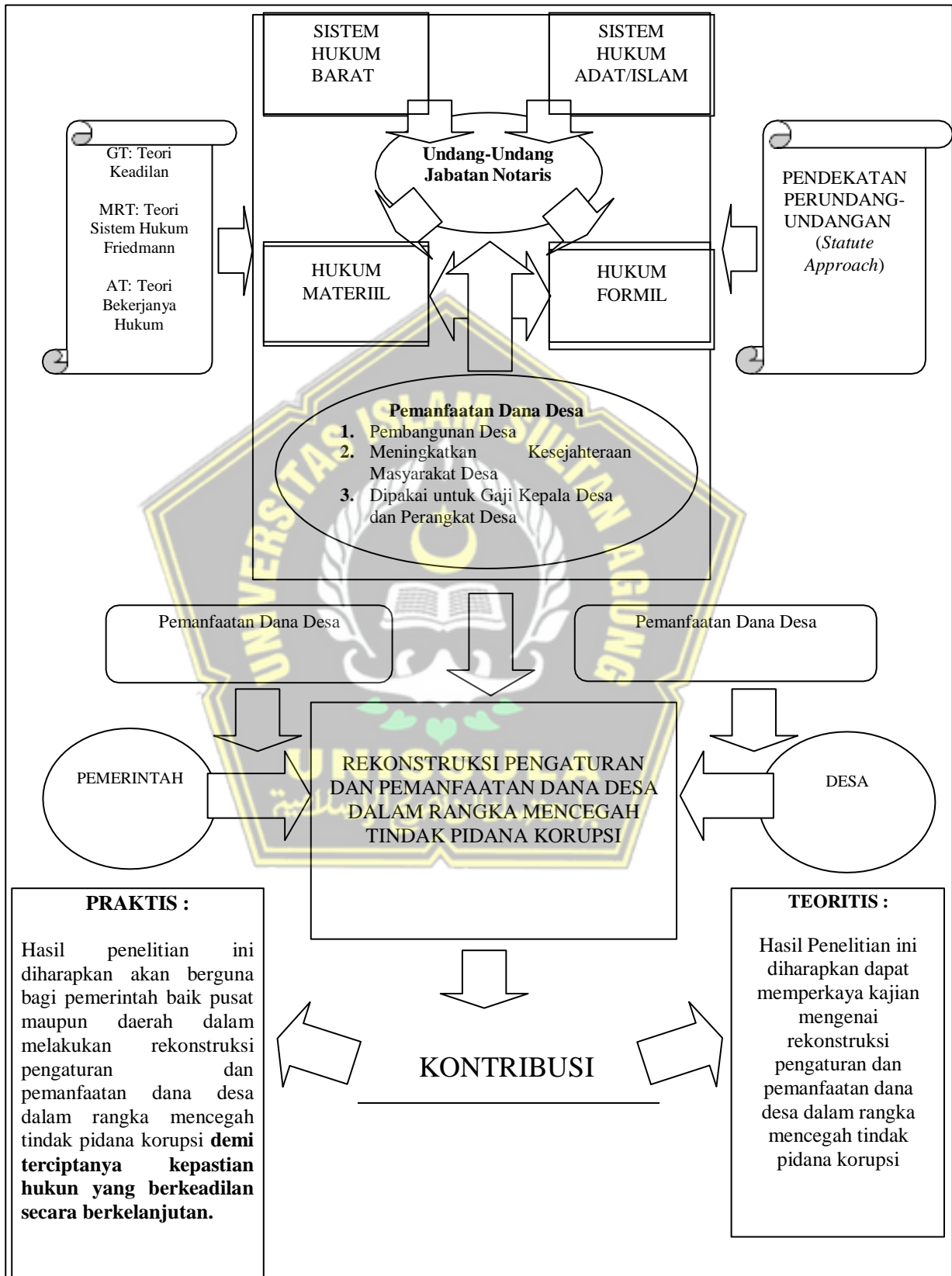
---

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm 361

Jika pengelolaan dana desa tidak mematuhi ketentuan dalam PP Nomor 8 tahun 2016, dapat mengakibatkan tindak pidana yang harus dipertanggung-jawabkan oleh pihak-pihak terkait. Lebih-lebih kepala desa selaku penanggung jawab. Pertanggungjawaban pidana dalam pengelolaan Dana Desa berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2016 tidak diatur. Sanksi yang diatur dalam PP RI Nomor 8 Tahun 2016 hanyalah sanksi administratif yang disebutkan dalam Pasal 17 angka (3) dan (4), yaitu : Pasal 17 angka (3) : Dalam hal Menteri belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau bupati/walikota belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri atau bupati/walikota mengenakan sanksi administratif berupa penundaan penyaluran Dana Desa sampai dengan diterimanya dokumen tersebut. Dan Pasal 17 angka (4) : Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah:

## KERANGKA UMUM / ALUR PIKIR PENELITIAN DISERTASI



## H. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Penelitian dan penulisan disertasi ini menggunakan paradigma konstruktif. Pengertian paradigma adalah : seperangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam penyelidikan ilmiah.<sup>60</sup> Kaum konstruktivisme berpendirian bahwa manusia pada dasarnya mengkonstruksi dan memodifikasi konsep, model, realitas, termasuk pengetahuan dan kebenaran hukum.

Dalam mengembangkan suatu paradigma ilmu, khususnya paradigma konstruktif harus didasarkan pada aspek filosofi dan metodologis yang meliputi dimensi sebagai berikut:<sup>61</sup>

*Ontologis*, yaitu realitas merupakan konstruksi sosial, kebenaran suatu realitas bersifat relatif, berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial.

*Epistemologis*, yaitu transaksional/subyektif : Pemahaman tentang suatu realitas, atau temuan suatu penelitian merupakan produk intraksi antara yang meneliti dan yang diteliti.

*Metodologis*, yaitu *reflective/Dialectical* : menekankan empati dan intraksi dialektik antara peneliti dan responden untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode-metode kualitatif seperti *participant*

---

<sup>60</sup>Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*(dari Denzin Guba dan Penerapannya), Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 2001, hlm. 33.

<sup>61</sup>Disinopsiskan dari Egon G Guba dan Y. Vonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage Publication, 1994, hlm. 110-111.

*observation* dan kriteria kualitas penelitian *Authenticity dan reflectivity*, sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas dihayati oleh para pelaku sosial.

*Axiologis*, yaitu nilai etika dan pilihan moral merupakan bagian tidak terpisahkan dalam suatu penelitian. Peneliti sebagai *participant*, fasilitator yang menjembatani keragaman subyektivitas pelaku sosial. Dan tujuan penelitian : rekonstruksi realitas sosial secara dialektik antara peneliti dengan aktor sosial yang diteliti.

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah penelitian hukum doktrinal, yakni metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan perundang-undangan, bahan pustaka atau data sekunder. Dalam disertasi ini penelitian bersifat deskriptif analitis, yaitu dengan cara mengumpulkan data yang menggambarkan atau memaparkan fakta-fakta maupun data-data serta analisis dari hasil penelitian yang bertujuan memperoleh gambaran guna mendukung argumentasi hukum secara sistematis dan terstruktur berdasarkan yuridis normatif yaitu analisa penelitian berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang juga mengacu pada fakta dan teori pendukung dalam rekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi.



### 3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian sosiolegal (*sociolegal research*), yaitu, yaitu suatu pendekatan alternatif yang menguji studi doktrinal terhadap hukum. Kata ‘*socio*’ dalam *sociolegal* merepresentasi keterkaitan antar konteks di mana hukum berada (*an interface with a context within which law exists*).<sup>62</sup>

### 4. Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### a. Data Primer

Data primer merupakan data atau fakta-fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang secara tidak langsung yang memberikan bahan kajian penelitian dan bahan hukum yang berupa dokumen, arsip, peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur lainnya. Data sekunder ini diperoleh dari.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009, hlm. 175

<sup>63</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Pengantar Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 13

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari:
  - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
  - c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
  - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015
  - e) PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
  - f) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN
  - g) Permendesa Nomor 21 Tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016
  - h) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari:
  - a) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan materi penelitian

- b) Berbagai hasil seminar, lokakarya, simposium, dan penelitian karya ilmiah dan artikel lain yang berkaitan dengan materi penelitian
- 3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari: Kamus Hukum, Kamus Inggris-Indonesia, Kamus Umum Bahasa Indonesia, dan Ensiklopedia.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini di antaranya penelitian lapangan atau wawancara dan studi kepustakaan.

### a. Wawancara

Wawancara, dilakukan dengan metode wawancara bebas terpimpin atau metode *interview* yang dipergunakan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh melalui pengamatan. Metode ini mencakup cara yang dipergunakan seseorang untuk tujuan suatu tugas tertentu. Sebelum melakukan wawancara terlebih dahulu dibuat pedoman wawancara terstruktur agar nantinya dalam wawancara, apa yang akan ditanyakan tidak lupa

### b. Studi Kepustakaan

Yaitu cara untuk memperoleh data dengan mempelajari data dan menganalisa atas keseluruhan isi pustaka dengan mengkaitkan pada permasalahan yang ada. Adapun pustaka yang menjadi acuan adalah

buku-buku, literatur, surat kabar, catatan atau tabel, kamus, peraturan perundangan, maupun dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan dalam penulisan hukum ini.

## 6. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari kegiatan penelitian selanjutnya dianalisis secara tepat untuk memecahkan suatu masalah hukum yang telah diteliti. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis yang kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.

Data dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, di mana analisis sudah dilakukan bersama dengan proses pengumpulan data, selanjutnya terus sampai dengan waktu penulisan laporan dengan menjabarkan data-data yang diperoleh berdasarkan norma hukum atau kaidah hukum serta fakta hukum yang akan dikaitkan dengan permasalahan ini. Hal ini apabila dirasakan kesimpulan kurang maka perlu ada verifikasi kembali untuk mengumpulkan data dari lapangan dengan tiga komponen yang aktivitasnya berbentuk interaksi baik antar komponen maupun dengan proses pengumpulan data. Dalam bentuk ini, peneliti tetap bergerak di antara ketiga komponen analisis dengan proses pengumpulan data selama kegiatan-kegiatan pengumpulan data berlangsung.

## 7. Validasi Data

Trianggulasi adalah cara yang paling umum digunakan dalam penjaminan validitas data dalam penelitian kualitatif. Trianggulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan data atau sebagai pembanding terhadap data itu.

Validitas merupakan derajat ketetapan antara data yang terjadi pada objek penelitian dengan data yang dapat dilaporkan oleh peneliti. Ada beberapa teknik yang dapat digunakan untuk mengetahui validitas data, yaitu:

- a. Teknik trianggulasi antar sumber data, teknik pengumpulan data, dan pengumpulan data yang dalam hal terakhir ini peneliti akan berupaya mendapatkan rekan atau pembantu dalam penggalian data dari warga di lokasi-lokasi yang mampu membantu setelah diberi penjelasan.
- b. Pengecekan kebenaran informasi kepada para informan yang telah ditulis oleh peneliti dalam laporan penelitian (*member check*).
- c. Akan mendiskusikan dan menyeminarkan dengan tema sejawat di jurusan tempat penelitian belajar (*peer debriefing*), termasuk koreksi di bawah para pembimbing.

Cara ini akan ditempuh selain untuk memperoleh bukti yang lebih lengkap juga untuk memeriksa konsistensi tindakan para informan.

## I. Orisinalitas/Keaslian Penelitian

Berdasarkan pengetahuan dari penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang sudah ada, penelitian berkaitan dengan pemanfaatan dana desaini adalah sudah pernah dilakukan dalam tema dan permasalahan-permasalahan yang sama akan tetapi fokus bahasannya berbeda. Adapun hasil penelitian yang pernah ada yang berkaitan dengan pemanfaatan dana desa antara lain:



Tabel Matriks Perbandingan

No	Judul Disertasi	Penyusun	Fokus Penelitian	Perbedaan dengan Disertasi Promovendus
1.	Tinjauan Yuridis Penyalahgunaan Dana Desa Dalam Tindak Pidana Korupsi	Sahrir (Universitas Hasanuddin Makassar)	Penerapan hukum pidana terhadap Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Kewenangan oleh Kepala Desa dan pertimbangan hukum hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Kewenangan oleh Kepala Desa berdasarkan Putusan PT Makassar No.5/Pid/2011/PT.Mks	Pemanfaatan dana desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014; dalam pelaksanaan dana desa banyak dimanfaatkan untuk membayar gaji kepala desa dan perangkat desa; serta rekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi
2	Implementasi Program Dana Desa Di Kampung Pruleme Distrik Mulia Kabupaten Puncak Jaya	Ukkas (Universitas Cendrawasih Papua)	Implementasi Program Dana Desa di Kampung Pruleme Distrik Mulia Kabupaten Puncak Jaya; partisipasi masyarakat dalam implementasi Program Dana Desa di Kampung Pruleme Distrik Mulia Kabupaten Puncak Jaya; serta Faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi Program Dana Desa di Kampung Pruleme Distrik Mulia Kabupaten Puncak Jaya	Pemanfaatan dana desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014; dalam pelaksanaan dana desa banyak dimanfaatkan untuk membayar gaji kepala desa dan perangkat desa; serta rekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi
3	Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus Pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa-desa Dalam Wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008)	Agus Subroto (Universitas Diponegoro Semarang)	Sistem akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung; serta pengelola Alokasi Dana Desa dalam melaksanakan pengelolaan administrasi keuangan belum sesuai dengan ketentuan	Pemanfaatan dana desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014; dalam pelaksanaan dana desa banyak dimanfaatkan untuk membayar gaji kepala desa dan perangkat desa; serta rekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi

Dalam penelitian ini berusaha lebih fokus untuk menemukan *applied* teori baru yang belum ada dengan tujuan untuk merekonstruksi hukum formal dalam rangkarekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi. Maka dengan demikian penelitian ini adalah merupakan penelitian yang baru dan asli sesuai dengan asas-asas keilmuan, yaitu jujur, rasional, objektif dan terbuka untuk dilakukan kritikan-kritikan yang bersifat membangun dengan tema dan permasalahan dalam penelitian ini.

#### **J. Sistematika Penulisan Disertasi**

Penyusunan dan pembahasan disertasi ini dibagi dalam 6 (enam) bab, yaitu Bab I merupakan Pendahuluan, Bab II berisi Kajian Teori, Bab III berisi pemanfaatan dana desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Bab IV berisi dalam pelaksanaan dana desa banyak dimanfaatkan untuk membayar gaji kepala desa dan perangkat desa, Bab V berisi rekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi, dan Bab VI yang merupakan bab Penutup yang berisi kesimpulan dan rekomendasi.