

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Setelah runtuhnya masa Orde Baru di Indonesia yang diakibatkan salah satunya adalah persoalan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Korupsi dalam pandangan masyarakat dunia disebut sebagai suatu kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*),¹ dan United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) menyatakan bahwa korupsi merupakan ancaman bagi keamanan dan kestabilan masyarakat (*threat to the stability and security of societies*); merusak nilai-nilai dan lembaga-lembaga demokrasi (*undermining the institutions and values of democracy*); merusak nilai-nilai moral dan keadilan (*undermining ethical values and justice*);

¹ Delik korupsi dikategorikan sebagai tindak pidana luar biasa (*extraordinary crimes*) karena keberadaannya tidak hanya membahayakan perekonomian nasional saja, namun juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak mendasar kehidupan sosial masyarakat. Di dunia internasional korupsi juga dianggap sebagai kejahatan transnasional, hal mana pemberantasannya memerlukan kerja sama internasional. Lihat Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisis Dan Evaluasi Hukum Tentang Penyelidikan Dan Penyidikan Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: BPHN Depkum HAM, 2007). hlm. 20.

membahayakan pembangunan yang berkelanjutan dan *rule of law* (*jeopardizing sustainable development and the rule of law*); dan mengancam stabilitas politik (*threaten the political stability*). Oleh karena itu masyarakat dunia memberi perhatian yang sangat serius untuk memberantas dengan cara-cara luar biasa, melalui kebijakan penanggulangan korupsi yang integral dan komprehensif.²

Korupsi yang telah mengakar dengan demikian kuatnya akan membawa konsekuensi terhambatnya pembangunan di suatu negara. Tindak pidana korupsi tersebut pada akhirnya akan sangat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara, dimana dampak utamanya adalah tujuan dari pembangunan nasional yakni menciptakan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.³ Secara umum tindak pidana korupsi ini tidak

² Barda Nawawi Arief, "Kebijakan Reformulasi Ancaman Pidana Mati Tindak Pidana Korupsi Dalam Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Masalah Masalah Hukum* Jilid 42, no. 1 (2013): hlm. 24.

³ Muhammad Fatahillah Akbar and Dian Agung Wicaksono, "The Reform Of Corruption Eradication In Indonesia: The Prismatic Law In The Recent Context," *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 25, no. 1 (2013): hlm. 179.

hanya mengakibatkan kerugian keuangan negara, seperti disebutkan diatas akan tetapi juga dapat merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas suatu bangsa. Korupsi juga merupakan tindak pidana yang dapat mengakibatkan dampak yang sangat luas, baik di bidang sosial, ekonomi, keamanan, politik, dan budaya. Tidak itu saja bahkan korupsi selain menyengsarakan rakyat, juga melanggar hak-hak ekonomi dan sosial rakyat.⁴

Secara lebih khusus korupsi pada prinsipnya bukan saja menyengsarakan kehidupan rakyat banyak, akan tetapi juga sudah merupakan kejahatan yang luar biasa yang menindas hak asasi rakyat dan menghambat pembangunan nasional.⁵ Tindak pidana korupsi dalam perspektif hukum pidana adalah merupakan kejahatan internasional yang bersifat dan berkarakter sebagai kejahatan luar biasa (*extra*

⁴ Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik Di Negara Modern* (Yogyakarta: FH UII Press, 2015). hlm. 267.

⁵ Edie Toet Hendratno, "Kebijakan Pemberian Remisi Bagi Koruptor, Suatu Telaah Kritis Dari Perspektif Sosiologi Hukum," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* Ta. Ke-44, no. 4 (2013): hlm. 522.

ordinary crime).⁶ Edward O.S. Hiariej,⁷ menuturkan bahwa terdapat empat alasan korupsi disebut sebagai *extra ordinary crime* yakni sebagai berikut :

- 1) Korupsi merupakan kejahatan terorganisasi yang dilakukan secara sistematis;
- 2) Korupsi selalu berkaitan dengan kekuasaan;
- 3) Korupsi dilakukan dengan modus operandi yang sulit sehingga tidak mudah untuk membuktikannya; dan
- 4) Korupsi adalah kejahatan yang berhubungan dengan nasib orang banyak karena keuangan negara yang dapat dirugikan sangat bermanfaat untuk kesejahteraan rakyat.

Tindak pidana korupsi terkait dengan berbagai kompleksitas masalah sebagai suatu *extra ordinary crime*, antara lain masalah moral atau sikap mental, masalah pola hidup, budaya, dan lingkungan sosial, masalah kebutuhan atau

⁶ Putra Perdana Ahmad Saifulloh, "Peran Perguruan Tinggi Dalam Menumbuhkan Budaya Anti Korupsi Di Indonesia," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* Ta. Ke-47, no. 4 (2017): hlm. 460.

⁷ Edward O.S. Hiariej, "Pembuktian Terbalik Dalam Pengembalian Aset Kejahatan Korupsi," in *Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Pidana Pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Diucapkan Di Depan Rapat Terbuka Majelis Guru Besar Universitas Gadjah Mada* (Yogyakarta: UGM, 2012), hlm. 1-2.

tuntutan ekonomi, kesenjangan sosial ekonomi, serta masalah struktur atau sistem ekonomi, masalah sistem atau budaya politik, serta masalah mekanisme pembangunan dan lemahnya birokrasi atau prosedur administrasi pengawasan di bidang keuangan dan pelayanan publik.⁸ Tindak pidana korupsi menjadi virus yang mematikan yang merusak sistem hukum, politik, ekonomi, sosial dan budaya, pendeknya tindak pidana korupsi telah menggerogoti semua sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara.⁹ Baik itu dalam sendi Lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif dan masyarakat pada umumnya.

Indah Harlina berpendapat bahwa korupsi tidak hanya tergolong sebagai kejahatan luar biasa, namun dari pada itu korupsi juga bertentangan dengan asas negara hukum yang dapat merusak cita-cita negara hukum yang dianut

⁸ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan* (Jakarta: Kencana, 2014). hlm. 136.

⁹ Laode M. Syarif dan Didik E. Purwoleksono, *Hukum Anti Korupsi* (USAID: Kemitraan dan Asia Foundation, n.d.). hlm. 2.

Indonesia,¹⁰ ini diperjelas dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 berbunyi: “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”. Beberapa alasan mengapa korupsi bertentangan dengan asas negara hukum yang dianut Indonesia diantaranya: korupsi merupakan pelanggaran hak asasi manusia; korupsi merusak tatanan sistem hukum akibatnya penegakan hukum tidak berjalan sehingga kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmanssigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*) tidak dapat diwujudkan; korupsi memiliki dampak luas.¹¹ Rusaknya tatanan negara hukum karena korupsi juga mengakibatkan dampak yang merugikan masyarakat luas.

Konsep negara hukum mempunyai karakteristik utama yakni prinsip hukum yang wajib dihormati oleh siapapun, bahkan termasuk oleh pembuat undang-undang sebagai

¹⁰ Indah Harlina, “Kedudukan, Dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Penegakan Hukum,” in *Disertasi Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia* (Jakarta: UI, 2008), hlm. 70.

¹¹ Ibid.

pembentuk hukum juga terikat padanya.¹² Menurut Julius Stahl terdapat empat ciri negara hukum (*rechtsstaat*), yang harus dimiliki yaitu: perlindungan Hak Asasi Manusia, pemerintahan berdasarkan undang-undang, pembagian kekuasaan, dan peradilan tata usaha negara.¹³ Selaras apa yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo bahwa negara hukum terdapat tiga hal hasil penegakan hukum yang harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum.¹⁴ Menurut A.V. Dicey, unsur-unsur *rule of law*, antara lain: supremasi hukum (*supremacy of the law*), persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*), dan *due process of law*.¹⁵

Di Indonesia sampai saat ini belum ada perkembangan signifikan dalam pemberantasan korupsi, sehingga

¹² Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011). hlm. 15.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Di Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006). hlm. 141.

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)* (Yogyakarta: Liberty, 2003). hlm. 160.

¹⁵ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007). hlm. 10.

memunculkan gerakan perubahan terhadap suatu sistem yang disebut Reformasi yang menuju pada kemurnian Demokrasi. Setelah Reformasi terbentuk suatu gerakan yang salah satunya juga merupakan suatu agenda pemberantasan korupsi yang menjadi tema utama penegakan hukum di Indonesia. Penegakan hukum korupsi selalu mendapatkan perhatian yang lebih besar dibandingkan dengan tindak pidana lainnya karena tergolong pidana khusus.

Dasar hukum tindak pidana korupsi dari sisi hukum di Indonesia telah banyak regulasi-regulasi yang dihasilkan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR sebagai lembaga legislatif. Salah satu produk hukum setelah Reformasi adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dan ditambah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut UU PTPK atau Undang-

Undang Tipikor. Namun Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 bukanlah satu-satunya regulasi yang mengatur pemberantasan kejahatan korupsi.

Tindak pidana korupsi yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang selanjutnya disebut KUHP pada umumnya merupakan tindak pidana dalam jabatan atau tindak pidana yang ada kaitannya dalam jabatan. Terdapat 13 (tiga belas) pasal yang ditarik secara mutlak sebagai tindak pidana korupsi (Pasal 209, 210, 387, 388, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425 dan 435 KUHP) dan 6 (enam) pasal ditarik sebagai tindak pidana jika dilakukan dalam rangka penyelesaian perkara korupsi (Pasal 220, 231, 421, 422, 429 dan 430 KUHP).¹⁶

Sesuai konteks Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹⁶ Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Pena Multi Media, 2008). hlm. 8.

sebagaimana telah diubah dan ditambah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 telah dirumuskan beberapa bentuk atau kualifikasi dari perbuatan korupsi antara lain: korupsi yang mensyaratkan adanya kerugian negara sebagaimana diatur didalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3; perbuatan penyuapan sebagaimana diatur didalam Pasal 5 ayat (1) huruf a, b, Pasal 5 ayat (2), Pasal 6 ayat (1) huruf a, b, Pasal 6 ayat (2), Pasal 11, Pasal 12 huruf a, b, c, d dan Pasal 13; perbuatan penyalahgunaan jabatan sebagaimana diatur didalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf a, b, dan c; perbuatan pemerasan sebagaimana diatur didalam Pasal 12 huruf e, f dan g; perbuatan curang sebagaimana diatur didalam Pasal 7 ayat (1) huruf a, b, c, d, Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 12 huruf h; perbuatan yang masuk dalam bentuk benturan kepentingan dalam pengadaan sebagaimana diatur didalam Pasal 12 huruf I; dan Gratifikasi sebagaimana diatur didalam Pasal 12 A dan 12 B. Melihat dari beberapa kualifikasi atau bentuk dari tindak pidana korupsi jelaslah bahwa perbuatan korupsi bukan

hanya selalu menyangkut Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 tetapi juga ada perbuatan-perbuatan korupsi lainnya sebagaimana disebutkan di atas.

Pada bidang pertanahan terdapat regulasi secara khusus yang mengatur tentang pemberantasan tindak pidana korupsi yaitu khususnya yang berada di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Beberapa regulasi tersebut diterbitkan peraturan antara lain: Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 27 Tahun 2016 tentang Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional; Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 26 Tahun 2016 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penanganan Laporan Adanya

Dugaan Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional; dan Surat Edaran Nomor 3/SE/I/2013 tentang Slogan Pencegahan/Anti Korupsi di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan perkembangannya beberapa tahun terakhir ini di Indonesia dalam bidang pertanahan mengalami perubahan yang cukup besar dan signifikan salah satunya yaitu dalam pengelolaan legalisasi aset pertanahan atau pensertifikatan hak atas tanah demi terciptanya kepastian hukum hak atas tanah secara besar-besaran yang berupa Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau familier sering disebut dengan PTSL, yang merupakan bagian dari Program Strategis Nasional dan juga merupakan salah satu bagian Program Nawacita Pemerintah.¹⁷ Apabila Pendaftaran

¹⁷ Nawacita adalah istilah umum yang diserap dari bahasa Sansekerta, *nawa* (sembilan) dan *cita* (harapan, agenda, keinginan). Nawacita merupakan sembilan prioritas pembangunan lima tahun ke depan. Sembilan prioritas itu dulu menjadi bagian dari visi Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla dalam kampanye Pilpres 2014. Dengan Nawacita, Indonesia diharapkan mampu berubah dan menjadi negara yang berdaulat secara politik, mandiri dibidang ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan. Lihat Kementerian Komunikasi dan Informatika, “Jadikan Indonesia

Tanah Sistematis Lengkap berhasil, sebagian Nawacita Presiden bisa dibilang berhasil, karena legalisasi aset ada di Nawacita dan di implementasikan dengan Renstra (Rencana Strategis), yaitu pendaftaran tanah positif.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis bagi tanah-tanah yang belum terdaftar, dan meliputi juga pengukuran dan pemetaan bagi tanah-tanah yang sudah terdaftar dalam wilayah desa/kelurahan atau nama lain yang setingkat dengan itu. Program ini bertujuan mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Latar belakang yang mendasari dari diadakannya program tersebut dikarenakan pemerintah masih mendapati banyak sekali hak atas tanah di

Mandiri, Berkepribadian, Dan Berdaulat,” <https://kominfo.go.id/index.php/content/detail/5629/NAWACITA%3A+9+Program+Perubahan+Untuk+Indonesia/0/infografis>, 2015. diakses tanggal 17 Agustus 2019.

wilayah Indonesia belum bersertifikat dan mempunyai kepastian hukum.

Dimulainya pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini adalah pada Tahun Anggaran 2017 secara serentak diseluruh wilayah Republik Indonesia. Dengan diterbitkan beberapa peraturan diantaranya: Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia; Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap; Keputusan Bersama Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Nomor 25/SKB/V/2017, Nomor 590-3167A Tahun 2017, Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis; dan Surat Edaran Nomor

5/SE/IV/2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Regulasi tersebut sebagai dasar hukum untuk landasan jalannya program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Wilayah Indonesia terdaftar dan bersertipikat keseluruhan pada tahun 2025. Selanjutnya, dirincikan dalam target-target tahapan dari 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun 2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025. Memang menurut data Pusdatin Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional pada Tahun 2017, tanah terdaftar di seluruh Indonesia baru mencapai 50.482.072 bidang atau 40,07 % dari perkiraan bidang tanah di seluruh Indonesia sebanyak ± 126.000.037 bidang. Namun dalam perjalanan pelaksanaannya Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tercidrai dan mengalami beberapa kenyataan terjadi tindak pidana korupsi. Beberapa kenyataan tersebut dapat

dibuktikan dan dilihat dari hasil penelusuran penulis, yakni ditemukan 10 (sepuluh) kasus tindak pidana korupsi pada PTSL yang sudah diputus dan sudah kekuatan hukum tetap (*in cracht van gewijsde*)¹⁸ sebagai berikut :

Pertama ASRI HADIYANTO Jabatan Kepala Desa Kedunglo, Kecamatan Asembagus, Kabupaten Situbondo, Provinsi Jawa Timur, telah melakukan tindak pidana korupsi pada Program PTSL T.A. 2017, berdasarkan Putusan Nomor 138/Pid.sus/TPK/2017/PN Sby, tertanggal 30 November 2017.

Kedua SUPRIYONO Jabatan Kepala Dusun Cangkringan, Desa Argomulyo, Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman, Provinsi D.I. Yogyakarta, telah melakukan tindak pidana korupsi pada Program PTSL T.A. 2017, berdasarkan Putusan Nomor 1/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Yyk, tertanggal 23 Mei 2019.

Ketiga ABDUL SAID LAGUNI, M.M. dan SARIPAH AHMAD, S.Sos, masing-masing menjabat sebagai Lurah dan Sekretaris Lurah di Kelurahan Pagimana, Kecamatan Pagimana, Kabupaten Binggai, Provinsi Sulawesi Tengah, telah melakukan tindak pidana korupsi pada Program PTSL T.A. 2017, berdasarkan Putusan Nomor 60/Pid.Sus-TPK/2017/PN Pal, tertanggal 07 Maret 2018.

Keempat MULYATI Jabatan Kepala Desa Balai Karang, Kecamatan Sekayam, Kabupaten Sanggau, Provinsi Kalimantan Barat, telah melakukan tindak

¹⁸ Direktori Putusan Mahkamah Agung RI, "PTSL," <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/>, 2019. diakses tanggal 02 Desember 2019.

pidana korupsi pada Program PTSL T.A. 2017, berdasarkan Putusan Nomor 43/Pid.SUS-TPK/2018/PN.Ptk, tertanggal 28 Maret 2019.

Kelima MUHAMAD SUBUR Jabatan Kepala Desa Keterban, Kecamatan Baron, Kabupaten Nganjuk, Provinsi Jawa Timur, telah melakukan tindak pidana korupsi pada Program PTSL T.A. 2017, berdasarkan Putusan Nomor 09/Pid.Sus/TPK/2019/PN.Sby, tertanggal 06 Mei 2019.

Keenam ASMANUDIN dan SOLEHONO masing-masing menjabat sebagai Ketua RT 02 dan Kadus IV, Desa Tanjung Kurung Lama, Kecamatan Kasui, Kabupaten Way Kanan, Provinsi Lampung, telah melakukan tindak pidana korupsi pada Program PTSL T.A. 2017, berdasarkan Putusan Nomor Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2018/PN.Tjk, tertanggal 09 Januari 2019, dan DAMIRI Jabatan Bendahara Panitia Kegiatan PTSL, Desa Tanjung Kurung Lama, telah melakukan tindak pidana korupsi pada Program PTSL T.A. 2017, berdasarkan Putusan Nomor 35/Pid.Sus-TPK/2018/PN.Tjk, tertanggal 09 Januari 2019

Ketujuh MARSUDI, SAMSUDIN, dan SUPARNO masing-masing menjabat sebagai Perangkat Desa Ketanggung, Kecamatan Sine, Kabupaten Ngawi, Provinsi Jawa Timur, telah melakukan tindak pidana korupsi pada Program PTSL T.A. 2017, berdasarkan Putusan Nomor 50/Pid.Sus-TPK/2018/PN.Sby., tertanggal 04 Juni 2018.

Kedelapan ALI SUBHAN Jabatan Kepala Desa Petekeyan, Kecamatan Tahunan, Kabupaten Jepara, Provinsi Jawa Tengah, telah melakukan tindak pidana korupsi pada Program PTSL T.A. 2017, berdasarkan Putusan Nomor 68/Pid.Sus-TPK/2018/PN Smg, tertanggal 09 Januari 2019.

Kesembilan BAMBANG HARIYONO Jabatan Kepala Dusun Trompo Wetan, Desa Trompoasri, Kecamatan

Jabon, Kabupaten Sidoarjo, Provinsi Jawa Timur, telah melakukan tindak pidana korupsi pada Program PTSL T.A. 2017, berdasarkan Putusan Nomor 80/Pid.Sus/TPK/2019/PN.SBY, tertanggal 23 Oktober 2019.

Kesepuluh SUNARTO Jabatan Kepala Desa Kawengan, Kecamatan Jepon, Kabupaten Blora, Provinsi Jawa Tengah, telah melakukan tindak pidana korupsi pada Program PTSL T.A. 2018, berdasarkan Putusan Nomor 2/Pid.Sus-TPK/2019/PN Smg, tertanggal 07 Mei 2019.

Berdasarkan data diatas menyatakan bahwa perkara tindak pidana korupsi pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dapat bermacam kualifikasi yang berupa Suap, Pemerasan (beberapa ahli berpendapat kategori pungli), Penyalahgunaan Jabatan, hingga Gratifikasi.¹⁹ Walaupun pada

¹⁹ *Suap* atau sering disebut dengan *Penyuapan* adalah tindakan “memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seseorang dengan maksud untuk membujuk supaya orang itu berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam tugasnya, yang berlawanan dengan kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum”; juga “menerima sesuatu atau janji, sedangkan ia mengetahui atau patut dapat menduga bahwa pemberian sesuatu atau janji itu dimaksudkan supaya ia berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam tugasnya, yang berlawanan dengan kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum”, vide Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap. *Pemerasan* atau *apersing* dapat di telaah dalam Pasal 368 ayat (1) KUHP yang tertulis “Barangsiapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, memaksa seseorang dengan kekerasan atau ancaman kekerasan untuk memberikan sesuatu barang, yang seluruhnya atau sebagian adalah kepunyaan orang itu atau orang lain, atau supaya membuat utang atau menghapuskan piutang,...”.

saat ini sudah ada beberapa yang diputus dan berkekuatan hukum tetap, namun dari perkara tindak pidana korupsi pada program tersebut juga tidak menutup kemungkinan pada Program PTSL Tahun Anggaran 2018, dan Program PTSL Tahun Anggaran 2019, masih banyak kasus lain yang masih dalam tahap dugaan, pelaporan, penyelidikan, maupun hingga penyidikan penetapan tersangka. Ini menandakan di beberapa pelaksanaannya program strategis pertanahan tersebut

Pungutan Liar atau sering disebut Pungli dapat diartikan sebagai pungutan yang dilakukan oleh dan untuk kepentingan pribadi oknum petugas secara tidak sah atau melanggar aturan. Pungli merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan wewenang yang memiliki tujuan untuk memudahkan urusan atau memenuhi kepentingan dari pihak pembayar pungutan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pungli melibatkan dua pihak atau lebih, baik itu pengguna jasa ataupun oknum petugas yang biasa melakukan kontak langsung untuk melakukan transaksi rahasia maupun terang-terangan, dimana pada umumnya pungli yang terjadi pada tingkat lapangan dilakukan secara singkat dan biasanya berupa uang, lihat Samodra Wibawa, Arya Fauzy F.M., dan Ainun Habibah, “Efektivitas Pengawasan Pungutan Liar Di Jembatan Timbang,” *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* Volume 12, no. 2 (2013): hlm. 75. *Penyalahgunaan Jabatan* atau Penyalahgunaan Wewenang adalah “Seorang pejabat yang menyalahgunakan kekuasaan memaksa seseorang untuk melakukan, tidak melakukan atau membiarkan sesuatu”; juga “menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan menyalahgunakan kekuasaannya, memaksa seseorang untuk memberikan sesuatu, untuk membayar atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri” vide Pasal 421 dan 423 KUHP. *Gratifikasi* adalah pemberian dalam arti luas yang meliputi pemberian uang tambahan (*fee*), hadiah uang, barang, rabat (diskon), komisi pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya.

sangatlah rawan akan tindak pidana Penyuapan, Pemerasan (dapat dikategorikan pungli), Penyalahgunaan Jabatan, hingga yang populer adalah Gratifikasi.

Sebagai tindak lanjut dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dasar hukum sebagai landasan untuk pembiayaan persiapan secara nasional adalah terdapat pada Diktum Ketujuh Keputusan Bersama Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Nomor 25/SKB/V/2017, Nomor 590-3167A Tahun 2017, Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, berikut tertulis :

“Besaran biaya yang diperlukan untuk persiapan pelaksanaan sebagaimana dimaksud Diktum Kesatu, Diktum Keempat, Diktum Kelima, dan Diktum Keenam, terbagi atas :

1. Kategori I (Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, Provinsi Maluku, Provinsi Maluku Utara, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur) sebesar Rp.450.000,00;
2. Kategori II (Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, Provinsi Sulawesi Tengah,

- Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Sulawesi Tenggara, Provinsi Nusa Tenggara Barat) sebesar Rp.350.000,00;
3. Kategori III (Provinsi Gorontalo, Provinsi Sulawesi Barat, Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Kalimantan Tengah, Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Aceh, Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Kalimantan Timur) sebesar Rp.250.000,00;
 4. Kategori IV (Provinsi Riau, Provinsi Jambi, Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi Lampung, Provinsi Bengkulu, Provinsi Kalimantan Selatan) sebesar Rp.200.000,00;
 5. Kategori V (Jawa dan Bali) sebesar Rp.150.000,00.”

Dasar hukum pembiayaan persiapan secara nasional Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tersebut diatas lebih lanjut sesuai isi Diktum Kesembilan menyatakan apabila tidak dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana dimaksud dalam Diktum Ketiga, Menteri Dalam Negeri memerintahkan Bupati/Walikota untuk membuat peraturan Bupati/Walikota bahwa biaya tersebut dibebankan kepada masyarakat. Adapun dalam praktiknya terdapat Kabupaten atau Kotamadya yang melaksanakan/menerbitkan sebaliknya juga ada yang tidak

melaksanakan/menerbitkan peraturan tersebut. Dapat dicontohkan di Kabupaten Sleman terbit Peraturan Bupati Sleman Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pembebanan Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dimana pada Pasal 8 menyebutkan bahwa besaran biaya yang diperlukan untuk persiapan pelaksanaan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebesar Rp.150.000,00 setiap pemohon, kemudian Kabupaten Sanggau terbit Peraturan Bupati Sanggau Nomor 5 Tahun 2018 tentang Standar Biaya Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dimana pada Pasal 8 menyebutkan bahwa besaran standar biaya yang diperlukan untuk persiapan pelaksanaan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebesar Rp.250.000,00 per peserta PTSL.

Hukum pidana menganut bahwa suatu perbuatan dianggap telah melanggar hukum dan dapat dikenakan sanksi pidana, secara sederhana mengartikan bahwa tindak pidana korupsi yang ada pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis

Lengkap terjadi karena mengandung unsur *actus reus* dan *mens rea*. Dimana pemungutan pembiayaan program pertanahan tersebut tidak sebagaimana mestinya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang telah ada, dan disertai kesengajaan pelaku atau niat jahat dalam melakukan tindak pidana korupsi.

Berdasarkan pernyataan diatas dihubungkan dengan data yang terdapat pada 10 (sepuluh) kasus tindak pidana korupsi pada PTSL yang sudah diputus dan sudah kekuatan hukum tetap (*in cracht van gewijsde*) pada paragraf sebelumnya, penulis mengambil penjabaran secara singkat 5 (lima) dari 10 (sepuluh) data kasus diantaranya: *Pertama* pada kasus yang menjerat ASRI HADIYANTO Jabatan Kepala Desa Kedunglo dikarenakan terdakwa menarik pembiayaan per-bidang pada Program PTSL Tahun Anggaran 2017 baik itu konversi murni maupun konversi turun waris sebesar Rp.700.000,00 berdasarkan isi putusan Pengadilan Tipikor Pengadilan Negeri Surabaya Nomor Putusan:

138/Pid.sus/TPK/2017/PN Sby padahal sesuai ketentuan SKB 3 Menteri untuk Wilayah Jawa (Kategori V) sebesar Rp.150.000,00. *Kedua* SUPRIYONO Jabatan Kepala Dusun Cangkringan dikarenakan terdakwa menarik pembiayaan per-bidang pada Program PTSL Tahun Anggaran 2017 baik itu konversi murni maupun konversi turun waris sebesar Rp.900.000,00 berdasarkan isi putusan Pengadilan Tipikor Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor Putusan: 1/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Yyk padahal sesuai ketentuan SKB 3 Menteri untuk Wilayah Jawa (Kategori V) sebesar Rp.150.000,00.

Ketiga ABDUL SAID LAGUNI, M.M, dan SARIPAH AHMAD, S.Sos masing-masing menjabat sebagai Lurah dan Sekretaris Lurah di Kelurahan Pagimana dikarenakan terdakwa menarik pembiayaan per-bidang pada Program PTSL Tahun Anggaran 2017 baik itu konversi murni maupun konversi turun waris sebesar Rp.450.000,00-Rp.550.000,00 berdasarkan isi putusan Pengadilan Tipikor Pengadilan Negeri Palu Nomor Putusan: 60/Pid.Sus-TPK/2017/PN Pal padahal

sesuai ketentuan SKB 3 Menteri untuk Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah (Kategori II) sebesar Rp.350.000,00.

Keempat MULYATI Jabatan Kepala Desa Balai Karangn dikarenakan terdakwa menarik pembiayaan per-bidang pada Program PTSL Tahun Anggaran 2017 baik itu konversi murni maupun konversi turun waris sebesar Rp.800.000,00 berdasarkan isi putusan Pengadilan Tipikor Pengadilan Negeri Pontianak Nomor Putusan: 43/Pid.SUS-TPK/2018/PN.Ptk padahal sesuai ketentuan SKB 3 Menteri untuk Wilayah Kalimantan Barat (Kategori III) sebesar Rp.250.000,00.

Kelima MUHAMAD SUBUR Kepala Desa Keterban dikarenakan terdakwa menarik pembiayaan per-bidang pada Program PTSL Tahun Anggaran 2017 baik itu konversi murni maupun konversi turun waris sebesar Rp.1.000.000,00 berdasarkan isi putusan Pengadilan Tipikor Pengadilan Negeri Surabaya Nomor Putusan: 09/Pid.Sus/TPK/2019/PN.Sby padahal sesuai ketentuan SKB 3 Menteri untuk Wilayah Jawa (Kategori V) sebesar Rp.150.000,00.

Pada kenyataannya ternyata korupsi dibidang birokrasi adalah yang paling terbanyak terjadi, dan aktor utamanya adalah mereka yang memiliki jabatan strategis di dalam pemerintahan untuk mejalankan kewenangannya. Tindak pidana korupsi tidak hanya dilakukan oleh pejabat-pejabat tinggi pusat namun juga bisa dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berada dilingkungan bawah tidak terkecuali dalam lingkup desa atau kelurahan. Walaupun secara umum tindak pidana korupsi tidak hanya dilakukan oleh pegawai negeri saja namun juga bisa dilakukan oleh bukan pegawai negeri tetapi menjalankan tugas yang diberikan wewenang oleh negara demi kepentingan umum. Tindak pidana korupsi pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap didominasi aktor utamanya adalah seorang perangkat desa yaitu kepala desa, kepala dusun, ketua rukun tetangga, mauapun warga masyarakat yang menjadi penitia kegiatan PTSL. Lebih lanjut tindak pidana korupsi dalam bidang pertanahan ini tidak hanya menjerat dari perangkat desa maupun warga biasa, akan

tetapi diharapkan tidak sampai ke oknum pegawai kantor pertanahan seperti contoh pada Program Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Tahun Anggaran 2016 yang menjerat mantan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lamandau, dengan putusan melanggar Pasal 12 huruf e Undang-Undang Tipikor.

Secara normatif bahwa dalam penelitian hukum mengenal pemahaman *das sollen* (mendiskusikan antara apa yang seharusnya hukum sebagai fakta hukum) dan *das sein* (hukum sebagai fakta atau apa yang senyatanya). Dihubungkan dengan uraian penulis diatas telah ditemukan pada kenyataannya *das sein* tidak sejalan dengan *das sollen*, dimana keinginan atau cita-cita terlaksananya program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah secara lancar dan bersih, namun pada praktiknya terjadi beberapa tindak pidana korupsi dalam perjalanannya, dan pada akhirnya masyarakatlah yang dirugikan.

1.2. Rumusan Masalah

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai salah satu perwujudan inovasi pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional untuk sertifikasi tanah secara nasional, ini merupakan wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah masyarakat. Selain itu nantinya masyarakat yang telah mendapatkan sertifikat, dapat menjadikan sertifikat tersebut sebagai modal pendampingan usaha yang berdaya dan berhasil guna bagi peningkatan kesejahteraan hidupnya. Namun dalam kenyataanya proses pelaksanaan kegiatan tersebut ada di beberapa wilayah yang telah terdapat dalam kategori tindak pidana korupsi yang sudah diputus dan mempunyai kekuatan hukum tetap (*in cracht van gewijsde*).

Pembahasan mengenai kejahatan tindak pidana korupsi di bidang pertanahan yang khususnya terjadi pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menjadi

menarik untuk dikaji dan dicermati karena permasalahan ini menyangkut program yang diadakan secara nasional dan juga menyangkut moral, tanggung jawab serta profesionalitas banyak pihak. Tindak pidana korupsi tersebut tidak hanya akan menyengsarakan masyarakat banyak namun sebaliknya secara moral akan mengakibatkan dimensi negatif terhadap para pelakunya. Demikian juga pada titik beratnya akan menghambat pembangunan serta kesejahteraan masyarakat baik di masa sekarang maupun yang akan datang.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah dan pernyataan masalah yang telah dijelaskan penulis di atas, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut :

- 1) Mengapa didalam beberapa pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap terjadi kasus tindak pidana korupsi ?
- 2) Bagaimana sudut pandang penegakan hukum tindak pidana korupsi pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang bersifat *primum remedium*

berdasarkan prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik ?

- 3) Bagaimanakah konsep ideal yang ditempuh pemerintah sebagai upaya program anti korupsi (*fraud control plan*) untuk diterapkan dalam pelaksanaan program-program strategis nasional pertanahan khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di masa yang akan datang ?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian dilakukan karena memiliki tujuan. Tujuan tersebut adalah memecahkan permasalahan yang tergambar dalam latar belakang dan rumusan masalah. Tujuan penelitian dicapai melalui serangkaian metodologi penelitian. Tujuan penelitian yang baik adalah rumusannya operasional dan langsung menuju pokok permasalahan. Tujuan ini yang

nantinya dapat diketahui metode dan teknik penelitian mana yang cocok untuk dipakai dalam penelitian itu.²⁰

Tujuan penulisan hukum Tindak Pidana Korupsi dalam Bidang Pertanahan Di Indonesia (Suatu Kajian Kritis Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk menelusuri dan mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kasus tindak pidana korupsi didalam beberapa pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
- 2) Untuk mengetahui dan mengevaluasi sudut pandang penegakan hukum tindak pidana korupsi pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang bersifat *primum remedium* apakah sudah berdasarkan prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik;
- 3) Untuk mengetahui dan mengembangkan konsep ideal yang ditempuh pemerintah sebagai upaya program anti

²⁰ Subana dan Sudrajat, *Dasar-Dasar Penelitian Ilmiah* (Bandung: Pustaka Setia, 2001). hlm. 71.

korupsi (*fraud control plan*) untuk diterapkan dalam pelaksanaan program-program strategis nasional pertanahan khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di masa yang akan datang.

1.4. Manfaat Penelitian

Perumusan permasalahan yang dikemukakan haruslah mendapatkan manfaat dari penelitian itu yang diharapkan mampu menemukan pemecahan atau jawaban. Hasil akhir yang diinginkan dalam setiap penelitian yaitu diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pihak lainnya, baik pada masa sekarang maupun yang akan datang. Ringkasnya penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat bermanfaat, baik dalam kepentingan teoritis maupun kepentingan praktis, diantaranya :

1.4.1. Kepentingan Teoritis

Diharapkan dari hasil penelitian ini bermanfaat dan memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu

hukum pada umumnya dan khususnya pada hukum pidana, serta diharapkan dapat menambah referensi pengetahuan terhadap ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi khususnya di bidang pertanahan dan hukum pidana di Indonesia.

1.4.2. Kepentingan Praktis

1.4.2.1. Penulis

Penelitian ini merupakan bentuk pendalaman dan pembelajaran lebih lanjut terhadap teori yang selama ini dipelajari oleh penulis sehingga diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat melatih kemampuan penulis dalam menggambarkan, mengkaji, menganalisis, berfikir sistematis, serta logis dalam kajian hukum pidana, yang khususnya dalam lingkup penegakan hukum tindak pidana korupsi di bidang pertanahan.

1.4.2.2. Kantor Desa/Kelurahan

Penelitian ini dimaksudkan untuk dapat memberikan referensi pengetahuan serta masukan untuk proaktif dalam pemberian penyuluhan dan konsultasi hukum, khususnya terhadap para pihak yang berada dalam Kantor Desa/Kelurahan agar memahami hukum dan lebih berhati-hati dalam melakukan tindak pidana korupsi.

1.4.2.3. Kantor Kejaksaan Negeri

Penelitian ini dimaksudkan untuk dapat memberikan referensi pengetahuan serta masukan untuk proaktif dalam pemberian penyuluhan dan konsultasi hukum, khususnya terhadap proses penuntutan dalam tindak pidana korupsi.

1.4.2.4. Kantor Pertanahan

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi pengetahuan serta masukan bagi Kantor Pertanahan khususnya Badan Pertanahan Nasional agar proaktif dalam pemberian penyuluhan dan konsultasi hukum

terkait program pencegahan tindak pidana korupsi dibidang pertanahan.

1.4.2.5. Kantor Kepolisian

Penelitian ini dimaksudkan untuk dapat memberikan referensi pengetahuan serta masukan untuk proaktif dalam pemberian penyuluhan dan konsultasi hukum, khususnya terhadap proses penangkapan, penyelidikan, dan penyidikan dalam tindak pidana korupsi.

1.4.2.6. Kantor Pengadilan Negeri

Penelitian ini dimaksudkan untuk dapat memberikan referensi pengetahuan serta masukan untuk proaktif dalam pemberian penyuluhan dan konsultasi hukum, khususnya terhadap proses peradilan dalam tindak pidana korupsi.

1.4.2.7. Komisi Pemberantasan Korupsi

Penelitian ini dimaksudkan untuk dapat memberikan referensi pengetahuan serta masukan untuk

proaktif dalam pemberian penyuluhan dan konsultasi hukum, khususnya terhadap proses pemberantasan dan pencegahan tindak pidana korupsi.

1.5. Keaslian Penelitian

Setelah dilakukan penelusuran ke berbagai sumber di perpustakaan, media cetak maupun media internet, penulis menemukan beberapa penelitian terdahulu yang berhubungan dengan studi atau kajian tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, akan tetapi terdapat perbedaan fokus penelitian. Hasil dari penelusuran penulis tentang kajian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap terdominasi ditemukan di beberapa penelitian yaitu Skripsi dan Tesis, namun belum ditemukan pada Disertasi. Penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penulisan ini antara lain :

1. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Dalam Rangka Menjamin Kepastian Hukum Di Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul.²¹

Permasalahan :

- 1) Bagaimanakah pelaksanaan pengumpulan dan pengolahan data yuridis dan data fisik dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul ?
- 2) Hambatan-hambatan apa saja dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul dan bagaimana cara penyelesaiannya ?

2. Analisis Yuridis Pelaksanaan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Program Kerja

²¹ Desi Andriani, "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Dalam Rangka Menjamin Kepastian Hukum Di Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul," in *Tesis Pada Program Magister Kenotariatan, Universitas Gadjah Mada* (Yogyakarta: UGM, 2018), hlm. 11, 147.

Tahun 2017-2018 Pada Kantor Pertanahan Kota Medan.²²

Permasalahan :

- 1) Bagaimana Pengaturan Hukum Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ?
- 2) Bagaimana Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Sebagai Percepatan Pensertifikatan Tanah?
- 3) Bagaimana Pelaksanaan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kota Medan ?

3. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Di Kabupaten Dompu.²³

²² Fanni Damara Arif, “Analisis Yuridis Pelaksanaan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Program Kerja Tahun 2017-2018 Pada Kantor Pertanahan Kota Medan,” in *Tesis Pada Program Magister Kenotariatan, Universitas Sumatera Utara* (Sumatera Utara: USU, 2018), hlm. 12, 103.

²³ Muhammad Dani Fadlurrohman, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Di Kabupaten Dompu,” in *Skripsi Pada Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia* (Yogyakarta: UII, 2018), hlm. 9, 87.

Permasalahan :

- 1) Bagaimana Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Di Kabupaten Dompu ?
- 2) Apa yang menjadi faktor kendala dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Dompu ?

4. Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Bandar Lampung.²⁴

Permasalahan :

- 1) Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kota Bandar Lampung ?
- 2) Bagaimana hambatan yang dihadapi Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap ?

²⁴ Karina Gita Sahprada, “Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Bandar Lampung,” in *Skripsi Pada Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Lampung* (Lampung: UNILA, 2018), hlm. 6, 81.

Keseluruhan 4 (empat) penelitian tersebut diatas secara garis besar membahas fokus mendalam dalam segi studi implementasi dan pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Sehingga pembeda dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah penelitian yang penulis lakukan lebih mendalam mengkaji sisi tentang tindak pidana korupsi yang terjadi dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

5. Upaya Penegakan Hukum Terhadap Kasus Tindak Pidana Korupsi PTSL di Kabupaten Situbondo.²⁵

Permasalahan :

- 1) Bagaimana proses penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi PTSL di Kabupaten Situbondo ?
- 2) Apakah proses penegakan hukum dalam kasus tindak pidana korupsi PTSL di Kabupaten Situbondo telah memenuhi unsur keadilan ?

²⁵ Maqhfirotur Rohmatillah, "Upaya Penegakan Hukum Terhadap Kasus Tindak Pidana Korupsi PTSL Di Kabupaten Situbondo," in *Skripsi Pada Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga* (Yogyakarta, 2019), 7, 180.

6. Peran Tim Saber Pungli Polda Lampung dalam Operasi Tangkap Tangan Terhadap Pelaku Pungli Program PTSL.²⁶

Permasalahan :

- 1) Bagaimanakah peran Tim Saber Pungli Polda Lampung dalam operasi tangkap tangan terhadap pelaku pungli program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ?
- 2) Apakah faktor-faktor yang mengambat peran Tim Saber Pungli Polda Lampung dalam operasi tangkap tangan terhadap pelaku pungli program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ?

Keseluruhan 2 (dua) penelitian tersebut diatas secara garis besar penelitian *pertama* membahas penegakan hukum tindak pidana korupsi pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Situbondo apakah sudah sesuai prosedur dan memenuhi unsur keadilan, penelitian *kedua* faktor-faktor

²⁶ Arief Setiabudi, “Peran Tim Saber Pungli Polda Lampung Dalam Operasi Tangkap Tangan Terhadap Pelaku Pungli Program PTSL,” in *Skripsi Pada Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Lampung*, 2019, 7, 74.

penghambat dan peran Tim Saber Pungli Polda Lampung dalam operasi tangkap tangan pungli Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Sehingga pembeda dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah penelitian ini lebih fokus ke dalam pendalaman dalam kajian kritis tindak pidana korupsi dibidang pertanahan yakni Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap secara lebih luas dengan *pertama* menganalisis mengapa didalam beberapa pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap terjadi kasus tindak pidana korupsi; *kedua* mengetahui bagaimana sudut pandang penegakan hukum tindak pidana korupsi pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang bersifat *primum remedium* berdasarkan prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik; *ketiga* mengkaji bagaimanakah konsep ideal yang ditempuh pemerintah sebagai upaya program anti korupsi (*fraud control plan*) untuk diterapkan dalam pelaksanaan program-program

strategis nasional pertanahan khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di masa yang akan datang.

Penulis berkeyakinan penulisan hukum atau penelitian hukum yang mengkaji dan menganalisis mengenai tesis berjudul “Tindak Pidana Korupsi Dalam Bidang Pertanahan Di Indonesia (Suatu Kajian Kritis Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap)” adalah asli hasil karya penulis, bukan merupakan hasil duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya pihak lain, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan akademis. Sehingga diharapkan kedepannya dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya pada hukum pidana.

1.6. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu gejala

hukum atau peristiwa hukum, dengan jalan menganalisisnya. Selain itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.²⁷ Demikian juga menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum merupakan suatu kegiatan dalam mengetahui *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*. Dalam kegiatan *know-how* penelitian hukum dilakukan untuk menjawab isu hukum yang telah ada. Sehingga dibutuhkan kemampuan mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi, dan memberikan pemecahan masalah tersebut.²⁸ Berdasarkan pemahaman tersebut secara ringkasnya penelitian hukum itu bertujuan untuk

²⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1986). hlm. 43.

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. Ke-13 (Jakarta: Kencana, 2017). hlm. 60.

mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten dalam fenomena ilmu hukum.

1.6.1. Sifat Penelitian

Sifat dalam penelitian hukum ini merupakan penelitian deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan.²⁹ Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya, serta hanya menjelaskan keadaan objek masalahnya tanpa bermaksud mengambil kesimpulan yang berlaku umum. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu dalam memperkuat teori-teori lama, atau dalam kerangka menyusun teori-teori baru.³⁰ Penelitian deskriptif analitis juga bisa dilakukan dengan menggabungkan terhadap hasil

²⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988). hlm. 35.

³⁰ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum. Op.Cit*, hlm. 10.

penelitian dengan bahan yang selengkap dan sedetail mungkin.

1.6.2. Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian hukum ini berupa penelitian preskriptif. Penelitian preskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada.³¹ Pada intinya penelitian ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah tertentu dalam suatu obyek penelitian.³² Oleh karena itu yang dihasilkan dalam penelitian hukum sekalipun bukan asas hukum atau teori yang baru, minimal harus menghasilkan argumentasi baru, sehingga preskripsi tersebut bukan merupakan suatu fantasi atau angan-angan kosong.

1.6.3. Jenis Penelitian

Sasaran penelitian ini adalah penelitian yang ditujukan terhadap masalah tindak pidana korupsi di

³¹ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum* (Bandung: Alfabeta, 2017). hlm. 21.

³² Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum. Loc.Cit,*

bidang pertanahan yang khusus kajiannya berkaitan pada lingkup Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, maka metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative law research*). Penelitian hukum normatif merupakan suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi, yang dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.³³ Sehingga penelitian hukum normatif dapat meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, yaitu mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin.³⁴

³³ Peter Makmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005). hlm. 35.

³⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisma Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Cet. Ke-V (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019). hlm. 34.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji telah memberikan pendapatnya tentang penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan yang mencakup:³⁵ *Pertama* penelitian terhadap asas-asas hukum, yaitu penelitian terhadap unsur-unsur hukum baik unsur ideal (*sollenwissenschaft*) yang menghasilkan kaidah-kaidah hukum melalui filsafat hukum dan unsur nyata (*seinwissenschaft*) yang menghasilkan tata hukum tertentu (tertulis). *Kedua* penelitian terhadap sistematika hukum, yaitu mengadakan identifikasi terhadap pengertian pokok dalam hukum seperti subjek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum dalam peraturan perundangan. *Ketiga* penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, yaitu meneliti keserasian hukum positif agar tidak bertentangan berdasarkan hierarki perundang-undangan (*stufenbau*

³⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. Ke-18 (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2018). hlm. 14.

theory). *Keempat* perbandingan hukum, yaitu membangun pengetahuan umum mengenai hukum positif dengan membandingkan sistem hukum di satu negara dengan sistem hukum di negara lainnya. *Kelima* sejarah hukum, yaitu meneliti perkembangan hukum positif dalam kurun waktu tertentu (misalnya hukum tanah, perkawinan, perpajakan perusahaan dan sebagainya).

Pada dasarnya dengan menganalisis atau mengkaji bahan kepustakaan dengan memahami bahwa hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif didalam sistem perundang-undangan yang mengatur segala kehidupan manusia. Maka dari penelitian ini diharapkan diperoleh gambaran secara rinci dan sistematis tentang gejala hukum di Indonesia terkait tentang tindak pidana korupsi di bidang pertanahan yang khusus kajiannya berkaitan dengan lingkup Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Dengan metode penelitian normatif ini sehingga analisis dimaksudkan

berdasarkan pengolahan bahan kajian penelitian yang diperoleh akan dilakukan telaah secara cermat untuk menjawab permasalahan.

1.6.4. Pendekatan Penelitian

Suatu penelitian tidak terlepas dari suatu pendekatan, dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan yang dapat memberi informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang ada. Pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum antara lain adalah Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), Pendekatan Kasus (*Case Approach*), Pendekatan Historis (*Historical Approach*), Pendekatan Komparatif (*Comparatif Approach*), dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).³⁶ Namun Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim mempunyai tambahan pendekatan dalam penelitian normatif diantaranya Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*) dan Pendekatan Filsafat

³⁶ Marzuki, *Penelitian Hukum*, 2017. *Op.Cit*, hlm. 133.

(*Philosophical Approach*).³⁷ Adapun pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*), dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*).

Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), pendekatan ini dilakukan oleh penulis dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti, dengan metode pendekatan akademis untuk mencari dasar hukum dan kandungan filosofis suatu perundang-undangan terhadap suatu isu hukum. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan ini penulis mempelajari pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum sehingga penulis menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas

³⁷ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Cet. Ke-2 (Jakarta: Prenada Media Group, 2018). hlm. 130-131.

hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti dan akan muncul argumentasi hukum dalam menjawab permasalahan yang diteliti. Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*), dengan pendekatan ini penulis melihat fenomena kasus yang telah diputus oleh pengadilan dalam isu hukum yang diteliti. Pendekatan Kasus (*Case Approach*), pendekatan ini penulis mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum terkhususnya dalam kasus tindak pidana korupsi pertanahan pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dimana dalam beberapa kasus sudah diputus dan berkekuatan hukum tetap yakni terdapat 10 (sepuluh) keputusan oleh pengadilan, sehingga penulis mampu melakukan analisis bagi pemecahan masalah yang diajukan.

1.6.5. Sumber Bahan Hukum Penelitian

Didalam suatu penelitian selalu diperlukan bahan atau data yang akan dicari kemudian diolah dan

selanjutnya dianalisis untuk mencari jawaban dari permasalahan penelitian yang diajukan.³⁸ Beberapa ahli hukum berbeda pendapat mengenai penggunaan kata untuk memberikan peristilahan terhadap materi dalam penulisan hukum, namun penulis sependapat dengan pendapat Peter Mahmud Marzuki yaitu bahan hukum, adapun bahan hukum dalam penulisan hukum ini diperinci dalam berbagai tingkatan diantaranya :³⁹

- 1) Bahan Hukum Primer, bahan hukum yang terdiri dari: peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim;
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat menjelaskan mengenai bahan hukum primer, sehingga memberikan semacam “petunjuk” kearah mana peneliti melangkah yang berupa: semua publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks

³⁸ Achmad, *Dualisma Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris. Op.Cit.*, hlm. 41.

³⁹ Marzuki, *Penelitian Hukum*, 2017. *Op.Cit.*, hlm. 181-184.

hukum, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, komentar-komentar atas putusan pengadilan, skripsi hukum, tesis hukum, dan disertasi hukum; dan

- 3) Bahan Non Hukum yaitu bahan yang bertujuan untuk memperkaya dan memperluas wawasan peneliti yang meliputi: buku-buku mengenai ilmu politik, ekonomi, sosiologi, filsafat, kebudayaan, laporan-laporan penelitian non hukum, jurnal-jurnal non hukum, kamus bahasa, dan ensiklopedia umum.

Pada penulisan hukum normatif sekali waktu sering ditemukan beberapa penelitian hukum baik itu skripsi, tesis, maupun disertasi, peneliti atau penulisnya melakukan wawancara, dialog, dengan praktisi hukum maupun seorang akademisi hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki bahwa wawancara atau pendapat hukum dapat menjadi bahan hukum sekunder apabila dalam wawancara tersebut sebaiknya peneliti menyusun beberapa pertanyaan atau mengemukakan permasalahan

hukum secara tertulis, sehingga si yang diwawancarai dapat memberikan pendapatnya secara tertulis dan obyektif.⁴⁰ Lebih lanjut seperti dikemukakan Sri Mamudji, pada penelitian hukum normatif alat pengumpul datanya adalah studi dokumen. Namun apabila bahan pustaka tersebut ternyata dirasa masih kurang, peneliti dapat mengadakan wawancara dengan responden, narasumber atau informan bertujuan untuk menambah informasi atas suatu penelitian. Data tersebut tidak untuk menggeneralisir, melainkan sebagai konfirmasi dari data pustaka yang telah dikumpulkan.⁴¹

Pemahaman dalam penelitian hukum normatif dalam penulisan hukum ini juga sependapat dengan Sutandyo Wigyosubroto bahwa penelitian yuridis yang masih ada unsur sosiologis masuk dalam kategori penelitian hukum doktrinal tentang hukum *in concreto*

⁴⁰ Ibid. hlm. 206.

⁴¹ Sri Mamudji, Hang Rahardjo, Agus Supriyanto, Daly Erni, dan Dian Pudji Simatupang, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*, Cet. Ke-1 (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005). hlm. 22.

dan penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum *in abstracto*.⁴² Demikian penulis juga berpendapat bahwa penelitian hukum normatif dengan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum sehingga penelitian ini bertujuan menemukan kebenaran koherensi berdasarkan keilmuan hukum mengenai norma hukum yang lebih luas terhadap fenomena atau perilaku kehidupan.

1.6.6. Pengambilan Bahan Penelitian Hukum

Cara pengumpulan bahan penelitian yang berupa bahan kepustakaan dengan metode studi dokumen/metode dokumentasi. Menurut Suharsimi Arikunto, metode dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, lengger, agenda, dan sebagainya.⁴³ Dalam

⁴² Sutandyo Wigiyosubroto, *Hukum, Paradigma, Metode Dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: Elsam, 2002). hlm. 147-169.

⁴³ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Cet. Ke-13 (Jakarta: Rineka Cipta, 2006). hlm. 231.

penelitian ini penulis mengumpulkan, membaca dan mengkaji dokumen, buku-buku, peraturan perundang-undangan, jurnal, dan bahan pustaka lainnya yang relevan berbentuk data tertulis, yang diperoleh di lokasi penelitian atau di tempat lain guna memperoleh keterangan yuridis baik informasi berupa data yuridis maupun pendapat-pendapat para ahli hukum.

Guna mempertajam telaah berkaitan kasus korupsi dibidang pertanahan khususnya pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tersebut dengan pertanyaan permasalahan yang diajukan, selanjutnya akan dikumpulkan berbagai bahan kepustakaan berupa bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan yang relevan, putusan pengadilan untuk beberapa kasus tindak pidana korupsi dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dokumen hukum berupa salinan putusan pengadilan diperoleh dari Mahkamah Agung Republik Indonesia, bahan hukum sekunder, dan bahan

non hukum, berikut berbagai kebijakan hukum pidana dan penegakan hukum tindak pidana korupsi pertanahan. Demikian hasil akhir agar dapat memperdalam konsep-konsep, konfirmasi, dan analisis dalam menjawab pertanyaan penelitian dalam kasus tindak pidana korupsi dibidang pertanahan khususnya Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap juga dilakukan wawancara dengan pejabat di berbagai institusi terkait dan juga tidak menutup kemungkinan dengan para pelaku tindak pidana korupsi yang relevan dengan kajian penelitian.

1.6.7. Analisis Bahan Penelitian

Bahan-bahan yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif⁴⁴ yaitu metode analisis bahan dengan cara mengelompokkan dan menyeleksi bahan yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya kemudian dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan

⁴⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004). hlm. 50.

sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini. Hasil analisis tersebut dipaparkan secara deskriptif,⁴⁵ yaitu cara menggambarkan keadaan sebenarnya di lapangan sehingga diperoleh uraian hasil penelitian yang bersifat deskriptif-kualitatif yang diperoleh arti dan kesimpulan untuk menjawab permasalahan.

1.7. Jadwal Penelitian

Jadwal penelitian merupakan rentang waktu yang menerangkan tahap-tahap dalam penulisan karya ilmiah. Penelitian ini akan dilakukan selama kurang lebih 12 (duabelas) bulan, dengan berbagai rincian kegiatan berikut :

- 1) Penyusunan Draf Proposal Penelitian (Agustus-Oktober 2019);
- 2) Bimbingan Proposal Penelitian (Oktober 2019-Januari 2020);

⁴⁵ Ibid. hlm. 51.

- 3) Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Penelitian (Januari-Maret 2020);
- 4) Penyusunan Draf Hasil dan Pembahasan (Maret-Mei 2020);
- 5) Bimbingan Hasil dan Pembahasan (Mei-Juli 2020);
- 6) Penyusunan Akhir Draf Tesis (Juli 2020); dan
- 7) Penyampaian Akhir Tesis dan Pendadaran (Agustus 2020).

Berdasarkan susunan tersebut dapat di tuangkan dalam Tabel

1.1 :

Tabel 1.1
Jadwal Penelitian

No	Jenis Kegiatan	Bulan											
		Agustus- Oktober		Oktober- Januari		Januari- Maret		Maret-Mei		Mei - Juli		Juli-Agustus	
1.	Penyusunan Draf Proposal Penelitian												
2.	Bimbingan Proposal Penelitian												
3	Pengumpulan dan Pengolahan Bahan												
4.	Penyusunan Draf Hasil dan Pembahasan												
5.	Bimbingan Hasil dan Pembahasan												

6.	Penyusunan Akhir Draf Tesis												
7.	Penyampaian Akhir Tesis dan Pendadaran												

1.8. Landasan Teori

Permulaan kata teori berasal dari kata *theoria* yang mengartikan pandangan atau wawasan. Sudikno Mertokusumo menuturkan bahwa teori adalah pendapat yang dikemukakan sebagai keterangan mengenai peristiwa atau kejadian. Teori dapat digunakan sebagai asas dan dasar hukum umum yang menjadi dasar suatu ilmu pengetahuan, misalnya teori kekuasaan dan teori keadilan. Teori hukum dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum tertentu yang mendasar.⁴⁶

Penelitian ini membahas, mengkaji, dan menganalisis mengenai Tindak Pidana Korupsi Dalam Bidang Pertanahan Di Indonesia (Suatu Kajian Kritis Terhadap Program

⁴⁶ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2012). hlm. 4.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap). Pembahasan difokuskan ke dalam, *pertama* menganalisis mengapa didalam beberapa pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap terjadi kasus tindak pidana korupsi, *kedua* mengetahui bagaimana sudut pandang penegakan hukum tindak pidana korupsi pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang bersifat *primum remedium* berdasarkan prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik, serta *ketiga* mengkaji bagaimanakah konsep ideal yang ditempuh pemerintah sebagai upaya program anti korupsi (*fraud control plan*) untuk diterapkan dalam pelaksanaan program-program strategis nasional pertanahan khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di masa yang akan datang. Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan Teori Negara Hukum sebagai *grand theory*, Teori Keadilan Hukum dan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman sebagai *middle range theory*, dan Teori Penyebab Korupsi, Teori Kewenangan, Teori Politik Kriminal, Teori *Criminal Law*

Reform, Teori Perubahan Perundang-undangan sebagai *applied theory*, berikut analisisnya :

1.8.1. Grand Theory

1.8.1.1. Teori Negara Hukum

Teori negara hukum sebagai *grand theory* karena ujung yang akan dituju dalam penulisan tesis ini adalah bahwa Negara Indonesia memandang bahwa tindak pidana korupsi merupakan suatu tindakan yang tidak hanya bersifat merugikan keuangan negara, akan tetapi juga dapat menimbulkan dampak yang sangat luas yakni di bidang ekonomi, keamanan, sosial, politik, dan budaya. Korupsi juga merupakan tindak pidana yang bisa merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas suatu bangsa, lebih dari pada itu korupsi selain menyengsarakan rakyat juga melanggar hak-hak ekonomi dan sosial rakyat. Tindak pidana korupsi juga tergolong sebagai *extra ordinary crime*, akan tetapi inti dari korupsi itu sangat bertentangan dengan Asas

Negara Hukum, demikian juga dapat merusak cita-cita negara hukum yang dianut Indonesia. Sehingga Indonesia sebagai negara berdasarkan hukum harus mampu menyelesaikan, memberikan penegakan, dan kontrol sosial terhadap tindak pidana korupsi khususnya di bidang pertanahan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat baik dimasa sekarang maupun yang akan datang.

Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum menurut Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Pasal ini menghendaki bahwa penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan ini artinya kekuasaan negara melalui aparatnya dibatasi oleh hukum (*rechtsstaat*), bukan didasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*). Istilah *rechtsstaat* pertama digunakan oleh Rudolf Von Gneist (1816-1895), seorang guru besar Berlin, Jerman, dimana dalam bukunya “*das*

Englische Verweltunggerechte” (1857), ia mempergunakan istilah “rechtstaat” untuk pemerintahan Inggris.⁴⁷ Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila memenuhi unsur-unsur negara hukum. Friedrich Julius Stahl mengemukakan ciri-ciri suatu negara hukum sebagai berikut :

- 1) Adanya pengakuan atas hak-hak dasar manusia;
- 2) Adanya pembagian kekuasaan;
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan; dan
- 4) Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.⁴⁸

Catatan sejarah diungkapkan bahwa konsep negara hukum dapat dibedakan menurut konsep Eropa Kontinental yang biasa dikenal dengan *rechtsstaat* dan dalam konsep Anglo Saxon dikenal dengan *rule of law*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *rechtsstaat* tersebut direduksi dalam sistem hukum

⁴⁷ Abdul Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum* (Malang: Bayumedia Publishing, 2004). hlm. 10.

⁴⁸ Oemar Seno Adji, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum* (Jakarta: Simposium UI, 1966). hlm. 24.

yang dinamakan *civil law* atau yang biasa kita sebut dengan *Modern Roman Law*. Konsep *rechtsstaat* ini ditelaah secara historis merupakan penentangan secara tajam atas pemikiran kaum Hegelianisme yang mengembangkan *absolutisme*, jadi dapat dikatakan sebagai revolusioner. Berbeda dengan *rule of law* yang berkembang dengan metode evolusioner, yang direduksi dalam sistem hukum *common law*.⁴⁹

Konsep Negara Hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dapat dirumuskan baik secara materiil maupun yuridis formal. Rumusan secara materiil negara hukum pancasila didasarkan cara pandang bangsa Indonesia dalam bernegara yang bersifat integralistik khas Indonesia, yaitu asas kekeluargaan yang maknanya ialah bahwa yang diumumkan adalah rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia

⁴⁹ Philipus Mandiri Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987). hlm. 90.

tetap dihargai, dan paradigma tentang hukum yang berfungsi pengayoman yaitu menegakkan demokrasi termasuk mendemokrasikan hukum, berkeadilan sosial, dan berperikemanusiaan.⁵⁰ Pancasila adalah falsafah negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, oleh sebab itu semua sistem hukum yang berlaku di Indonesia harus mengacu pada Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara juga memberikan pengaruh besar bagi hukum yang berlaku di Indonesia. Philipus Mandiri Hadjon memberikan pendapat mengenai ciri-ciri negara hukum Pancasila, yaitu :

- 1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- 2) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;

⁵⁰ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Ind Hill Co, 1989). hlm. 153-155.

- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.⁵¹

Terdapat 12 (dua belas) prinsip pokok negara hukum (*rechtsstaat*) yang berlaku di masa sekarang. Keduabelas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*the rule of law*, ataupun *rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, diantaranya :⁵²

- 1) Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
- 2) Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*);
- 3) Asas Legalitas (*Due Process of Law*);

⁵¹ Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara. Op. Cit.*, hlm. 90-91.

⁵² Jimly Asshiddiqie, "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer," in *Papper Disampaikan Dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614* (Sumatera Selatan: UNSRI, 2004).

- 4) Pembatasan Kekuasaan;
- 5) Organ-Organ Eksekutif Independen;
- 6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;
- 7) Peradilan Tata Usaha Negara;
- 8) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*);
- 9) Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- 10) Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*);
- 11) Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); dan
- 12) Transparansi dan Kontrol Sosial.

Marsilam Simanjuntak berpendapat bahwa dengan dilakukannya beberapa kali Amandemen UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia semakin kukuh sebagai negara hukum yang hidup di tengah-tengah peradaban yang maju dan modern, negara hukum yang melaksanakan demokrasi dan memperjuangkan hak-hak asasi manusia secara lebih

progresif.⁵³ Negara Indonesia sejak didirikan telah bertekad menetapkan diri sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai *rechtsstaat*. Bahkan *rechtsstaat* Indonesia itu ialah *rechtsstaat* yang “memajukan kesejahteraan umum”, “mencerdaskan kehidupan bangsa” dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” *Rechtsstaat* itu ialah *rechtsstaat* yang materiil, yang sosialnya, yang oleh Bung Hatta disebut negara pengurus, suatu terjemahan *verzorgingsstaat*.⁵⁴ Bagir Manan menyebutkan bahwa dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara dan pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan social dalam suasana sebesar-besarnya kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Dimensi ini secara spesifik

⁵³ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994). hlm. 161.

⁵⁴ Ibid. hlm. 18.

melahirkan paham negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat, welfare state*).⁵⁵

1.8.2. Middle Range Theory

1.8.2.1. Teori Keadilan Hukum

Pemilihan teori keadilan sebagai *middle range theory* karena pada dasarnya tujuan dari penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi salah satunya adalah terciptanya rasa keadilan bagi kepentingan masyarakat, namun penulis juga berpendapat bahwa tujuan penegakan hukum terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi juga harus terdapat keadilan bagi perkembangan pembangunan negara baik di bidang ekonomi, sosial, dan budaya. Teori keadilan ini penulis pilih juga sebagai landasan dalam menganalisis mengenai adanya indikasi ketidakadilan dalam terbitnya SKB 3 Menteri ataupun atauran lain yang terkait dasar pembiayaan persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Sebagaimana

⁵⁵ Ibid. hlm. 19.

bahwa tujuan hukum yang paling tertinggi menurut Gustav Radbruch adalah menciptakan keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian hukum (*Rechtsicherheit*), dan kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dalam sistem hukum di kehidupan masyarakat.

Gustav Radbruch berpendapat bahwa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan adalah tiga terminologi yang sering digaungkan dalam ruang-ruang kuliah dan kamar-kamar peradilan, akan tetapi belum tentu dipahami hakikat maknanya. Contohnya antara kepastian hukum dan keadilan hukum. Sekilas kedua terminologi 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 di istilahkan 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*. Sehingga pada konteks ini keadilan dan kepastian hukum tidak berseberangan, melainkan justru bersandingan.⁵⁶ 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.⁵⁷

Gustav Radbruch lebih lanjut menuturkan bahwa hukum adalah pengemban nilai keadilan, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Nur Agus Susanto, "Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus 'ST' Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012," *Jurnal Yudisial* Volume 7, no. 3 (2014): hlm. 217-229.

bagi hukum. Bersifat normatif karena kepada keadilanlah, hukum positif berpangkal. Bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum, tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.⁵⁸ Hal demikian memperhatikan pula asas prioritas yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch bahwa untuk menerapkan hukum secara tepat dan adil untuk memenuhi tujuan hukum maka yang diutamakan adalah keadilan, kemudian kemanfaatan setelah itu kepastian hukum.⁵⁹

Keadilan memang merupakan konsepsi yang abstrak. Akan tetapi didalam konsep keadilan terkandung makna perlindungan hak, persamaan derajat dan kedudukan di hadapan hukum, serta asas proporsionalitas antara kepentingan individu dan kepentingan sosial. Sifat abstrak dari keadilan adalah

⁵⁸ Bernard L. Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013). hlm. 117.

⁵⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, ed. Awaludin Marwan (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012). hlm. 20.

karena keadilan tidak selalu dapat dilahirkan dari rasionalitas, tetapi juga ditentukan oleh atmosfer sosial yang dipengaruhi oleh tata nilai dan norma lain dalam masyarakat. Oleh karena itu keadilan juga memiliki sifat dinamis yang kadang-kadang tidak dapat diwadahi dalam hukum positif.⁶⁰ Adil pada hakekatnya bermakna menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (*equality before the law*). Penekanan yang lebih cenderung kepada asas keadilan dapat berarti harus mempertimbangkan hukum yang hidup di masyarakat, yang terdiri dari kebiasaan dan ketentuan hukum yang tidak tertulis. Hakim dalam alasan dan pertimbangan hukumnya harus mampu mengakomodir segala

⁶⁰ Moh. Mahfud MD, "Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik," in *Bahan Pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" Yang Diselenggarakan Oleh DPP Partai HANURA* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2009).

ketentuan yang hidup dalam masyarakat berupa kebiasaan dan ketentuan hukum yang tidak tertulis, manakala memilih asas keadilan sebagai dasar memutus perkara yang dihadapi.⁶¹

Pembicaraan keadilan memiliki cakupan yang luas, mulai dari yang bersifat etik, filosofis, hukum, sampai pada keadilan sosial. Banyak orang yang berpikir bahwa bertindak adil dan tidak adil tergantung pada kekuatan dan kekuatan yang dimiliki, untuk menjadi adil cukup terlihat mudah, namun tentu saja tidak begitu halnya penerapannya dalam kehidupan manusia. Keadilan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tujuan hukum itu sendiri, di samping kepastian hukum dan kemanfaatan. Melihat adanya beberapa permasalahan hukum yang terjadi di negara Indonesia yang kemudian dituangkan dalam beberapa putusan hakim sehingga membawa pada satu

⁶¹ Fence M. Wantu, "Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan Dalam Putusan Hakim Di Peradilan Perdata," *Jurnal Dinamika Hukum* Volume 12, no. 3 (2012): hlm. 482-488.

perenungan bahwa terminologi keadilan yang notabene ada dalam kajian filsafat dapatkah dijadikan sebagai bagian utama dalam pencapaian tujuan hukum, mengingat konsep keadilan yang bersifat abstrak sehingga diperlukan pemahaman dalam filsafat ilmu hukum yang akan menjelaskan nilai dasar hukum secara filosofis sehingga dapat membangun hukum yang sebenarnya.⁶²

Proses menelaah lebih jelas tentang pengertian keadilan ini perlu kiranya dirujuk pandangan hukum alam klasik yang diajarkan oleh Thomas Aquinas. Dengan mengikuti pandangan Aristoteles, Thomas Aquinas mengemukakan dua macam keadilan yaitu keadilan distributive (*iustitia distributiva*) dan keadilan komulatif (*iustitia commutativa*). Dua macam keadilan itu sebenarnya merupakan varian-varian persamaan, tetapi bukan persamaan itu sendiri. Prinsip persamaan

⁶² Inge Dwisvimiar, "Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum," *Jurnal Dinamika Hukum* Volume 11, no. 3 (2011): hlm. 525-530.

mengandung: “*hal yang sama harus diperlakukan sama dan yang tidak sama harus diperlakukan tidak sama pula*”. Tampaknya prinsip itu merupakan terjemahan yang keliru dari ajaran *ius suum cuique tribuere*⁶³ karena ajaran ini tidak berkaitan dengan masalah perlakuan. Ajaran mengenai keadilan dalam hal ini hanya bersangkutan⁶⁴ dengan apa yang menjadi hak seseorang yang lain dan dalam hubungan dengan masyarakat.⁶⁵

Disisi lain John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaannya yang dikenal dengan “posisi asli” (*original position*) dan “selubung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*). “Posisi

⁶³ Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa mengenai keadilan ini dapat dijumpai pada buku Aristoteles yang berjudul *Rhetorica*, yang oleh orang Romawi diterjemahkan ke dalam bahasa latin *ius suum cuique tribuere* atau dalam bahasa Indonesia “*setiap orang mendapat bagiannya*”. Akan tetapi, keadilan tidak boleh disamakan dengan persamaan. Keadilan, tidak berarti setiap orang mendapatkan bagian yang sama. Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2009). hlm. 151.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid. hlm. 152.

asali” yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*). Sehingga, Sementara itu, konsep “selubung ketidaktahuan” diterjemahkan oleh Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Melalui dua teori tersebut, Rawls mencoba menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip kesamaan yang adil. Itulah sebabnya mengapa Rawls menyebut teorinya tersebut sebagai “*justice as fairness*”.⁶⁶

⁶⁶ Pan Mohamad Faiz, “Teori Keadilan John Rawls,” *Jurnal Konstitusi* Volume 6, no. 1 (2009): hlm. 140-142.

Rawls menjelaskan bahwa para pihak di dalam posisi asali masing-masing akan mengadopsi dua prinsip keadilan utama. Pertama, setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan-kebebasan dasar yang paling luas dan kompatibel dengan kebebasan-kebebasan sejenis bagi orang lain. Kedua, ketidaksamaan sosial dan ekonomi diatur sedemikian rupa, sehingga: (a) diperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak diuntungkan, dan (b) jabatan-jabatan dan posisi-posisi harus dibuka bagi semua orang dalam keadaan dimana adanya persamaan kesempatan yang adil. Prinsip pertama tersebut dikenal dengan “prinsip kebebasan yang sama” (*equal liberty principle*), seperti misalnya kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), serta kebebasan beragama (*freedom of religion*). Sedangkan prinsip

kedua bagian (a) disebut dengan “prinsip perbedaan” (*difference principle*) dan pada bagian (b) dinamakan dengan “prinsip persamaan kesempatan” (*equal opportunity principle*).⁶⁷

Prinsip perbedaan pada bagian (a) berangkat dari prinsip ketidaksamaan yang dapat dibenarkan melalui kebijaksanaan terkontrol sepanjang menguntungkan kelompok masyarakat yang lemah. Sementara itu prinsip persamaan kesempatan yang terkandung pada bagian (b) tidak hanya memerlukan adanya prinsip kualitas kemampuan semata, namun juga adanya dasar kemauan dan kebutuhan dari kualitas tersebut. Sehingga dengan kata lain, ketidaksamaan kesempatan akibat adanya perbedaan kualitas kemampuan, kemauan, dan kebutuhan dapat dipandang sebagai suatu nilai yang adil berdasarkan perseptif Rawls. Selain itu, prinsip pertama memerlukan persamaan atas hak dan kewajiban dasar,

⁶⁷ Ibid.

sementara pada prinsip kedua berpijak dari hadirnya kondisi ketimpangan sosial dan ekonomi yang kemudian dalam mencapai nilai-nilai keadilan dapat diperkenankan jika memberikan manfaat bagi setiap orang, khususnya terhadap kelompok masyarakat yang kurang beruntung (*the least advantage*). Dalam kaitannya dengan prinsip-prinsip tersebut, Rawls meneguhkan adanya aturan prioritas ketika antara prinsip satu dengan lainnya saling berhadapan. Jika terdapat konflik di antara prinsip-prinsip tersebut, prinsip pertama haruslah ditempatkan di atas prinsip kedua, sedangkan prinsip kedua (b) harus diutamakan dari prinsip kedua (a).⁶⁸

1.8.2.2. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Pemilihan teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman sebagai *middle range theory* yang kedua karena selain dari tujuan dari penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi adalah

⁶⁸ Ibid.

terciptanya kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, akan tetapi juga diperlukan efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum itu tergantung dari tiga unsur sistem hukum yang di cetuskan oleh Lawrence M. Friedman yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Teori sistem hukum ini penulis pilih dikarenakan sebagai teori pendukung dalam menganalisis mengenai penegakan hukum tindak pidana korupsi pada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang berkaitan pula dengan faktor-faktor penyebab terjadinya korupsi dan sudut pandang penegakan hukum yang bersifat *primum remedium* pada program tersebut berdasarkan prinsip AUPB.

Lawrence M. Friedman lebih lanjut menuturkan bahwa sebuah sistem hukum harus adanya aspek *pertama*, struktur hukum (*struktur of law*) dalam

arti para penegak hukum dan lembaga pembuat aturan. Aspek *kedua*, memiliki substansi hukum (*substance of the law*) meliputi aturan, norma dan perilaku nyata manusia yang berada didalam sistem itu. Termasuk pula dalam pengertian substansi ini adalah semua produk, seperti keputusan, aturan baru yang disusun dan dihasilkan oleh orang yang berada didalam sistem itu pula. Aspek *ketiga*, budaya hukum (*legal culture*) meliputi kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapan masyarakat terhadap hukum. Struktur dapat diibaratkan sebagai mesin, sedangkan substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta bagaimana mesin itu harus digunakan.⁶⁹ Lawrence M. Friedman selanjutnya

⁶⁹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective* (Bandung: Nusa Media, 2009). hlm. 21.

mengemukakan bahwa fungsi dari sistem hukum tersebut adalah :

- 1) Fungsi kontrol (*social control*), yang menurut Donald Black bahwa semua hukum berfungsi sebagai kontrol sosial pemerintah;
- 2) Berfungsi sebagai cara penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) dan konflik (*conflict*). Penyelesaian sengketa ini biasanya untuk penyelesaian yang sifatnya berbentuk pertentangan lokal berskala kecil (mikro). Sebaliknya pertentangan-pertentangan yang bersifat makro dinamakan konflik;
- 3) Fungsi redistribusi atau rekayasa sosial (*redistributive function or social engineering function*). Fungsi ini mengarah pada penggunaan hukum untuk mengadakan perubahan sosial yang berencana yang ditentukan oleh pemerintah; dan

- 4) Fungsi pemeliharaan social (*social maintenance function*). Fungsi ini berguna untuk menegakkan struktur hukum agar tetap berjalan sesuai dengan aturan mainnya (*rule of the game*).

Berdasarkan pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa untuk dapat beroperasinya hukum dengan baik, maka hukum itu merupakan satu kesatuan (sistem) yang dapat dipertegas dalam: struktural mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak, dan kewajiban-kewajiban. Substansi mencakup isi norma-norma hukum serta perumusannya maupun cara penegakannya yang berlaku bagi pelaksanaan hukum maupun pencari keadilan. Kultur pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik dan apa

yang dianggap buruk. Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus di serasikan. Terkait dengan sistem hukum tersebut, Otje Salman⁷⁰ mengatakan perlu ada suatu mekanisme pengintegrasian hukum, bahwa pembangunan hukum harus mencakup tiga aspek di atas, yang secara ilmiah berjalan melalui langkah-langkah strategis, mulai dari perencanaan pembuatan aturan (*legislation planing*).

1.8.3. *Applied Theory*

1.8.3.1. Teori Penyebab Korupsi

Teori penyebab korupsi sebagai *applied theory* yang pertama dipilih dikarenakan bertujuan sebagai pisau analisis dan berfikir untuk menjawab terhadap permasalahan mengenai didalam beberapa pelaksanaan Progam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap terjadi kasus tindak pidana korupsi.

⁷⁰ Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan Dan Membuka Kembali* (Bandung: Refika Aditama, 2004). hlm. 153-154.

Karakteristik kejahatan korupsi tersebut menjadi populer semenjak adanya salah satu program strategis pertanahan yang telah dikemukakan diatas, ini dimungkinkan suatu faktor atau penyebab yang sangat perlu diteliti secara lebih mendalam lagi oleh penulis, sehingga digunakanlah teori ini.

Salah satu pencetus teori penyebab korupsi adalah Jack Bologne sering disebut *Gone Theory*. Jack Bologne menuturkan bahwa faktor-faktor penyebab korupsi adalah keserakahan (*greed*), kesempatan (*opportunity*), kebutuhan (*needs*), dan pengungkapan (*expose*). Keserakahan berpotensi dimiliki setiap orang dan berkaitan dengan individu pelaku korupsi. Organisasi, instansi, atau masyarakat luas dalam keadaan tertentu membuka faktor kesempatan melakukan kecurangan. Faktor kebutuhan erat dengan individu-individu untuk menunjang hidupnya yang wajar. Dan faktor pengungkapan berkaitan dengan

konsekuensi yang dihadapi oleh pelaku kecurangan apabila pelaku ditemukan melakukan kecurangan.⁷¹

Faktor lain penyebab seseorang melakukan tindakan korupsi yaitu faktor dorongan dari dalam diri sendiri (keinginan, hasrat, kehendak dan sebagainya), dan faktor rangsangan dari luar (misalnya dorongan dari teman teman, kesempatan, kurang kontral dan sebagainya). Laksamana Soedomo menyebutkan bahwa ada lima sumber potensial korupsi dan penyelewengan yakni proyek pembangunan fisik, pengadaan barang, bea dan cukai, pembajakan, pemberian izin usaha, dan fasilitas kredit perbankan. Selain penyebab yang telah disebutkan, masih banyak lagi penyebab dasarnya korupsi yang terjadi di indonesia, antara lain sebagai berikut: tanggung jawab profesi, moral, dan sosial yang rendah; sanksi yang

⁷¹ Admin ACLC, “Teori-Teori Penyebab Korupsi,” <https://aclc.kpk.go.id/materi/berpikir-kritis-terhadap-korupsi/infografis/teori-teori-penyebab-korupsi>, 2017. diakses tanggal 13 Desember 2019

lemah dan penerapan hukum yang tidak konsisten dari institusi penegak hukum; institusi pemeriksa atau pengawas yang tidak bersih atau independen; rendahnya disiplin atau kepatuhan terhadap undang-undang dan peraturan; kehidupan yang konsumtif, boros, dan serakah (untuk memperkaya diri sendiri); lemahnya pengawasan berjenjang (internal) dalam pelaksanaan tugas.

Menurut Donald R. Cressey sering disebut *Fraud Triangle Theory*, tiga faktor yang mempengaruhi terhadap *fraud* (kecurangan) adalah kesempatan, motivasi, dan rasionalitas. Ketiga faktor tersebut memiliki derajat yang sama besar untuk saling mempengaruhi. Lebih lanjut seperti disampaikan berdasarkan motivasi pelaku, korupsi dapat dikategorikan menjadi lima yaitu: korupsi karena kebutuhan, korupsi karena ada peluang, korupsi karena ingin memperkaya diri sendiri, korupsi karena ingin

menjatuhkan pemerintah, dan korupsi karena ingin menguasai suatu negara. Namun dalam pemahaman Benefit Model terjadi korupsi karena jika manfaat korupsi yang didapat atau dirasakan lebih besar dari biaya atau resikonya (nilai manfaat bersih korupsi).⁷²

1.8.3.2. Teori Kewenangan

Teori kewenangan sebagai *applied theory* yang ke-dua, dipilih dikarenakan bertujuan sebagai pisau analisis dan berfikir untuk menjawab terhadap permasalahan mengenai sudut pandang penegakan hukum tindak pidana korupsi pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang bersifat *primum remedium* berdasarkan prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Bahwa sebagaimana AUPB sangat mempunyai pengaruh besar dalam menciptakan ruang yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme, sehingga sebagai bentuk filter yang mampu

⁷² Ibid.

menyaring setiap penyelenggaraan pemerintahan agar dapat terlepas dari jerat kejahatan korupsi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*⁷³ (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Kewenangan merupakan bagian dari politik kekuasaan yang memiliki dimensi hukum. Menurut Miriam Budiardjo, kekuasaan adalah kemampuan

⁷³ Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008). hlm. 65.

seseorang dan/atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang dan/atau kelompok lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.⁷⁴ Sebagai yang berdimensi hukum, maka kewenangan adalah bersumber dari konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lain. Dalam *Black's Law Dictionary*,⁷⁵ dijelaskan kewenangan merupakan: “*Right to exercise powers; to implement and enforces laws; to exact obedience; to command; to judge, Control over; jurisdiction. Often synonymous with power.*” Dalam hal ini kewenangan yang juga kadang disebut kekuasaan dikaitkan dengan bagaimana menerapkan dan menegakan hukum.

Kewenangan dan wewenang menurut Ateng Syafrudin berpendapat mempunyai pengertian yang

⁷⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998). hlm. 35.

⁷⁵ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary* (USA: West Publishing, 1978). hlm. 121.

berbeda.⁷⁶ Kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. H.D. Stoud memberikan pengertian terhadap wewenang sebagai berikut: *bevoegheid wet kan warden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door*

⁷⁶ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih Dan Bertanggung Jawab," *Jurnal Pro Justisia* Edisi IV (2000): hlm. 22.

publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh objek hukum publik dalam hukum publik).⁷⁷

Kewenangan yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata yakni mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD 1945). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, namun yang diberi mandat

⁷⁷ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah* (Bandung: Penerbit Alumni, 2004). hlm. 4.

bertindak atas nama pemberi mandat. Didalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator atau pemberi mandat. Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan :⁷⁸

- 1) *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority;*
- 2) *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the*

⁷⁸ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law* (Nijmegen: Ars Aequilibris, 1998). hlm.16-17.

acquired the power) can exercise power in its own name; and

3) *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

Dari pandangan tersebut dapat dilihat bahwa J.G. Brouwer dan A.E. Schilder berpendapat atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ institusi pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Sedangkan delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ institusi pemerintahan kepada organ lainnya,

sehingga delegator organ yang telah memberi kewenangan dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat mandator memberikan kewenangan kepada organ lain mandataris untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi kewenangan yang ada siap dilimpahkan, namun tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut dijalankan. Selanjutnya pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, namun pemberi mandat memberikan kewenangan kepada badan lain

sebagai mandataris untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada dalam hal ini konstitusi, sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat organ dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ institusi pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan organ institusi pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif yang bertujuan mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁷⁹

1.8.3.3. Teori Politik Kriminal

⁷⁹ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Aplikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006). hlm. 219.

Teori politik kriminal atau sering disebut sebagai “teori kebijakan penanggulangan kejahatan atau *criminal policy*” sebagai *applied theory* yang ke-tiga, dipilih dikarenakan bertujuan sebagai pisau analisis dan berfikir untuk menjawab terhadap permasalahan mengenai konsep ideal yang ditempuh pemerintah sebagai upaya program anti korupsi (*fraud control plan*) untuk diterapkan dalam pelaksanaan program-program strategis nasional pertanahan khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di masa yang akan datang. Karena dengan adanya solusi program anti korupsi atau *fraud control plan* dimasa yang akan datang diharapkan akan lebih mengurangi praktik tindak pidana korupsi tidak hanya pada program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap saja, namun juga pada program-program strategis pertanahan yang lainnya.

Kebijakan pemberatasan tindak pidana korupsi dan program anti korupsi merupakan kebijakan hukum positif yang pada hakikatnya bukanlah semata-mata pelaksanaan Undang-Undang yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis, atau dogmatik. Disamping pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis, bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin ilmu lainnya dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.⁸⁰

Kajian kebijakan pidana (pidana khusus) merupakan salah satu bidang yang seharusnya menjadi pusat perhatian bidang kriminologi, karena kriminologi sebagai studi yang bertujuan mencari dan menentukan faktor-faktor yang membawa timbulnya

⁸⁰ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Bandung: PT. Aditya Bakti, 2005). hlm. 22.

kejahatan-kejahatan dan penjahat. Kajian mengenai kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang termasuk salah satu bagian dari ilmu hukum pidana, erat kaitannya dengan pembahasan hukum pidana nasional yang merupakan salah satu masalah besar yang dihadapi bangsa Indonesia. Dalam batas-batas yang dimungkinkan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga masyarakat Indonesia, terhadap beberapa prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah :⁸¹

- 1) Bahwa Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga dipergunakan untuk menegaskan ataupun menegakkan kembali nilai-nilai sosial dasar perilaku hidup masyarakat dalam Negara Kesatuan

⁸¹ Mardjono Reksodiputra, *Pembaharuan Hukum Pidana, Pusat Pelayanan Dan Pengendalian Hukum* (Jakarta: Lembaga Kriminologi UI, 1995). hlm 23-24.

Republik Indonesia yang dijiwai oleh falsafah
Negara Pancasila; dan

- 2) Dalam menggunakan produk hukum lainnya,
harus diusahakan dengan sungguh-sungguh bahwa
caranya seminimal mungkin tidak mengganggu
hak dan kewajiban individu tanpa mengurangi
perlindungan terhadap kepentingan masyarakat
yang demokrasi dan modern.

Berdasarkan pada prinsip-prinsip yang
terkandung dalam prinsip hukum, maka dapat
dipahami bahwa apabila masih ada cara lain untuk
mengendalikan sosial, maka penggunaan hukum
pidana dapat ditiadakan, kebijakan ini disebut sebagai
kebijakan non penal. Salah satu jalur “*non penal*”
untuk mengatasi masalah-masalah sosial adalah lewat
“kebijakan sosial” (*sosial policy*). Kebijakan sosial
pada dasarnya adalah kebijakan atau upaya-upaya
rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat,

jadi identik dengan kebijakan atau perencanaan pembangunan nasional yang meliputi berbagai aspek yang cukup luas dari pembangunan. Sebaliknya apabila cara pengendalian lain (*social-control*), yaitu dengan cara menggunakan “kebijakan sosial” (*social-policy*) tidak mampu mengatasi tindak pidana, maka jalan yang dipakai melalui kebijakan “penal” (Kebijakan Hukum Pidana). Dua masalah sentral dalam kebijakan tindak pidana dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) adalah masalah:⁸² perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan sanksi apa yang sebaiknya di gunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Analisis terhadap 2 (dua) masalah sentral ini tidak dapat di lepaskan dari konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Ini berarti pemecahan masalah-masalah di atas harus pula di

⁸² Ibid.

arahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial-politik dan kebijakan dalam menangani 2 (dua) masalah sentral tersebut di atas harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*). Kebijakan Penanggulangan Kejahatan atau yang biasa di kenal dengan istilah “Politik Kriminal” atau *criminal policy* yang dapat meliputi ruang lingkup yang cukup luas. Maksudnya dalam upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan :⁸³

- 1) Penerapan hukum pidana (*Criminal law application*);
- 2) Pencegahan tanpa pidana (*Prevention without punishment*);
- 3) Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan; dan

⁸³ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005). hlm. 35

- 4) Pidana lewat media masa (*influencing views of society on crime and punishment*).

Berbicara mengenai kebijakan kriminal atau politik kriminal sebagaimana yang dikemukakan oleh Sudarto yang dikutip oleh Barda Nawawi Arief mengatakan, bahwa upaya menanggulangi kejahatan disebut politik kriminal (*criminal policy*) yang berarti suatu usaha rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan atau tindak pidana. Adapun mengenai kebijakan kriminal itu, Sudarto juga mengemukakan 3 (tiga) arti mengenai kebijakan kriminal, diantaranya :⁸⁴

- 1) Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;

⁸⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Bandung: PT. Aditya Bakti, 2002). hlm. 1.

- 2) Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
- 3) Dalam arti paling luas (yang diambil dari Jorgen Jepsen), ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Tujuan akhir dari politik kriminal atau kebijakan kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama yang sering disebut dengan berbagai istilah, seperti kebahagiaan warga masyarakat/penduduk (*happiness of the citizen*), kehidupan kultural yang sehat dan menyegarkan (*a wholesome and cultural living*), kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) atau untuk mencapai keseimbangan (*equality*). Secara sederhana tujuan

kebijakan kriminal itu sendiri adalah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat akan rasa aman, tenteram, adil, makmur, dan sampai pada kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

1.8.3.4. Teori *Criminal Law Reform*

Teori *criminal law reform* atau sering disebut sebagai “teori pembaharuan hukum pidana atau *penal reform*” sebagai *applied theory* yang ke-empat, dipilih dikarenakan bertujuan sebagai pisau analisis dan berfikir lebih mendalam lagi untuk menjawab terhadap permasalahan mengenai konsep ideal yang ditempuh pemerintah sebagai upaya program anti korupsi (*fraud control plan*) untuk diterapkan dalam pelaksanaan program-program strategis nasional pertanahan khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di masa yang akan datang. Diharapkan dengan adanya pembaharuan hukum pidana, khususnya hukum pidana khusus yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi

agar menjadikan proses penegakan hukum, peradilan, dan tujuan hukum terlaksana sesuai dengan cita hukum.

Membahas masalah pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) berarti tidak dapat dilepaskan kaitannya dari kebijakan atau politik hukum pidana (*penal policy*). Pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna yakni suatu upaya untuk melakukan peninjauan dan penilaian kembali sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofi, dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal, dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.⁸⁵ Upaya pembaharuan hukum pidana Indonesia mempunyai suatu makna yaitu menciptakan suatu kodifikasi hukum pidana nasional untuk menggantikan kodifikasi hukum pidana yang merupakan warisan kolonial yakni

⁸⁵ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Cet. Ke-2 (Jakarta: Prenada Media Group, 2010). hlm. 30

Wetboek van Strafrecht Voor Nederlands Indie 1915, yang merupakan turunan dari *Wetboek van Strafrecht*.⁸⁶ Dari hal tersebut di atas, terkandung tekat dari bangsa Indonesia untuk mewujudkan suatu pembaharuan hukum pidana yang dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofi, dan sosio-kultural yang melandasi dan memberi sisi terhadap muatan normatif dan substansi hukum pidana yang dicita-citakan.⁸⁷

Kebutuhan untuk melakukan pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) di Indonesia sejalan dengan hasil dari Kongres PBB Tahun 1976 tentang pencegahan kejahatan dan perlakuan kepada pelaku kejahatan. Dalam kongres tersebut dinyatakan bahwa hukum pidana yang ada selama ini di berbagai negara

⁸⁶ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Cet. Ke-3 (Bandung: Alumni, 2005). hlm. 4.

⁸⁷ Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, 2010. *Loc.Cit.*

yang sering berasal dari hukum asing dari zaman kolonial yang pada umumnya telah asing dan tidak adil (*obsolete and unjustice*) serta ketinggalan zaman dan tidak sesuai dengan kenyataan (*outmoded and unreal*) karena tidak berakar dan pada nilai-nilai budaya dan bahkan ada diskrepansi dengan aspirasi masyarakat serta tidak responsif terhadap kebutuhan sosial masa kini.⁸⁸

Makna dari pembaharuan hukum pidana bagi kepentingan masyarakat Indonesia mengacu pada dua fungsi dalam hukum pidana, yang pertama fungsi primer atau utama dari hukum pidana yaitu untuk menanggulangi kejahatan. Sedangkan fungsi sekunder yaitu menjaga agar pemerintah dalam menanggulangi kejahatan betul-betul melaksanakan tugasnya sesuai dengan apa yang telah digariskan oleh hukum pidana. Didalam fungsinya untuk menanggulangi kejahatan,

⁸⁸ Barda Nawawi Arief, *RUU KUHP Baru Sebuah Restrukturisasi/Rekonstruksi Sistem Hukum Pidana Indonesia* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2009). hlm. 28.

hukum pidana merupakan bagian dari politik kriminal, disamping usaha nonpenal pada upaya penanggulangan itu. Mengingat fungsi tersebut, pembentukan hukum pidana tidak akan terlepas dari peninjauan efektivitas penegakan hukum. Kebutuhan pembaharuan hukum pidana terkait pula pada masalah substansi dari KUHP yang bersifat dogmatis. KUHP warisan kolonial ini dilatarbelakangi pada pemikiran/paham individualisme-liberalisme dan sangat dipengaruhi oleh aliran klasik dan neo-klasik terhadap teori hukum pidana dan ppidanaan dari kepentingan kolonial Belanda di negeri-negeri jajahannya.⁸⁹ Undang-undang pidana ini bukan berasal dari pandangan nilai-nilai dasar (*grounnorm*) dan kenyataan sosio-politik, sosio-ekonomi, dan sosio-budaya yang hidup di alam pikiran masyarakat/bangsa Indonesia sendiri. Sehingga KUHP yang berlaku ini

⁸⁹ Teguh dan Aria, *Hukum Pidana Horizon Baru Pasca Reformasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011). hlm. 8.

tidak akan cocok lagi dengan pemikiran manusia indonesia dewasa ini.

Makna dan hakikat dari pembaharuan hukum pidana dapat ditempuh dengan dua cara sebagai berikut :

- 1) Dilihat dari sudut pendekatan kebijakan :
 - a) Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial dalam rangka mencapai/menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat).
 - b) Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan).

- c) Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.
- 2) Dilihat dari sudut pendekatan nilai: pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofi dan sosio-kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif & substantif hukum pidana yang dicita-citakan.⁹⁰

Pada era reformasi ini, ada 3 (tiga) faktor tatanan hukum pidana yang sangat mendesak dan harus segera diperbarui. Pertama, hukum pidana

⁹⁰ Arief, *RUU KUHP Baru Sebuah Restrukturisasi/ Rekonstruksi Sistem Hukum Pidana Indonesia. Op.Cit.*, hlm. 29-30.

positif untuk mengatur aspek kehidupan masyarakat sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Sebagian tatanan hukum pidana positif merupakan produk hukum peninggalan kolonial seperti KUHP, dimana ketentuan di dalam KUHP kurang memiliki relevansi sosial dengan kondisi yang diaturnya. Kedua, sebagian ketentuan hukum pidana positif tidak sejalan lagi dengan semangat reformasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebebasan, keadilan, kemandirian, HAM, dan demokrasi. Ketiga, penerapan ketentuan hukum pidana positif menimbulkan ketidakadilan terhadap rakyat, khususnya para aktivis politik, HAM, dan kehidupan demokrasi di negeri ini.⁹¹

Lebih lanjut dalam pembaharuan hukum pidana di Indonesia, terlebih dahulu haruslah diketahui permasalahan pokok dalam hukum pidana. Hal tersebut demikian penting, karena hukum pidana yang berlaku secara nasional juga merupakan cerminan

⁹¹ Ibid. hlm. 9.

suatu masyarakat yang merefleksi nilai-nilai yang menjadi dasar masyarakat itu. Bila nilai-nilai itu berubah, maka hukum pidana juga haruslah berubah.⁹² Menurut Barda Nawawi Arief, makna dan hakikat dari pembaharuan hukum pidana sebagai berikut :

- 1) Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka mencapai atau menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat);
- 2) Sebagai bagian dari kebijakan nasional, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan); dan

⁹² A.Z. Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983). hlm. 3.

3) Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbarui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.⁹³

Pembaharuan hukum pidana Indonesia adalah sebuah keharusan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, namun harapan pembaharuan hukum pidana tidak menutup kemungkinan juga harus diikuti dengan pembaharuan hukum pidana khusus yaitu Undang-Undang Tipikor yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Dikarenakan problematika yang muncul berkembangnya persoalan-persoalan di tengah-tengah kehidupan masyarakat secara eksternal menambah dorongan yang kuat dari masyarakat untuk menuntut kepada negara agar segera merealisasikan kodifikasi hukum pidana yang bersifat nasional sebagai hasil

⁹³ Arief, *RUU KUHP Baru Sebuah Restrukturisasi/ Rekonstruksi Sistem Hukum Pidana Indonesia. Op.Cit.*, hlm. 29.

jerih payah dan pemikiran bangsa Indonesia sendiri. Menurut Robiatul Adawiyah⁹⁴ dalam seminar nasional menyimpulkan bahwa berkaitan dengan rekonstruksi sistem pemidanaan pada tindak pidana korupsi bahwa rekonstruksi sistem pemidanaan pada tindak pidana korupsi dapat ditujukan pada aturan perundangan yang mengatur hukum pidana materil, formil, dan pelaksanaannya. Dalam hal ini menyoroti sanksi pidana yang meliputi bentuk, berat ringannya, dan indikator penjatuhan sanksi, dan metode eksekusi serta pembinaannya.

1.8.3.5. Teori Perubahan Perundang-undangan

Teori perubahan perundang-undangan sebagai *applied theory* yang ke-lima, dipilih dikarenakan bertujuan sebagai pisau analisis dan berfikir lebih mendalam lagi untuk menjawab terhadap permasalahan mengenai konsep ideal yang ditempuh

⁹⁴ Robiatul Adawiyah, "Rekonstruksi Sistem Pemidanaan Pada Tindak Pidana Korupsi," *Seminar Nasional Hukum UNNES* Volume 5, no. 1 (2019): hlm. 103-104.

pemerintah sebagai upaya program anti korupsi (*fraud control plan*) untuk diterapkan dalam pelaksanaan program-program strategis nasional pertanahan khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di masa yang akan datang. Diharapkan dengan adanya pembaharuan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dapat bertujuan agar menjadikan proses pelaksanaan program strategis pertanahan tersebut kedepan terhindar dari peluang ataupun dimanfaatkan oleh oknum untuk melakukan tindak pidana korupsi.

Perubahan peraturan perundang-undangan diperlukan cara dalam menentukan perubahan ataupun revisi, ada 3 (tiga) hal mengenai hal ini yakni :

- 1) Perubahan formil;
- 2) Perubahan materiil terbatas; dan
- 3) Perubahan materiil tidak terbatas.

Perubahan formil, menurut pandangan paham formil perubahan perundang-undangan itu terbatas pada perubahan redaksi rumusan suatu ketentuan dalam perundang-undangan saja, tidak termasuk dalam perubahan dalam perundangan-undangan yang lain. Pandangan ini disebut dengan pandangan sempit. Menurut Simons, adanya perubahan dalam perundang-undangan dapat dilihat apabila apabila ada perubahan dalam “teks” dari peraturan perundang-undangan sendiri.

Perubahan materiil terbatas, menyatakan bahwa perubahan terjadi bilamana ada perubahan dalam keyakinan hukum pada pembuat perundang-undangan. Van Genus menyatakan bahwa perubahan terjadi bilamana ada perubahan dalam keyakinan hukum. Sehingga, dalam teori ini yang diutamakan adalah perasaan atau keyakinan hukum dari si pembuat

peraturan perundang-undangan, dan dalam teori ini tidak diperhatikan adanya perubahan waktu.

Perubahan materiil tidak terbatas, menyatakan tiap perubahan peraturan perundang-undangan baik berdasarkan dari keyakinan hukum si pembuat perundang-undangan maupun berdasarkan keadaan karena waktu dapat diterima sebagai suatu perubahan dalam perundang-undangan itu. Ringkasnya perubahan dalam perundang-undangan itu adalah setiap perubahan, baik dalam perasaan atau keyakinan hukum pada pembuat undang-undang maupun dalam keadaan menurut waktu.

1.9. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disajikan dalam enam bab, dengan maksud untuk memudahkan agar dapat diuraikan secara tepat, serta mendapatkan kesimpulan yang benar. Pembahasan

dalam penelitian ini akan dilakukan dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I : PENDAHULUAN; penulis berusaha memaparkan berbagai alasan yang melatarbelakangi perlunya penelitian dan rumusan permasalahan penulisan tesis tentang Tindak Pidana Korupsi dalam Bidang Pertanahan Di Indonesia (Suatu Kajian Kritis Terhadap Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap). Di samping itu, pada Bab Pendahuluan disajikan pula tentang Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Metode Penelitian, Jadwal Penelitian, serta Landasan Teori dan Sistematika Penulisan.

Bab II : TINJAUAN PUSTAKA; penulis akan menyajikan tinjauan tentang Pengertian Tindak Pidana Korupsi; Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hukum Pidana Islam; Delik-delik yang Diatur dalam Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Kebijakan

dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Bab III : TINDAK PIDANA KORUPSI PADA PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP; penulis akan menelusuri dan mengidentifikasi tentang Profil Kasus Tindak Pidana Korupsi Pada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap; Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi Pada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap; dan Faktor-faktor yang Menyebabkan Terjadinya Tindak Pidana Korupsi Pada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Bab IV : SUDUT PANDANG PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI PADA PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP BERDASARKAN ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK, penulis akan menganalisis dan mengevaluasi tentang Prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik; Penerapan Asas Umum

Pemerintahan yang Baik dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; Asas *Ultimum Remedium* dan *Primum Remedium* dalam Sistem Hukum Pidana; dan Sudut Pandang Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Pada Pendaftaran Sistematis Lengkap yang Bersifat *Primum Remedium* Berdasarkan Prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Bab V : KONSEP IDEAL YANG DITEMPUH PEMERINTAH SEBAGAI UPAYA PROGRAM ANTI KORUPSI PADA PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI MASA AKAN DATANG, penulis akan mengupas dan mengembangkan tentang Penyelenggaraan Program Anti Korupsi (*Fraud Control Plan*) di Indonesia Setelah Lahirnya UUPTPK; Kebijakan Politik Kriminal Terhadap Penyelenggaraan Program Anti Korupsi (*Fraud Control Plan*) di Indonesia yang Berhubungan

dengan Program-program Strategis Nasional; dan Konsep Ideal Dimasa Akan Datang yang Seharusnya Ditempuh Pemerintah Sebagai Upaya Program Anti Korupsi Terhadap Program Strategis Nasional Pertanahan Khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Bab VI : PENUTUP; terdiri dari Kesimpulan dari hasil penelitian dan Saran dari penulis.