

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan bangsa Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah :

...untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia berarti menjamin tiap bangsa Indonesia untuk memperoleh hak dan kewajibannya masing-masing. Memajukan kesejahteraan umum merupakan tugas Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk memajukan taraf kehidupan dari masyarakat untuk mencapai suatu kemakmuran bagi rakyat seluruhnya. Mencerdaskan kehidupan bangsa dilakukan agar para generasi muda dapat menggantikan pemimpin pada masa sekarang. Hal tersebut dilakukan karena suatu saat mereka akan turun jabatan dan digantikan dengan generasi yang baru. Ikut menjaga ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial merupakan cita-cita perdamaian dunia dengan cara melibatkan semua elemen negara yang ada di dunia untuk mencapai suatu ketertiban dan perdamaian.

Untuk mencapai tujuan bangsa tersebut, dengan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

maka dilaksanakanlah pembangunan nasional di segala bidang di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Agar tahap perencanaan sampai pelaksanaan tugas pembangunan nasional dan tugas pemerintahan bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan, maka diperlukan adanya peraturan-peraturan untuk mencegah terjadinya penyelewengan, sehingga dapat mengendalikan proyek-proyek dan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah.

Sebagaimana tujuan hakiki dari setiap negara adalah menciptakan kesejahteraan dan keamanan bagi para warganya, maka untuk mencapai tujuan ini, pemerintah yang harus melakukan perlindungan dan pengaturan terhadap kegiatan-kegiatan masyarakat.¹

Negara Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*) yang merupakan evolusi dari negara di zaman dulu yang hanya sebagai penjaga malam. Konsekuensi dari negara kesejahteraan tersebut adalah negara ikut campur dalam segala bentuk aktivitas masyarakat guna menjamin terselenggaranya kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, peran pemerintah sangat luas dalam hal ikut campur dalam aktivitas masyarakat. Ikut campur yang dilakukan oleh aparatur pemerintah tersebut harus diawasi agar tidak terjadi tindakan yang melanggar hukum atau yang merugikan masyarakat.

Sebagai tipe negara *welfare state*, memiliki tugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dan pelayanan kepentingan. Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

¹ Samodra Wibawa, *Reformasi Administrasi, Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Gava Media, Yogyakarta, 2005, hlm. 193.

Tahun 1945, yang termasuk negara *welfare state* sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, fungsi negara Republik Indonesia dapat dijabarkan sebagai berikut :²

1. Tugas keamanan, pertahanan dan ketertiban (*defence, security, and protection function*);

Penjabaran fungsi ini negara harus mempertahankan apabila ada serangan dari luar dan rongrongan atau pemberontakan dari dalam, pencegahan terhadap pencurian kekayaan di lautan serta kekayaan alam lainnya, baik di laut maupun di udara, pelanggaran wilayah oleh angkatan perang asing dan sebagainya. Termasuk juga dalam perlindungan terhadap kehidupan, hak milik dan hak-hak lainnya sesuai yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan.

2. Tugas kesejahteraan (*welfare function*);

Tugas ini pun dalam arti yang seluas-luasnya, termasuk *social service* dan *social welfare*, seperti bantuan bencana alam, kemiskinan, pengangguran, penentuan upah minimum, bantuan kesehatan, panti asuhan dan lain-lain. Yang jelas seluruh kegiatan yang ditujukan terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia.

3. Tugas pendidikan (*educational function*);

Point ini pun harus ditafsirkan dalam arti yang seluas-luasnya. Termasuk dalam fungsi ini misalnya tugas penerangan umum, *nation and character building*, peningkatan kebudayaan, dan lain-lain.

4. Tugas untuk mewujudkan ketertiban serta kesejahteraan dunia (*world peace and human welfare*).

Hal tersebut diartikan dalam arti yang luas juga. Dalam politik bebas aktif, negara Republik Indonesia ikut menciptakan kedamaian yang kekal dan abadi bagi kehidupan manusia pada umumnya.

² Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Cetakan Kesatu, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, hlm. 6 dan 7.

Hal tersebut berbeda dengan tipe negara zaman dulu yang sering disebut dengan negara penjaga malam. Negara penjaga malam sendiri memiliki tugas hanya untuk menyelenggarakan ketertiban umum, tidak memiliki kewajiban untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Konsekuensi logis dari tipe negara kesejahteraan, di antaranya adalah :³

1. Besarnya campur tangan pemerintah terhadap aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat;

Campur tangan tersebut dapat dilakukan dengan operasi langsung, pengendalian langsung, pengendalian tidak langsung atau pemengaruhan tidak langsung.

2. Diberlakukannya asas kebebasan bertindak. (diskresi).

Dalam melaksanakan suatu kegiatan, segala tindakan pemerintah harus berdasarkan dengan hukum (peraturan perundang-undangan). Karena dari peraturan perundang-undangan tersebut, pemerintah memiliki kewenangan. Kewenangan ini bisa berasal dari atribusi, delegasi atau mandat. Namun dalam kondisi tertentu, pemerintah bisa melakukan tindakan tanpa didasari hukum demi kemanfaatan itu sendiri.

Ikut campurnya pemerintah dalam aktivitas masyarakat, maka guna menjamin terselenggaranya kesejahteraan masyarakat, pemerintah menyelenggarakan pelayanan publik. Pemberian pelayanan publik kepada masyarakat tidak hanya memberikan pelayanan di bidang perizinan, akan tetapi lebih luas lagi, seperti menyelenggarakan sarana dan prasarana publik untuk memperlancar aktivitas masyarakat.

Hal yang harus ditekankan adalah status *public servant* (pelayanan publik) dari birokrasi pemerintahan, yang bertugas untuk memberikan layanan yang terbaik untuk rakyat, bukan untuk diri sendiri atau kelompoknya. Apabila dapat diyakinkan aturan perundang-undangan yang mendasari sistem kerja/pelayanan birokrasi pemerintahan itu

³ *Ibid.*, hlm. 7 dan 8.

berorientasi pada kepentingan rakyat dan berkeadilan sosial, serta dijalankan secara non diskriminatif, transparan, objektif, dan tegas, maka secara bertahap masyarakat akan mengikuti pola ini.⁴

Hal tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa fungsi pemerintahan adalah : “Fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan”. Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut bahwa fungsi pemerintahan salah satunya adalah fungsi pelayanan.

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh apatur pemerintah, merupakan salah satu upaya dari pemerintah demi terwujudnya kesejahteraan, sebagaimana yang menjadi tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan fungsi dari administrasi negara.

Konsekuensi logis dari negara kesejahteraan yang dianut oleh negara Indonesia tersebut, campur tangan pemerintah yang besar menimbulkan kekhawatiran akan menimbulkan perbuatan tercela yang dilakukan oleh pegawai aparatur negara. Perbuatan tercela tersebut dapat terjadi karena campur tangan pegawai aparatur negara atau pemerintah yang besar dan diberlakukannya asas diskresi. Bentuk perbuatan pemerintah yang tercela antara lain perbuatan melawan hukum oleh penguasa, perbuatan melawan undang-undang, perbuatan

⁴ Didin S. Damanhuri, *Korupsi, Reformasi Birokrasi dan Masa Depan Ekonomi Indonesia*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 13.

yang tidak tepat, perbuatan yang tidak bermanfaat, dan perbuatan menyalahgunakan kewenangan.

Dalam mewujudkan tujuan bangsa, maka Negara Republik Indonesia memerlukan pegawai pemerintahan yang memenuhi beberapa unsur seperti profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan bisa menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pegawai aparatur negara, yang dalam hal ini adalah pegawai negeri sipil memiliki tugas yang cukup berat untuk mewujudkan tujuan sesuai yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Pegawai negeri sipil memiliki tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan tertentu.

Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan pegawai negeri sipil, kemudian tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta lewat pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.

Untuk dapat menjalankan fungsi pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan tertentu, pegawai negeri sipil harus memiliki profesi dan manajemen yang berdasarkan sebuah sistem yang terdiri dari perbandingan antara kualifikasi, kompetensi dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan dan promosi jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan pengertian Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Penyalahgunaan kewenangan oleh pegawai negeri sipil telah lama menjadi sorotan publik. Kasus penyalahgunaan kewenangan tersebut di antaranya adalah keterlibatan pegawai negeri sipil dalam tindak pidana korupsi. Korupsi kecil-kecilan hingga korupsi besar-besaran, seperti pungutan liar untuk dipermudah urusan di pemerintahan hingga tindak pidana korupsi.

Tindak pidana korupsi di Indonesia, banyak terjadi di dalam proyek pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah. Tindak pidana korupsi ini merupakan tindak pidana khusus yang berdampak pada kerugian negara. Dalam hal terjadi kerugian negara, mengakibatkan terhambatnya pembangunan atau aktivitas negara dan menghambat negara untuk mensejahterakan rakyatnya.

Perbuatan manipulasi dan penyelewengan pengelolaan keuangan negara melalui pengadaan barang/jasa pemerintah, nyaris tidak tersentuh oleh sistem hukum negara yang ada. Kalaupun pelaku dapat diadili di meja pengadilan, sanksi hukuman yang dijatuhkan lebih ringan daripada akibat perbuatannya yang telah merugikan keuangan negara. Kekuasaan dalam birokrasi digunakan sebagai kesempatan oleh sebagian oknum birokrat untuk memperoleh keuntungan yang dapat menambah kekayaan pribadinya. Tidaklah salah jika orang-orang mengatakan bahwa birokrasi sistem pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia saat ini lebih banyak memperlihatkan karakter inefisiensi, partisan, berorientasi kekuasaan, berbiaya tinggi, dan sarat korupsi. Kinerja birokrasi sistem pengelolaan keuangan negara Indonesia masih jauh dari yang dicita-citakan rakyat. Caiden dan Boseman mengingatkan bahwa birokrasi publik memiliki kecenderungan patologis yang harus diwaspadai, yang masih jauh bila dikatakan telah memenuhi kebutuhan rakyat secara adil.⁵

Kekuasaan yang dimiliki oleh pegawai negeri sipil dan pejabat pemerintahan cenderung disalahgunakan untuk keuntungan kepentingan pribadi. Jawade Hafidz mengemukakan bahwa :⁶

Korupsi dan kekuasaan saling berhubungan dan berkorelasi. Hal ini tidak hanya terjadi di negara Indonesia, akan tetapi di berbagai negara di dunia seperti itu adanya. Kekuasaan adalah alat untuk mempengaruhi seseorang. Semakin besar kekuasaan, maka akan semakin besar ambisi untuk memperbesar pengaruhnya, dan tidak jarang terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh para pejabat negara.

Kekuasaan yang diberikan kepada para pegawai aparatur negara dan pejabat pemerintahan harus dilakukan pembatasan. Menurut Cornelis Lay, pembatasan ini perlu dilakukan karena “sekecil apapun kekuasaan yang digenggam satu lembaga atau seseorang, seperti yang sudah dibuktikan dalam keseharian kita, ia tetap problematik ketika tidak diatur”. Seperti diketahui, hukum tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dan keberadaannya bukan sebagai suatu lembaga yang berdiri sendiri, namun sebagai lembaga yang

⁵ Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 4.

⁶ Jawade Hafidz, *Korupsi Dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Cetakan Kesatu, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 97.

bekerjasama dengan lembaga-lembaga lain untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan publik. Bambang Sunggono berpendapat bahwa untuk menghindari terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka hukum dapat dipergunakan sarana untuk mencapai tujuan tersebut karena secara teknis hukum dapat melakukan hal-hal sebagai berikut : ⁷

1. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
2. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;
3. Hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
4. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Indonesia sebagai negara hukum, maka baik dalam penyelenggaraan negara maupun dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tidak boleh menyimpang dari peraturan perundang-undangan, dan semua aktivitas penyelenggaraan negara maupun masyarakat harus berlandaskan hukum.

Negara Republik Indonesia adalah suatu negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, membentuk suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila (negara hukum dan negara kesejahteraan).⁸

Pada prinsipnya, konsep negara hukum moderen (*welvaartsstaat*) erat kaitannya dengan peranan hukum di dalam setiap aktivitas pemerintahan dan

⁷ I Wayan Suandi, *Eksistensi Kebijakan Publik Dan Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Vol. 1 No. 01, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana, Bali, 2010, hlm. 15.

⁸ C.S.T. Kansil dan Christine.S.T.Kansil, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, hlm. 147.

hubungannya dengan masyarakat. Dalam konsep negara kesejahteraan, peran negara dan pemerintah semakin dominan, melalui pegawai negeri sipil dilaksanakan penyelenggaraan pelayanan publik, dan dalam hal ini tujuan yang ingin dicapai adalah mewujudkan kesejahteraan bagi warganya. Agar tujuan ini bisa dicapai maka dalam menyelenggarakan pemerintahan diperlukan perangkat yang sesuai dengan tujuan dan wewenang masing-masing.

Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hukum adalah keseluruhan daripada norma-norma yang secara mengikat dan mengatur hubungan antara manusia dalam masyarakat. Hukum berurusan dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban.⁹

Tanggung jawab pegawai negeri sipil sangat besar. Setiap kegiatan yang dilakukan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada hukum dan masyarakat, karena mereka mengemban amanah dari rakyat. Sebagaimana diketahui oleh masyarakat pada umumnya bahwa pegawai negeri sipil digaji dengan menggunakan uang rakyat, yang berasal dari pajak dan retribusi yang dibebankan kepada rakyat, sehingga aktivitas maupun tindakannya secara personal tidak boleh merugikan kepentingan rakyat dan negara.

Tentunya, pegawai negeri sipil yang tidak melaksanakan kewajibannya dan melanggar larangan-larangan yang telah ditetapkan akan dikenakan sanksi atau hukuman. Baik pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran dan tindak pidana mempunyai konsekuensi tersendiri bagi pelakunya, dan di sini hukum harus ditegakkan, mengingat apa yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil sangat merugikan kepentingan rakyat.

⁹ Marwan Effendy, *Pemberantasan Korupsi dan Good Governance*, Cetakan Pertama, Timpani Publishing, Jakarta, 2010, hlm. 1.

Secara tradisional yang diartikan kepentingan masyarakat dalam penegakan hukum adalah menjamin dan melindungi kepentingan dalam bentuk ketertiban, ketentraman, dan kedamaian. Untuk mencapai tujuan tersebut, penegakan hukum lebih diarahkan pada tindakan-tindakan represif, antara lain untuk menanamkan efek jera kepada pelaku atau sifat “*deterrent*” lainnya.¹⁰

Dalam rangka melaksanakan penegakan hukum di masyarakat maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka pelaksanaannya dilakukan oleh para penegak hukum. Dalam makna sehari-hari, yang diartikan lembaga-lembaga penegak hukum hanya terdiri dari kepolisian (polisi), penuntut umum atau kejaksaan (jaksa), dan pengadilan (hakim). Kalau diselidiki lebih jauh, baik secara normatif maupun dalam kenyataan lembaga penegak hukum tidak hanya terdiri dari tiga lingkungan jabatan atau pejabat, yakni kepolisian, kejaksaan, dan kehakiman.

Secara sosial, penegakan hukum, bertujuan membentuk masyarakat taat hukum (*law abiding society*) yang bukan semata-mata didorong rasa takut, atau karena memperoleh suatu manfaat, melainkan sebagai suatu bentuk tanggung jawab sosial. Masyarakat bertanggungjawab mendorong perkembangan masyarakat taat hukum, dengan cara berpartisipasi dalam penegakan hukum untuk mewujudkan kedamaian, ketentraman, ketertiban, dan kesejahteraan bersama.¹¹

Komponen utama lembaga atau kelembagaan penegak hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu :¹²

1. Kelompok *pro justitia*; dan
 - a. *Pro justitia* murni; dan

Kelompok *pro justitia* murni terdiri dari lingkungan jabatan kepolisian (polisi), lingkungan jabatan penuntut umum atau kejaksaan

¹⁰ Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Cetakan Pertama, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 65.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 65.

¹² *Ibid.*, hlm. 69 dan 70.

(jaksa), dan lingkungan jabatan pengadilan (hakim). Tiga lingkungan jabatan ini merupakan kesatuan penegak hukum dalam rangkaian proses peradilan.

b. *Pro justitia* tidak murni.

Kelompok *pro justitia* tidak murni adalah lembaga peradilan semu seperti "*quasi administratief rechtspraak*". Sebelum dihapus, kelompok *pro justitia* tidak murni mencakup juga badan-badan antara lain Badan Pertimbangan Pajak dan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (keduanya sudah ditiadakan). Sekarang, KPPU dapat dimasukkan sebagai badan peradilan semu. Untuk menghindari kesalah-pahaman, sebutan (badan) peradilan semu adalah ungkapan keilmuan (*scientific term*). Disebut semu, antara lain karena di satu pihak memenuhi syarat-syarat peradilan, misalnya independensi. Dipihak lain, ada "kelonggaran", misalnya, tidak wajib hanya memutus menurut hukum, dan biasanya badan ini dimaksudkan untuk mengoreksi tindakan di bidang administrasi negara dan berada dilingkungan administrasi negara, bukan dalam lingkungan "*judiciary*".

Putusan yang mempunyai kekuatan putusan peradilan tidak hanya terbatas pada tiga rangkaian kelembagaan, yakni kepolisian, kejaksaan, dan kehakiman. Akte Notaris yang bertitel atau menggunakan irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", memiliki kekuatan eksekutorial seperti putusan pengadilan. Di masa Hindia Belanda, penetapan Badan Pemeriksa Keuangan (Algemene Reken Kamer), yang menggunakan *irah-irah* "Demi Keadilan" juga mempunyai kekuatan eksekutorial seperti putusan pengadilan.

2. Kelompok *non pro justitia*.

a. Kelembagaan dalam lingkungan pemerintahan; dan

Lembaga penegak hukum *non pro justitia* dalam lingkungan pemerintahan adalah lingkungan jabatan administrasi negara yang memiliki atau diberi wewenang polisionil. Termasuk lingkungan jabatan ini adalah lingkungan jabatan keimigrasian, bea cukai, perpajakan, dan lain-lain badan, termasuk badan-badan seperti banding administrasi.

b. Di luar pemerintahan.

Lembaga-lembaga penegak hukum di luar pemerintahan adalah badan-badan yang diselenggarakan oleh masyarakat. Termasuk

kelembagaan ini adalah advokat, notaris, mediasi, arbitrase, dan berbagai lembaga adat yang diberi wewenang menyelesaikan sengketa yang bersifat perdamaian, dan lain-lain.

Lembaga atau kelembagaan penegak hukum tidak hanya terbatas pada kepolisian, penuntut umum, dan pengadilan. Masih ada berbagai lembaga atau kelembagaan penegak hukum yang juga berperan penting dalam dan menentukan pelaksanaan dan wajah penegakan hukum.

Memperhatikan lingkup wewenang masing-masing, tidaklah begitu mudah menentukan bahwa hanya kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan, apalagi kalau hanya pengadilan yang dianggap paling menentukan wajah sistem penegakan hukum. Keimigrasian, bea cukai, perpajakan, lembaga masyarakat, dan lain-lain, juga menentukan wajah penegakan hukum. Lebih-lebih lagi lembaga-lembaga yang disebut terakhir, karena selain menjalankan tugas dan wewenang menegakkan hukum (*law enforcement*), juga melakukan tugas dan wewenang memberi pelayanan hukum (*legal services*). Gabungan fungsi penegakan hukum dan pelayanan hukum merupakan kumulasi kekuasaan antara penyelenggara fungsi pemerintahan dan fungsi penegakan hukum. Penggabungan ini mengandung potensi lebih mudah terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Bahkan Montesquieu mengatakan penggabungan dua cabang kekuasaan semacam ini (pasti) akan menimbulkan kesewenang-wenangan.¹³

Setiap lembaga-lembaga pemerintahan selain mempunyai tugas di dalam pemberian pelayanan publik, juga mempunyai tugas untuk melaksanakan penegakan hukum. Terlebih dalam birokrasi pemerintahan yang melibatkan kewenangan yang besar, tidak sedikit pegawai negeri sipil yang melakukan penyelewengan, sehingga selain dilaksanakan penegakan hukum maka diperlukan pula pengawasan terhadap kegiatan yang dilakukan oleh para aparatur negara, seperti yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Kendal. Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Kendal adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang

¹³ *Ibid.*, hlm. 70 dan 71.

diberikan kewenangan untuk melakukan pembinaan dan menyelenggarakan manajemen Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Kendal sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Kendal adalah sebagai perumus kebijaksanaan teknis di bidang kepegawaian mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembinaan aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal. Oleh karena itu, visi yang dirancang harus memberikan arah dan fokus yang jelas pada pencapaian tujuan pengembangan dan pemberdayaan aparatur pemerintah daerah. Visi Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Kendal adalah : “Terwujudnya Pegawai Negeri Sipil yang Profesional, Bermoral, Netral dan Sejahtera Serta Sebagai Perekat dan Pemersatu Bangsa”.¹⁴

Sedangkan misi yang ditetapkan Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Kendal adalah sebagai berikut : ¹⁵

1. Mendayagunakan aparatur pemerintah daerah yang handal dalam pelayanan;
2. Menata sumber daya aparatur sesuai kebutuhan akan jumlah dan kompetensi;
3. Mengembangkan moralitas, profesionalitas dan memantapkan netralitas serta mewujudkan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil;
4. Mewujudkan tertib administrasi kepegawaian.

¹⁴ BKDkendalkab.go.id, *Visi dan Misi*, diakses dalam https://www.kendalkab.go.id/instansi/detail/INS0329/lembaga_teknis/bkd, tanggal 28 Maret 2017, waktu : 1.00 pm.

¹⁵ *Ibid.*

Tugas dari setiap lembaga pemerintahan dalam penerapan hukum (*law applying*), masalah yang dihadapi bukan hanya penegakan hukum (*law enforcement*). Hal yang tidak kalah pentingnya adalah pelayanan hukum, seperti pemberian perizinan, persetujuan, pelayanan pajak, pelayanan bea cukai, dan lain sebagainya. Pelayanan publik tersebut berkaitan langsung dengan masyarakat, dan penyimpangan mudah terjadi dalam ranah tersebut. Keluhan dari masyarakat seperti birokrasi berlebihan, pengawasan dan supervisi berlebihan, *spoil system*, korupsi, dan lain sebagainya sudah sering didengar, sehingga permasalahan-permasalahan tersebut harus segera diatasi.

Dalam penegakan hukum terhadap pegawai negeri sipil yang melakukan tindak pidana, maka Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Kendal berkoordinasi dengan penegak hukum yakni Kepolisian Kepolisian Resor Kendal, Kejaksaan Negeri Kendal, dan Pengadilan Negeri Kendal untuk melakukan penindakan pada pegawai negeri sipil yang melakukan perbuatan pidana untuk diproses secara hukum.

Dari uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian untuk mengetahui lebih dalam mengenai : **“Penegakan Hukum Bagi Pegawai Negeri Sipil Dalam Hubungannya Dengan Perbuatan Pidana (Studi Koordinasi Antara Penegak Hukum Dengan Pemerintah Kabupaten Kendal)”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan yang telah diuraikan dalam latar belakang di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan, antara lain :

1. Bagaimana urgensi koordinasi antara penegak hukum dengan Pemerintah Kabupaten Kendal apabila terdapat Pegawai Negeri Sipil yang tengah dilakukan tindakan penegakan hukum akibat tindak pidana yang dilakukannya?
2. Bagaimanakah koordinasi antara penegak hukum dengan Pemerintah Kabupaten Kendal apabila terdapat Pegawai Negeri Sipil yang tengah dilakukan tindakan penegakan hukum akibat tindak pidana yang dilakukannya?
3. Apakah yang menjadi hambatan di dalam melakukan koordinasi antara penegak hukum dengan Pemerintah Kabupaten Kendal terhadap Pegawai Negeri Sipil yang sedang dilakukan tindakan penegakan hukum akibat tindak pidana yang dilakukan serta bagaimana solusi untuk mengatasi hambatan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis mengenai urgensi koordinasi antara penegak hukum dengan Pemerintah Kabupaten Kendal apabila terdapat Pegawai Negeri Sipil yang tengah dilakukan tindakan penegakan hukum akibat tindak pidana yang dilakukannya;

2. Untuk mengkaji dan menganalisis mengenai koordinasi antara penegak hukum dengan Pemerintah Kabupaten Kendal apabila terdapat Pegawai Negeri Sipil yang tengah dilakukan tindakan penegakan hukum akibat tindak pidana yang dilakukannya;
3. Untuk mengkaji dan menganalisis mengenai hambatan di dalam melakukan koordinasi antara penegak hukum dengan Pemerintah Kabupaten Kendal terhadap Pegawai Negeri Sipil yang sedang dilakukan tindakan penegakan hukum akibat tindak pidana yang dilakukan serta solusinya.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis ataupun secara praktis :

1. Teoritis

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

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan mengenai penegakan hukum bagi pegawai negeri sipil dalam hubungannya dengan perbuatan pidana bagi masyarakat umum, khususnya mahasiswa fakultas hukum, pakar hukum, aparatur negara, dan penegak hukum.

E. Kerangka Teoritik

1. Teori Koordinasi

Koordinasi menurut Awaluddin Djamin adalah suatu usaha kerja sama antara badan, instansi, unit dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu sedemikian rupa, sehingga terdapat saling mengisi, saling membantu, dan saling melengkapi.¹⁶

Menurut Sondang P. Siagian bahwa koordinasi adalah pengaturan tata hubungan dari usaha bersama untuk memperoleh kesatuan tindakan dalam usaha pencapaian tujuan bersama pula. Koordinasi adalah suatu proses yang mengatur agar pembagian kerja dari berbagai orang atau kelompok dapat tersusun menjadi suatu kebulatan yang terintegrasi dengan cara yang seefisien mungkin.¹⁷

Moekijat menyatakan bahwa koordinasi dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :¹⁸

- a. Mengadakan pertemuan koordinasi antar pejabat;
- b. Mengadakan pertemuan formal antara pejabat yang disebut rapat;
- c. Membuat edaran berantai kepada pejabat yang diperlukan;
- d. Menyebarkan kartu nama kepada pejabat yang memerlukan;
- e. Mengangkat koordinator;
- f. Membuat buku pedoman organisasi, pedoman tata kerja, dan kumpulan peraturan;
- g. Berhubungan dengan alat perhubungan; serta
- h. Membuat tanda, simbol, kode, dan lain-lain.

Berdasarkan atas hubungan antara pejabat yang mengkoordinasikan dengan pejabat yang dikoordinasikan, maka dapat dibedakan 2 (dua) jenis koordinasi, yaitu :¹⁹

¹⁶ Malayu S.P. Hasibuan, *Manajemen : Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Edisi Revisi, Cetakan Ketujuh, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 86.

¹⁷ Sondang P. Siagian, *Peranan Staf Dalam Manajemen*, Gunung Agung, Jakarta, 1982, hlm 110.

¹⁸ Moekijat, *Koordinasi (Suatu Tinjauan Teori)*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm 57.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 127 dan 128.

a. Koordinasi intern, yang terdiri atas :

- 1) Koordinasi vertikal atau koordinasi struktural, di mana antara yang mengkoordinasi dengan yang dikoordinasikan secara struktural terdapat hubungan hirarkis. Hal ini dapat juga dikatakan koordinasi yang bersifat hirarkis, karena satu dengan yang lainnya berada pada satu garis komando (*line of command*). Misalnya koordinasi yang dilakukan oleh seorang kepala direktorat terhadap para kepala sub direktorat yang berada dalam lingkungan direktoratnya;
- 2) Koordinasi horizontal, yaitu koordinasi fungsional, di mana kedudukan antara yang mengkoordinasikan dan yang dikoordinasikan mempunyai kedudukan setingkat eselonnya. Menurut tugas dan fungsinya keduanya mempunyai kaitan satu dengan yang lain sehingga perlu dikoordinasi. Misalnya koordinasi yang dilakukan oleh kepala biro perencanaan departemen terhadap kepala direktorat bina program ada tiap-tiap direktorat jenderal suatu departemen;
- 3) Koordinasi diagonal, yaitu koordinasi fungsional, di mana yang mengkoordinasikan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi tingkat eselonnya dibandingkan yang dikoordinasikan, tetapi satu dan lainnya tidak berada pada satu garis komando (*line of command*). Misalnya koordinasi yang dilakukan oleh kepala biro kepegawaian pada sekretariat jenderal departemen terhadap kepala bagian kepegawaian sekretariat direktorat jenderal suatu departemen.

b. Koordinasi ekstern, terdiri dari .

- 1) Koordinasi ekstern yang bersifat horizontal, misalnya koordinasi yang dilakukan oleh kepala direktorat bina program, direktorat jenderal transmigrasi terhadap kepala direktorat penyiapan tanah pemukiman transmigrasi, direktorat jenderal bina marga;
- 2) Koordinasi ekstern, yang bersifat diagonal, misalnya koordinasi yang dilakukan oleh Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) terhadap para Kepala Biro Kepegawaian tiap-tiap Departemen.

Inu Kencana S., dkk mengatakan bahwa dalam manajemen pemerintahan di Indonesia, koordinasi menempati peranan penting karena begitu banyak ditemui tumpang tindihnya pekerjaan yang disebabkan tidak adanya koordinasi kendati keseluruhannya itu dapat sinkronkan, diatur demi tujuan dan kepentingan bersama.²⁰

²⁰ Inu Kencana S., Djamaludin Tandjung, dan Supardan Modeong, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999, hlm. 87.

2. Teori Sistem

David Easton mengemukakan bahwa teori sistem adalah suatu model yang menjelaskan hubungan tertentu antara sub-sub sistem dengan sistem sebagai suatu unit (yang bisa saja berupa suatu masyarakat, serikat buruh, organisasi pemerintah).²¹

Easton juga meringkas ciri-cirinya sebagai berikut :²²

- a. Sistem mempunyai batas yang di dalamnya ada saling hubungan fungsional yang terutama dilandasi oleh beberapa bentuk komunikasi;
- b. Sistem terbagi ke dalam sub-sub sistem yang satu sama lainnya saling melakukan pertukaran (seperti antara desa dengan pemerintah daerah atau antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat);
- c. Sistem bisa membuat kode, yaitu menerima informasi, mempelajari dan menerjemahkan masukan (*input*) ke dalam beberapa jenis keluaran (*output*).

Carl. D. Friedrich mengemukakan definisi sistem, yaitu apabila beberapa bagian yang berlainan dan berbeda satu sama lain membentuk suatu kesatuan, melaksanakan hubungan fungsional yang tetap satu sama lain serta mewujudkan bagian-bagian itu saling tergantung satu sama lain. Sehingga kerusakan suatu bagian mengakibatkan kerusakan keseluruhan, maka hubungan yang demikian disebut sistem.²³

Sedangkan teori sistem menurut Michael Rush dan Philip Althoff menyatakan bahwa gejala sosial merupakan bagian dari politik tingkah laku yang konsisten, internal dan reguler dan dapat dilihat serta dibedakan, karena itu kita bisa menyebutnya sebagai sistem sosial, sistem politik dan sejumlah sub-sub sistem yang saling bergantung seperti ekonomi dan politik.²⁴

²¹ Taufik Nurohman, *Teori Sistem David Easton*, sebagaimana diakses dalam <http://taufiknurohman25.blogspot.co.id/2011/04/teori-sistem-david-easton.html>, pada tanggal 1 Agustus 2007, waktu : 8.25 pm.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

Menurut S.P Varma definisi sistem Easton terbagi ke dalam 3 (tiga) komponen, yaitu :²⁵

- a. Alokasi nilai-nilai;
- b. Alokasi sebagai kewenangan; dan
- c. Alokasi-alokasi otoritatif sebagai sesuatu yang mengikat masyarakat secara keseluruhan dan menurutnya cara yang paling memuaskan.

3. Penegakan Hukum

Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak.²⁶

Penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata. Eksistensi hukum diakui apabila nilai-nilai moral yang terkandung dalam hukum tersebut mampu diimplementasikan atau tidak.²⁷

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai “*social engineering*”), memelihara dan mempertahankan (sebagai “*social control*”) kedamaian pergaulan hidup.²⁸

Menurut Soerjono Soekanto, secara konsepsional inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²⁹

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 229.

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. vii.

²⁸ Ridwan HR, *loc.cit.*

²⁹ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum..., loc.cit.*

Penegakan menurut Suharto adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan aparat penegak hukum, baik tindakan pencegahan maupun penindakan dalam menerapkan ketentuan-ketentuan yang berlaku guna menciptakan suasana aman, damai, dan tertib demi kepastian hukum bersama.³⁰

Penegakan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan hukum, maka sudah semestinya seluruh energi dikerahkan agar hukum mampu bekerja untuk mewujudkan nilai-nilai moral dalam hukum. Kegagalan hukum untuk mewujudkan nilai hukum tersebut merupakan ancaman bahaya akan bangkrutnya hukum yang ada. Hukum yang miskin implementasi terhadap nilai-nilai moral akan berjarak serta terisolasi dari masyarakatnya. Keberhasilan penegakan hukum akan menentukan serta menjadi barometer legitimasi hukum di tengah-tengah realitas sosialnya.³¹

Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktek sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formil.³²

Hukum dibuat untuk dilaksanakan, oleh sebab itu, hukum tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum. Maka hukum berada di antara dunia nilai-nilai atau ide-ide dengan dunia kenyataan sehari. Oleh karena hukum bergerak di antara dua dunia yang berbeda, akibatnya sering terjadi ketegangan pada saat hukum diterapkan.³³

Pada hakikat, penegakan hukum itu untuk mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, sehingga penegakan hukum bukan hanya merupakan tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional, yakni polisi, jaksa, dan hakim, akan tetapi juga merupakan tugas dari setiap anggota masyarakat. “*De rechtshandhavingstaak kan niets op de schouders van de politie worden gelegd. Handhaving is een taak van vele rechtssubjecten in samenleving*”, (tugas penegakan hukum tidak hanya diletakkan di pundak polisi. Penegakan hukum adalah tugas dari semua subjek hukum dalam

³⁰ Singgih Warsito Kurniawan, *Implementasi Restorative Justice Pada Penegakan Hukum Tindak Pidana Pencabulan Oleh Anak Di Wilayah Hukum Direktorat Reserse Kriminal Umum Kepolisian Daerah Riau*, JOM Fakultas Hukum, Vol. 1 No. 1, Universitas Riau, Pekanbaru, Februari 2015, hlm. 6.

³¹ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum...*, *loc.cit.*

³² Ridwan HR, *loc.cit.*

³³ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum...*, *op.cit.*, hlm. viii.

masyarakat”. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik, pihak pemerintahlah yang paling bertanggungjawab melakukan penegakan hukum, “*De overheid is primair verantwoordelijk voor de handhaving van publiekrecht*”.³⁴

Menurut Abdul Hakim bahwa penegakan hukum dilaksanakan dalam 2 (dua) cara, yaitu :³⁵

a. Tindakan preventif;

Tindakan preventif dilakukan jika memungkinkan, dan masih adanya kesadaran masyarakat untuk mematuhi hukum.

b. Tindakan represif.

Tindakan represif adalah tindakan yang ditempuh apabila tindakan preventif tidak efektif, sehingga masyarakat melaksanakan hukum walaupun dengan keterpaksaan.

Menurut Satjipto Rahardjo bahwa agar hukum berjalan atau dapat berperan dengan baik dalam kehidupan masyarakat, maka harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :³⁶

- a. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan saksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
- b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;
- c. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan;
- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

³⁴ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 229 dan 230.

³⁵ Abdul Hakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 123.

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 208.

J.B.J.M. ten Berge menyebutkan beberapa aspek yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan dalam rangka penegakan hukum, yaitu :³⁷

- a. *Een regel moet zo weinig mogelijk ruimte laten voor interpretatie-geschillen;*
- b. *Uitzonderingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt;*
- c. *Regels moeten zo veel mogelijk zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten;*
- d. *Regels moeten werkbaar zijn voor degenen tot wie de regels zijn gericht en voor de personen die met handhaving zijn belast.*

Terjemahannya :³⁸

- a. Suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi;
- b. Ketentuan perkecualian harus dibatasi secara minimal;
- c. Peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara objektif dapat ditentukan;
- d. Peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena peraturan itu dan mereka yang dibebani dengan (tugas) penegakan (hukum).

Penegakan hukum, bukan hanya pada ranah hukum pidana, akan tetapi juga dalam ranah hukum administrasi negara. Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan bahwa : “*De bestuursrechtelijke handhavings-middelen omvatten (1) het toezich dat bestuursorganen kunnen uitoefenen op de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en van de bij besluit individueel opgelegde verplichtingen, en (2) de toepassing van bestuursrechtelijke sanctie bevoegdheden*” (sarana penegakan hukum administrasi berisi pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan penerapan kewenangan sanksi pemerintahan).³⁹

Apa yang dikemukakan Nicolai, hampir senada dengan Ten Berge yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan

³⁷ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 230 dan 231.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁴⁰

4. Pegawai Negeri Sipil

Pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah : “Profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”.

Pengertian Pegawai Aparatur Sipil Negara (Pegawai ASN) menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah : “Pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”.

Sedangkan pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah : “Warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”.

Pengertian pegawai negeri di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) oleh pembentuk undang-undang telah diperluas, hingga termasuk pula ke dalam pengertiannya, yakni orang-orang yang menurut pengertiannya sehari-hari sebenarnya tidak dapat dipandang sebagai

⁴⁰ *Ibid.*

pegawai-pegawai negeri. Di dalam Pasal 92 KUHP, pembentuk undang-undang telah menentukan :⁴¹

- (1) *Onder ambtenaren worden begrepen alle personen verkozen gij krachtens algemene verordening gehouden verkiezing, zomede alle personen die uit anderen hoof de dan krachtens eene verkiezing lidzijn van den Volksraad, van de provinciale raden en van de raden ingesteld ingevolge art. 121 tweede lid en art. 124 tweede lid der Ind. Staatsregeling, voorts alle leden van een waterschapsraad en alle Indonesische hoofden en foofden van vreemde Oosterlingen die wetig gezag uitoefenen;*
- (2) *Onder ambtenaren en onder rechters worden begrepen scheidsrechters; onder rechters zijn ook zij de administratieve rechtsmach oefenen, bebevans de voorzitters en de leden van de priesterraden;*
- (3) *Allen die tot de gewapende macht behoren, worden made als ambtenaren beschouwd.*

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal VIII angka 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946, Berita Republik Indonesia II No. 9, bagian kalimat dari ketentuan yang diatur dalam Pasal 92 KUHP tersebut yang berbunyi : “*den Volksraad, van de provinciale raden en van de raden ingesteld ingevolge art. 121 tweede lid en art. 124 tweede of namens de Regering ingesteld wetgevend, besturend of volksverteenwoordigend lichaam*”.⁴²

Dengan demikian, ketentuan yang diatur dalam Pasal 92 KUHP yang baru itu berbunyi :

- (1) Termasuk dalam pengertian pegawai negeri, yakni semua orang yang terpilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan peraturan umum, demikian juga semua orang yang karena lain hal selain karena suatu pemilihan, menjadi anggota badan pembentuk undang-undang, badan pemerintah atau badan perwakilan rakyat yang diadakan oleh atau atas nama pemerintah, selanjutnya juga semua anggota dari suatu dewan pengairan dan semua pimpinan orang-orang pribumi serta pimpinan dari orang-orang Timur Asing yang dengan sah melaksanakan kekuasaan mereka;

⁴¹ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Edisi Pertama, Cetakan Kesatu, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 69.

⁴² *Ibid.*, hlm. 69 dan 70.

- (2) Termasuk dalam pengertian pegawai negeri dan hakim, yakni para wasit, termasuk dalam pengertian hakim, yakni mereka yang melaksanakan kekuasaan hukum administratif, berikut para ketua dan para anggota dari dewan-dewan agama;
- (3) Semua orang yang termasuk dalam Angkatan Bersenjata itu juga dianggap sebagai pegawai-pegawai negeri.

Yang dimaksudkan dengan orang-orang yang terpilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan peraturan umum di dalam Pasal 92 ayat (1) KUHP ialah para anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat Provinsi dan Tingkat Kabupaten/Kotamadya yang terpilih dalam pemilihan umum.

Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam putusan kasasinya tertanggal 8 Oktober 1953 telah membenarkan hal tersebut dengan menyatakan antara lain, bahwa : “Seorang anggota DPR menurut makna Pasal 92 KUHP adalah seorang pegawai negeri, yang dapat dituntut karena melakukan kejahatan seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 418 dan Pasal 419 KUHP”.

Yang dimaksudkan dengan orang yang karena hal lain selain karena suatu pemilihan telah menjadi anggota dari suatu badan pembentuk undang-undang yang diadakan oleh pemerintah di dalam Pasal 92 ayat (1) KUHP, misalnya seorang menteri. Seorang menteri adalah pegawai negeri dalam arti yang dimaksudkan di dalam Pasal 418 dan Pasal 419 KUHP.

Yang dimaksudkan dengan orang-orang yang karena hal lain selain karena suatu pemilihan telah menjadi anggota-anggota dari suatu badan perwakilan rakyat yang diadakan oleh atau atas nama pemerintah di dalam Pasal 92 ayat (1) KUHP, misalnya orang-orang yang ditunjuk untuk duduk

sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah.

Di dalam Pasal 92 ayat (2) KUHP, pembentuk undang-undang memakai kata *scheidsrechters*, yang oleh para penerjemah *Wetboek van Straff Recht* pada umumnya telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan kata wasit. Kata *scheidsrechter* itu sendiri tidak pernah dipakai oleh pembentuk undang-undang di dalam undang-undang yang manapun juga, hingga menimbulkan pertanyaan tentang siapakah yang sebenarnya telah dimaksudkan oleh pembentuk undang-undang dengan kata *scheidsrechter* tersebut.⁴³

Di dalam *Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering* atau di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata yang berlaku di Negeri Belanda memang terdapat kata *scheidsmannen* atau orang-orang penengah, yang dalam praktik memang melaksanakan fungsi-fungsi bersifat mengadili.⁴⁴

Menurut Abdul Latif, yang dimaksudkan dengan kata *scheidsrechters* adalah juga mereka yang melaksanakan fungsi-fungsi bersifat mengadili. Pemakaian kata *scheidsrechters* oleh pembentuk undang-undang di dalam pengertian *scheidsmannen* itu dapat dimasukkan dalam pengertiannya.⁴⁵

Menurut Noyon dan Langemeijer, orang-orang yang berdasarkan suatu perjanjian internasional harus menengahi perselisihan-perselisihan yang terjadi antara dua negara itu juga dapat dimasukkan dalam pengertian *scheidsrechters*. Mengenai alasan-alasan tentang apa sebabnya orang-orang seperti itu juga harus dipandang sebagai *scheidsrechters*, berkatalah beliau-beliau, antara lain : “*Er zou ook geed reden zijn waarom een international arbiter, die zich laat omkopen, minder strafbaar zou zijn dan de scheidsmnn die een civiel geding moet uitwijzen en zich aan hetzelfde misdrijf schuldig maakt*”. Artinya : “Tidak ada alasan tentang apa sebabnya seorang penengah internasional yang membiarkan dirinya disuap itu mempunyai sifat kurang dapat dijatuhi pidana dibandingkan dengan seorang penengah yang harus memberikan putusannya dalam perkara perdata, jika ia melakukan kejahatan yang sama”.⁴⁶

⁴³ *Ibid.*, hlm. 71.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 71 dan 72.

Dalam Pasal 92 ayat (3) KUHP, pembentuk undang-undang telah berbicara tentang *allen die tot de gewapende macht behoren* atau tentang semua orang yang termasuk dalam Angkatan Bersenjata.⁴⁷

Menurut *Memorie van Toelichting*, ketentuan yang diatur dalam Pasal 92 ayat (3) KUHP sebenarnya hanya perlu bagi para *tamtama* dan para *bintara* saja, karena para perwira sesuai dengan pengangkatan mereka sudah merupakan pegawai negeri.⁴⁸

Dalam berbagai *arrest*-nya, masing-masing tertanggal 30 Januari 1911, W. 9149 dan tertanggal 25 Oktober 1915, NJ 1915 halaman 1205, W.9861, secara umum *Hoge Raad* telah mengartikan pegawai negeri antara lain sebagai berikut : “*Ambtenaar is hij, die door het openbaar gezag is aangesteld in een openbare betrekking om een deel van de tank van den Staat of van zijn organen te verrichten. Een ambtenaar is niet alleen hij, aan wiens betrekking de wet de rang van ambtenaar verbindt*”. Artinya : “Pegawai negeri ialah orang yang diangkat oleh kekuasaan umum dalam suatu pekerjaan yang bersifat umum, untuk melaksanakan sebagian dari tugas negara atau dari alat-alat perlengkapannya. Pegawai negeri bukan hanya orang yang pada pekerjaannya oleh undang-undang telah dikaitkan dengan pangkat seorang pegawai negeri.”⁴⁹

Akan tetapi, *Hoge Raad* juga telah mengingatkan bahwa : “*de hoedanigheid van ambtenaar is mede ervan afhankelijk of het gezag, do hem heeft aangesteld, daartoe bevoegd is*”. Artinya : “keadaan sebagai seorang pegawai negeri juga tergantung pada kenyataan, apakah kekuasaan yang telah mengangkat dirinya memang mempunyai wewenang untuk berbuat demikian atau tidak”.⁵⁰

Karena orang-orang yang menjadi pegawai negeri pada umumnya telah diangkat secara sepihak oleh atau atas nama pemerintah, atau atas nama pemerintah pusat maupun oleh atau atas pemerintah daerah dalam suatu golongan tertentu, sehingga mereka tidak dapat menentukan besarnya imbalan yang mereka inginkan bagi jasa-jasa yang akan mereka berikan, timbul kini pertanyaan apakah orang-orang yang bekerja pada

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 72 dan 73.

⁵⁰ *Ibid.*

pemerintah pusat atau pemerintah daerah berdasarkan suatu perjanjian kerja juga dapat dipandang sebagai pegawai negeri, mengingat dalam suatu perjanjian kerja besarnya imbalan yang akan dibayar oleh pemerintah kepada penerima pekerjaan biasanya ditentukan oleh kedua belah pihak dalam suatu tawar-menawar.⁵¹

Hoge Raad dalam *arrest*-nya tertanggal 18 Oktober 1949, NJ 1950 No. 177 antara lain telah memutuskan bahwa : “*Een arbeids-contractant kan-al is zijn contract met schriftelijk vastgesteld - toch ambtenaar in de zin van Sr. 177 zijn. Immers deze bepaling stelt strafbaar handelingen, welke de geregelde werking der Staatsorganeen belemmeren*”. Artinya : “Seorang yang mengadakan perjanjian kerja dapat merupakan seorang pegawai negeri seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 209 KUHP, karena ketentuan ini menyatakan dapat dipidananya tindakan-tindakan yang menghambat lancarnya pekerjaan dari alat-alat negara, walaupun perjanjian tersebut tidak dibuat secara tertulis.⁵²

Bahkan di dalam *arrest*-nya tertanggal 2 November 1925, NJ 1925 halaman 1254, W 11471, *Hoge Raad* antara lain telah memutuskan :⁵³

Al kan een gasbedrijf door een particulier wordern uitgeoefend, behoort het tot de huishouding der gemeente en Naar publiek-rechtelijke tank. Het publiek gezag kan daarbij personen in dienst nemen als privaatrechtelijke werknemers, of hen belasten met het verrichten van een deel der tank van het publiek gezag. De directeur ener gasfabriek die door de Raad is aangesteld, en wiens instructie door de Raad is geregeld, volgens welke hij voor de gemeente met derden kan onderhandelen, heeft een openbare betrekking. Hij is belast met een deel der publiekrechtelijke taak der gemeente.

Artinya :⁵⁴

Walaupun sebuah perusahaan gas dapat dijalankan oleh seorang swasta, tetapi perusahaan tersebut tetap termasuk dalam rumah tangga pemerintah daerah dan tugas untuk menjalankan perusahaan itu tetap termasuk dalam tugasnya yang bersifat hukum publik. Untuk maksud tersebut, kekuasaan umum itu dapat menerima orang-orang untuk bekerja berdasarkan perjanjian kerja

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*, hlm. 73 dan 74.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

menurut hukum perdata. Direktur dari suatu pabrik gas yang diangkat oleh Dewan, dan yang perintah-perintahnya telah diatur oleh Dewan dan menurut Dewan dapat melakukan tindakan-tindakan untuk pemerintah daerah dengan pihak-pihak ketiga, ia mempunyai suatu pekerjaan yang bersifat umum. Ia mempunyai tugas untuk melaksanakan sebagian tugas yang bersifat hukum publik dari pemerintah daerah.

Oleh karena orang-orang yang diangkat sebagai pegawai negeri pada umumnya mengucapkan sumpah sebelum mulai menjalankan tugas jabatan mereka, sedangkan dewasa ini kita mengetahui bahwa pada instansi pemerintahan itu juga bekerja para calon pegawai negeri atau pegawai-pegawai honorer, yang sesuai dengan keadaan mereka dengan sendirinya juga tidak dapat diwajibkan untuk mengucapkan sumpah sebagai pegawai negeri.⁵⁵

Mahkamah Agung RI dalam putusannya tertanggal 22 Desember 1953, antara lain telah memutuskan bahwa :⁵⁶

Sumpah itu bukan merupakan syarat mutlak untuk menentukan status orang sebagai seorang pegawai negeri melainkan ditentukan oleh pengangkatannya oleh pemerintah untuk melakukan suatu jabatan umum, yang merupakan sebagian dari tugas pemerintah sendiri atau dari alat-alat perlengkapannya.

Ambtenarenwet Nederland menguraikan definsi pegawai negeri dalam rumusan berikut : “*Ambtenaar is degene die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn, met uitzondering van degene met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten*”.⁵⁷

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mendefinisikan pengertian pegawai negeri adalah :
Setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 75.

⁵⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesatu, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hlm. 150.

ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pembentuk undang-undang ternyata telah lebih memperluas pengertian pegawai negeri. Di dalam Pasal 1 angka 2 dari Undang-Undang tersebut, pembentuk undang-undang telah menentukan bahwa :⁵⁸

- a. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Kepegawaian;
- b. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- c. Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
- d. Orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan keuangan negara atau daerah; atau
- e. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang menggunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, pembentuk undang-undang telah mengatakan bahwa :

Undang-Undang ini juga memperluas pengertian pegawai negeri, yang antara lain adalah orang yang menerima upah dari korporasi yang menggunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat. Yang dimaksud dengan fasilitas adalah perlakuan istimewa yang diberikan dalam berbagai bentuk, misalnya bunga pinjaman yang tidak wajar, harga yang tidak wajar, pemberian izin yang eksklusif, termasuk keringanan bea masuk atau pajak yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁵⁸ Abdul Latif, *loc.cit.*

Dalam teori hukum kepegawaian, untuk menentukan status seseorang sebagai pegawai negeri dipergunakan 2 (dua) macam kriteria, yaitu :⁵⁹

- a. Berdasarkan adanya hubungan dinas publik, yaitu manakala seseorang mengikatkan diri untuk tunduk pada pemerintah dan melakukan jabatan atau tugas tertentu; dan
- b. Berdasarkan pengangkatan (*aanstelling*), yaitu diangkat melalui suatu surat keputusan (*beschikking*) guna ditetapkan secara sah sebagai pegawai negeri.

Dikaitkan dengan teori tersebut, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 terlihat cenderung mempergunakan kedua kriteria tersebut sekaligus dalam menentukan status kedudukan seseorang sebagai pegawai negeri, seperti halnya yang dianut dalam *ambtenarenwet*. Sedangkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, selain mempergunakan kedua macam kriteria tersebut, juga cenderung memperluas pengertian pegawai negeri dengan melihat aliran keuangan yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka penyidikan tindak pidana korupsi.⁶⁰

5. Perbuatan/Tindak Pidana

Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dibedakan antara kejahatan (tindak pidana) dan pelanggaran. Istilah tindak pidana merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, yaitu dari perkataan “*Strafbaar Feit*” yang diterjemahkan sebagai suatu perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) berupa pidana tertentu.⁶¹

Pengertian perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan yang mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut.⁶²

Ada lain istilah yang dipakai dalam hukum pidana, yaitu “tindak pidana”. Istilah ini, karena timbulnya dari pihak kementerian kehakiman, sering dipakai dalam perundang-undangan. Meskipun kata “tindak” lebih

⁵⁹ W. Riawan Tjandra, *loc.cit.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hlm. 38.

⁶² Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 54.

pendek dari “perbuatan”, tapi “tindak” tidak menunjukkan pada suatu yang abstrak seperti perbuatan, tapi hanya menyatakan perbuatan konkrit, sebagaimana halnya dengan peristiwa dengan perbedaan bahwa tindak adalah kelakuan, tingkah laku, gerak-gerik atau sikap jasmani seseorang. Oleh karena tindak sebagai kata tidak begitu dikenal, maka dalam perundang-undangan yang menggunakan istilah tindak pidana baik dalam pasal-pasal sendiri, maupun dalam penjelasannya hampir selalu dipakai pula kata perbuatan. Contohnya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Umum (Pasal 127, Pasal 129, dan lain-lain).⁶³

Wirjono Prodjodikoro memberikan definisi “tindak pidana” atau dalam bahasa Belanda *strafbaar feit*, yang sebenarnya merupakan istilah resmi dalam *Strafwetboek* atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang sekarang berlaku di Indonesia. Ada istilah dalam bahasa asing, yaitu *delict*. Tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenai hukum pidana, dan pelaku ini dapat dikatakan merupakan “subjek” tindak pidana.⁶⁴

Adami Chazawi menyatakan bahwa istilah tindak pidana adalah berasal dari istilah yang dikenal dalam hukum pidana Belanda yaitu “*strafbaar feit*”, tetapi tidak ada penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan *strafbaar feit* itu. Karena itu para ahli hukum berusaha memberikan arti dan isi dari istilah itu. Sayangnya sampai kini belum ada keseragaman pendapat.⁶⁵

Para ahli yang menggunakan istilah berbeda-beda, namun mempunyai maksud yang sama dalam menggambarkan pengertian tindak pidana. Adapun para ahli hukum pidana Indonesia yang menggunakan istilah-istilah tersebut antara lain :

- a. E. Utrecht menggunakan istilah peristiwa pidana;
- b. Moeljatno menggunakan istilah perbuatan pidana;
- c. Sudarto menggunakan istilah tindak pidana.

Pemakaian istilah yang berlainan itu tidak menjadi soal, asal diketahui apa yang dimaksud, dan dalam hal ini yang penting adalah isi

⁶³ *Ibid.*, hlm. 55.

⁶⁴ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 58.

⁶⁵ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 67.

dari tindak pidana seperti yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang. Dalam hal ini Moeljatno tetap mempergunakan istilah tersebut karena sudah dapat diterima oleh masyarakat.⁶⁶

Menurut Moeljatno, maksud dari pandangan monistis yaitu melihat keseluruhan (tumpukan) syarat untuk adanya pidana itu kesemuanya merupakan sifat dari perbuatan. Sedangkan pandangan dualistis membedakan dengan tegas dapat dipidananya perbuatan dan dapat dipidananya orangnya dan sejalan dengan ini Moeljatno memisahkan antar pengertian perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana, oleh karena dipisahkan, maka pengertian perbuatan pidana tidak meliputi pertanggungjawaban pidana.⁶⁷

Dari pengertian dan pemisahan aliran atau pandangan tersebut, berikut ini disebutkan pendapat para sarjana berdasarkan pandangan masing-masing untuk menjelaskan perbedaannya :⁶⁸

Lamintang merumuskan pokok-pokok perbuatan pidana sejumlah tiga sifat, yaitu :⁶⁹

- a. *Wederrechtjek* (melanggar hukum);
- b. *Aan schuld te wijten* (telah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja); dan
- c. *Strafbaar* (dapat dihukum).

Moelyatno menyebutkan bahwa perbuatan pidana terdiri dari lima elemen, yaitu :⁷⁰

- a. Kelakuan dan akibat (perbuatan);
- b. Hal ikhwal atau keadaan yang menyertai perbuatan;
- c. Keadaan tambahan yang memberatkan pidana;
- d. Unsur melawan hukum yang subjektif; dan
- e. Unsur melawan hukum yang objektif.

⁶⁶ Moeljatno, *Azas-azas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm. 35.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 36.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 37-38.

⁶⁹ P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1992, hlm. 173.

⁷⁰ Moeljatno, *Asas-Asas...*, *op.cit.*, 2008, hlm. 69.

Tindak pidana merupakan pengertian dasar dalam hukum pidana. Tindak pidana merupakan suatu pengertian yuridis, lain halnya dengan istilah perbuatan jahat atau kejahatan. Secara yuridis formal, tindak kejahatan merupakan bentuk tingkah laku yang melanggar undang-undang pidana. Oleh sebab itu setiap perbuatan yang dilarang oleh undang-undang harus dihindari dan barang siapa melanggarnya, maka akan dikenakan pidana. Jadi larangan-larangan dan kewajiban-kewajiban tertentu yang harus ditaati oleh setiap warga negara wajib dicantumkan dalam undang-undang maupun peraturan-peraturan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah.⁷¹

Tindak pidana adalah kelakuan manusia yang dirumuskan dalam undang-undang, melawan hukum, yang patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan. Orang yang melakukan perbuatan pidana akan mempertanggungjawabkan perbuatan dengan pidana apabila ia mempunyai kesalahan, seseorang mempunyai kesalahan apabila pada waktu melakukan perbuatan dilihat dari segi masyarakat menunjukkan pandangan normatif mengenai kesalahan yang dilakukan.⁷²

Tindak pidana adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang memiliki unsur kesalahan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, di mana penjatuhan pidana terhadap pelaku adalah demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum.⁷³

Jenis-jenis tindak pidana dibedakan atas dasar-dasar tertentu, antara lain sebagai berikut :⁷⁴

- a. Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dibedakan antara lain kejahatan yang dimuat dalam Buku II dan Pelanggaran yang dimuat dalam Buku III. Pembagian tindak pidana menjadi “kejahatan” dan “pelanggaran” itu bukan hanya merupakan dasar bagi pembagian KUHP kita menjadi Buku ke II dan Buku ke III melainkan juga merupakan dasar bagi seluruh sistem hukum pidana di dalam perundang-undangan secara keseluruhan;
- b. Menurut cara merumuskannya, dibedakan dalam tindak pidana formil (*formeel delicten*) dan tindak pidana materil (*materiil delicten*). Tindak pidana formil adalah tindak pidana yang dirumuskan bahwa larangan

⁷¹ P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 7.

⁷² Andi Hamzah, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 22.

⁷³ P.A.F. Lamintang, *op.cit.*, 1996, hlm. 16.

⁷⁴ Andi Hamzah, *op.cit.*, hlm. 25-27.

yang dirumuskan itu adalah melakukan perbuatan tertentu. Misalnya Pasal 362 KUHP, yaitu tentang pencurian. Tindak pidana materil inti larangannya adalah pada menimbulkan akibat yang dilarang, karena itu siapa yang menimbulkan akibat yang dilarang itulah yang dipertanggung jawabkan dan dipidana;

- c. Menurut bentuk kesalahan, tindak pidana dibedakan menjadi tindak pidana sengaja (*dolus delicten*) dan tindak pidana tidak sengaja (*culpose delicten*). Contoh tindak pidana kesengajaan (*dolus*) yang diatur di dalam KUHP antara lain sebagai berikut : Pasal 338 KUHP (pembunuhan) yaitu dengan sengaja menyebabkan hilangnya nyawa orang lain, Pasal 354 KUHP yang dengan sengaja melukai orang lain. Pada delik kelalaian (*culpa*) orang juga dapat dipidana jika ada kesalahan, misalnya Pasal 359 KUHP yang menyebabkan matinya seseorang, contoh lainnya seperti yang diatur dalam Pasal 188 dan Pasal 360 KUHP;
- d. Menurut macam perbuatannya, tindak pidana aktif (positif). Perbuatan aktif juga disebut perbuatan materil adalah perbuatan untuk mewujudkannya diisyaratkan dengan adanya gerakan tubuh orang yang berbuat, misalnya pencurian (Pasal 362 KUHP) dan penipuan (Pasal 378 KUHP). Tindak Pidana pasif dibedakan menjadi tindak pidana murni dan tidak murni. Tindak pidana murni, yaitu tindak pidana yang dirumuskan secara formil atau tindak pidana yang pada dasarnya unsur perbuatannya berupa perbuatan pasif, misalnya diatur dalam Pasal 224, 304 dan 552 KUHP. Tindak Pidana tidak murni adalah tindak pidana yang pada dasarnya berupa tindak pidana positif, tetapi dapat dilakukan secara tidak aktif atau tindak pidana yang mengandung unsur terlarang tetapi dilakukan dengan tidak berbuat, misalnya diatur dalam Pasal 338 KUHP seperti ibu tidak menyusui bayinya sehingga anak tersebut meninggal.

F. Metode Penelitian

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

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *yuridis sosiologis*, yaitu selain menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah,

penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya dalam praktek.⁷⁵ Penelitian ini mengkaji mengenai penegakan hukum bagi pegawai negeri sipil dalam hubungannya dengan perbuatan pidana.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analisis, karena hanya menggambarkan objek yang menjadi permasalahan yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut. Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian lapangan dan kepustakaan akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Jenis Data

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

a. Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian sosiologis/empiris, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, teknik yang digunakan adalah wawancara dengan pimpinan Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Kendal, Penyidik, Penuntut Umum, dan Panitera di Pengadilan Negeri Kendal.

⁷⁵ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 33.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.⁷⁶ Data sekunder ini mencakup :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
 - a) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;
 - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
 - d) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
 - e) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
 - f) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
 - h) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;

⁷⁶ Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

- i) Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
 - 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :
 - a) Kepustakaan yang berkaitan dengan Penegakan Hukum;
 - b) Kepustakaan yang berkaitan dengan Pegawai Negeri Sipil;
 - c) Kepustakaan yang berkaitan dengan Tindak Pidana; dan
 - d) Kepustakaan yang berkaitan dengan Pemerintah.
 - 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :
 - a) Kamus hukum;
 - b) Kamus Bahasa Indonesia;
 - c) Ensiklopedia.
4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.⁷⁷ Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah

⁷⁷ W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui studi lapangan dan studi kepustakaan.

a. Studi Lapangan

Dalam penelitian lapangan, teknik pengumpul data yang digunakan adalah wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Pengajuan pertanyaan secara terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan diperdalam untuk memperoleh keterangan dan penjelasan lebih lanjut. Wawancara dilakukan dengan subjek peneliti, yaitu pimpinan di Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Kendal, Penyidik, Penuntut Umum, dan Panitera di Pengadilan Negeri Kendal untuk memperoleh data mengenai penegakan hukum bagi pegawai negeri sipil dalam hubungannya dengan perbuatan pidana.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di beberapa lokasi, di antaranya sebagai berikut :

- a. Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Kendal, yang beralamat di Jalan Soekarno-Hatta Nomor 193 Kendal

- b. Kepolisian Resor Kendal, yang beralamat di Jalan Soekarno-Hatta Nomor 158 Kendal
 - c. Kejaksaan Negeri Kendal, yang beralamat di Jalan Raya Soekarno-Hatta Nomor 189 Patukangan, Kendal, Kabupaten Kendal Jawa Tengah 51313
 - d. Pengadilan Negeri Kendal, yang beralamat di Jalan Raya Soekarno-Hatta Nomor 220 Patukangan, Kendal, Kabupaten Kendal, Jawa Tengah 51311
6. Metode Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan, sehingga siap dipakai untuk dianalisis.⁷⁸ Dalam penelitian ini, setelah data yang diperlukan berhasil diperoleh, maka peneliti melakukan pengolahan terhadap data tersebut. Dengan cara *editing*, yaitu dengan cara meneliti kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh pencari data yang diharapkan akan dapat meningkatkan mutu reliabilitas data yang hendak dianalisis.⁷⁹

Sesuai data yang telah diperoleh selama melakukan penelitian dengan jalan wawancara dan membaca buku-buku perpustakaan kemudian dilakukan dianalisis. Analisis yang dipergunakan dalam tesis ini adalah *analisis kualitatif*, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis*, yaitu apa yang diperoleh dari penelitian kepustakaan atau dinyatakan oleh narasumber secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁸⁰

⁷⁸ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 168 dan 169.

⁷⁹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hlm. 77.

⁸⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 250.

G. Sistematika Penulisan Tesis

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

Bab I adalah Pendahuluan, yang berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan Tesis.

Bab II adalah Tinjauan Pustaka, yang berisi tentang tinjauan umum tentang penegakan hukum, tinjauan umum tentang Pegawai Negeri Sipil, tinjauan umum tentang tindak pidana, serta tindak pidana dalam perspektif hukum Islam.

Bab III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi uraian mengenai : Urgensi koordinasi antara penegak hukum dengan Pemerintah Kabupaten Kendal apabila terdapat Pegawai Negeri Sipil yang tengah dilakukan tindakan penegakan hukum akibat tindak pidana yang dilakukannya, Koordinasi antara penegak hukum dengan Pemerintah Kabupaten Kendal apabila terdapat Pegawai Negeri Sipil yang tengah dilakukan tindakan penegakan hukum akibat tindak pidana yang dilakukannya, serta Hambatan di dalam melakukan koordinasi antara penegak hukum dengan Pemerintah Kabupaten Kendal terhadap Pegawai Negeri Sipil yang sedang dilakukan tindakan penegakan hukum akibat tindak pidana yang dilakukan dan solusinya.

Bab IV adalah Penutup, yang berisi kesimpulan dari penelitian yang dilengkapi dengan saran-saran sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan.